

EL NUEVO ACUERDO DE CAPITAL «BASILEA II» Y SU TRANSPOSICIÓN EUROPEA:  
EL PROCESO Y LA IMPLEMENTACIÓN

Cristina Iglesias-Sarria (\*)

Fernando Vargas (\*)

«Todo cambio tiene un impacto psicológico considerable sobre la mente humana. Para el asustadizo supone una amenaza porque las cosas pueden empeorar. Para el optimista es esperanzador porque pueden mejorar. Para el sensato es inspirador porque ofrece el desafío de mejorarlas», King Whitney Jr.

(\*) Cristina Iglesias-Sarria y Fernando Vargas pertenecen a la Dirección General de Regulación del Banco de España. Los autores agradecen sus valiosos comentarios a Asunción Alonso, Jesús Ibáñez y Rafael Repullo, así como su estimable colaboración a Begoña Griñán.



## El Nuevo Acuerdo de Capital «Basilea II» y su transposición europea: el proceso y la implementación

Tras más de cinco años de intenso trabajo, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea ha aprobado el texto para un Nuevo Acuerdo de Capital (conocido como «Basilea II»), que sustituirá al actual Acuerdo de 1988. En la Unión Europea este texto dará lugar a una nueva directiva de adecuación de capital de las entidades de crédito y empresas de inversión, que, a su vez, se transpondrá a las normativas nacionales para su entrada en vigor a partir de diciembre de 2006.

Basilea II introduce nuevos elementos en la regulación del capital, la acerca a las mejores prácticas bancarias y, principalmente, es mucho más que una mera exigencia de capital: su objetivo fundamental es servir de estímulo para la mejora de la gestión de los riesgos de las entidades de crédito, como una forma de garantizar la estabilidad de los sistemas financieros y, en consecuencia, de los sistemas económicos.

El propósito de los autores al escribir este artículo no es realizar una descripción de la nueva normativa desde un punto de vista estático, sino dinámico, describiendo el largo proceso seguido para desarrollarla y las dificultades para su implementación, con los instrumentos diseñados para afrontarlas. Y todo ello desde la doble perspectiva de los trabajos realizados en el ámbito internacional, de Basilea, y en el ámbito europeo, de la Comisión Europea.

La descripción del proceso ya pasado y de los retos que se esperan para el futuro no solo es ilustrativa para entender de una manera más completa y dinámica la nueva normativa, sino que se enmarca dentro de la filosofía general de la misma: Basilea II es un marco evolutivo, que irá acogiendo las nuevas prácticas bancarias a medida que estas se consoliden y sean asumibles para la regulación prudencial.

### 1 Introducción

«Solo cabe progresar cuando se piensa en grande, solo es posible avanzar cuando se mira lejos», José Ortega y Gasset.

Como es bien conocido, el 26 de junio de 2004 los gobernadores de Bancos Centrales y los jefes de los Organismos de Supervisión de los países que conforman el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea<sup>1</sup> (BCBS en sus siglas en inglés; el Comité en este artículo) aprobaron el «Marco revisado para la convergencia internacional de las medidas y normas de capital», más conocido como «Basilea II»<sup>2</sup>. Este marco es la culminación de más de cinco años de trabajo marcados por un continuo diálogo entre este Comité y la banca, los organismos no representados en él, los estamentos académicos y otras partes interesadas.

Una de las funciones de las autoridades públicas es salvaguardar la estabilidad financiera, necesaria para la estabilidad económica general, y por ello las entidades financieras están sometidas a mayores controles prudenciales y vigilancia que otro tipo de entidades. En este contexto, la exigencia de que los bancos tengan un nivel de capital acorde con sus riesgos es una regla prudencial fundamental, pues el capital constituye la última línea de defensa ante pérdidas inesperadas de las entidades.

---

1. Formado por representantes de Alemania, Canadá, Bélgica, España, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza. 2. Véase BCBS (2004d). Todos los documentos del BCBS citados en este artículo están disponibles en la página de internet del Banco de Pagos Internacionales: [www.bis.org](http://www.bis.org). Nótese que el texto del Acuerdo está traducido al castellano.

Además, la necesidad de que entidades de distintos países que compiten en los mismos mercados estén sometidas a normas semejantes llevó al Comité, ya en 1988, a elaborar el primer marco internacional de adecuación de capital, hoy llamado «Basilea I». Dicho marco, que se extendió mucho más allá de los países del G-10, ha resultado de extrema utilidad para asegurar unos niveles de capital mínimos en las entidades bancarias a nivel internacional y facilitar la comparación entre las mismas, y sigue siendo una referencia para determinados países y entidades<sup>3</sup>.

Todo marco de adecuación de capital debe contestar dos preguntas: ¿cómo medir los riesgos? y ¿cuánto capital se precisa para cubrirlos?

Basilea I dio respuestas simples y adecuadas al momento. El riesgo de crédito lo pondera en relación con el sector institucional del acreditado, sin apenas más matizaciones: las empresas no financieras suponen mayor riesgo que las entidades financieras sometidas a una estricta regulación de su solvencia, y estas, a su vez, mayor riesgo que los Estados; todas las empresas no financieras privadas tienen igual riesgo<sup>4</sup>. El capital exigido es igual al 8% de los riesgos ponderados tras aplicar estas reglas simples.

Sin embargo, transcurridos diez años, Basilea I no se adaptaba bien a la gestión y medición de los riesgos de la banca, que comenzaba a introducir procedimientos y sistemas más sofisticados, ni a la evolución de la actividad financiera.

Hacía falta una revisión del marco de 1988. Esta revisión es la que aborda Basilea II, aproximando la medición de riesgos del supervisor a la forma de medir los riesgos de las entidades —aunque manteniendo el convencional 8% de los riesgos ponderados como exigencia de capital—, reconociendo que el tratamiento de la solvencia bancaria debe consistir en algo más que en la simple fijación de unas ratios mínimas y estimulando el desarrollo de procedimientos internos adecuados de gestión de riesgos.

Como es bien sabido, Basilea II consta de tres Pilares que se refuerzan mutuamente: (1) la exigencia de un capital mínimo, es decir, Basilea I modificado sensiblemente y añadida la cobertura del riesgo operacional; (2) la revisión supervisora, que incluye un diálogo entre supervisor y entidad acerca de las necesidades de capital que la propia entidad ha estimado tras un análisis de su perfil de riesgos; y (3) la información que la entidad debe suministrar al mercado para que este ejerza su disciplina.

Cada uno de estos Pilares representa un enfoque de política supervisora: el primer pilar pone énfasis en la adopción de reglas uniformes; el segundo se basa en una supervisión más personalizada y discrecional; y el tercero responde al efecto disciplinario que ejerce el escrutinio del mercado. Se puede argumentar, basándose en la teoría de la elección de carteras, que el resultado óptimo se alcanza combinando los tres enfoques, que esa combinación es mejor que el uso de cada uno individualmente, y que permite alcanzar una especie de «frontera de eficiencia» de la supervisión<sup>5</sup>.

---

3. Es bien conocido el poder «moral» que tienen los documentos emitidos por el Comité de Basilea, pese a tener carácter de guías o recomendaciones. Este poder deriva del reconocimiento de su alta calidad técnica y de su método de trabajo, en el que la consulta con la propia industria es un elemento esencial. Para que estas guías adquieran fuerza legal en los distintos países deben ser recogidas en los respectivos cuerpos legislativos. En el caso de los países de la UE, el proceso legislativo tiene dos etapas: en primer lugar, la elaboración de una directiva comunitaria y, en segundo lugar, la transposición de esta directiva a las normativas nacionales. En España las normas de Basilea I se encuentran compiladas en la Circular del Banco de España CBE 5/1993. 4. No así los Estados y entidades bancarias, en los que distingue entre los de países de la OCDE y no-OCDE (con independencia de su calidad crediticia), circunstancia que genera cierta controversia. 5. Véase Caruana (2003). Los discursos citados en este artículo también se encuentran en [www.bis.org](http://www.bis.org).

Para la medición de los riesgos del Pilar 1, Basilea II proporciona un menú de métodos que van desde los más simples a los más sofisticados. Estos últimos se basan en los cálculos internos de las entidades y constituyen una aportación fundamental del nuevo marco. Las propias entidades, tras cumplir unos requisitos mínimos, calculan las variables relevantes para medir las pérdidas de su negocio que deben cubrirse con capital y provisiones. En términos medios, los enfoques más avanzados implican menores exigencias de capital que aquellos más simples.

Esto último, junto con la interacción con los otros dos Pilares, hace que Basilea II sea mucho más que una exigencia de capital: es también un instrumento que incentiva el desarrollo de mejores sistemas de medición y control de riesgos. Así, al promover una adecuada capitalización de los bancos e incentivar mejoras en la gestión del riesgo, Basilea II tendrá un impacto positivo sobre la estabilidad financiera. Un banco adecuadamente capitalizado y bien gestionado será más estable y más capaz de hacer frente a situaciones adversas.

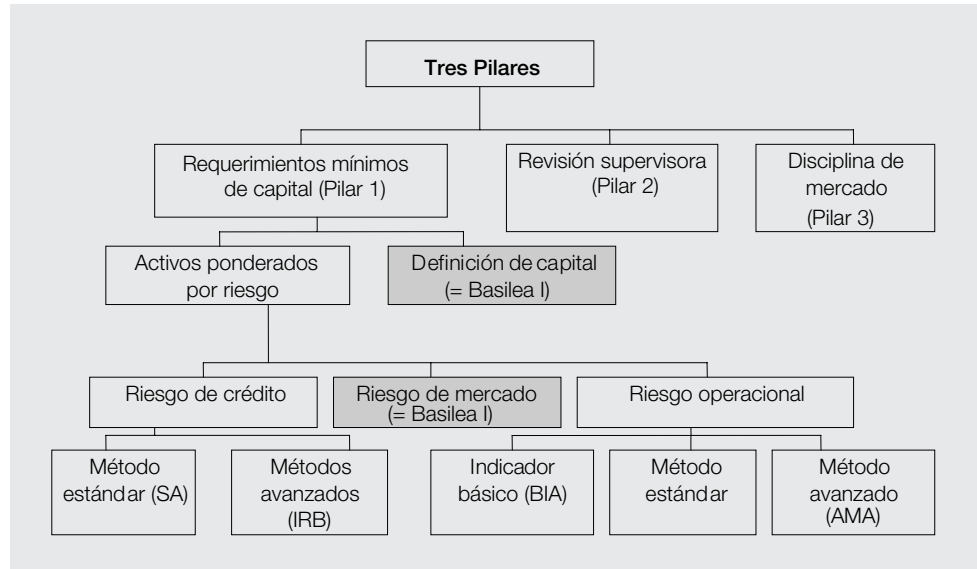
Pues bien, el documento publicado en junio es largo (239 páginas), complejo y detallado. Como se comentará posteriormente, esta complejidad responde necesariamente a la complejidad de lo regulado y a lo ambicioso de sus objetivos, y se observa especialmente en lo que se refiere a su primer Pilar.

Por otra parte, la flexibilidad del marco y la importancia de los elementos cualitativos en sus dos primeros Pilares hacen más complicada su implementación, tanto en el ámbito doméstico como en el internacional. Esto va a implicar, entre otras cosas, unas mayores necesidades de recursos supervisores y una mayor variedad de perfiles profesionales entre los mismos para llevar a cabo las diversas tareas; pero es la potencial aplicación desigual del Acuerdo entre los distintos países lo que más preocupa a la industria y a los propios supervisores.

En relación con esta mayor dificultad de implementación, cabe señalar que, tanto en el desarrollo del documento de Basilea II, como en el diálogo con las entidades, la atención se había centrado, básicamente, en el desarrollo del Pilar 1. Las cuestiones relativas a la implementación, en general, y al Pilar 2, en particular, han recibido relativamente poca atención de la industria bancaria hasta fechas más recientes, cuando ya se vislumbraba el final del proceso. Esto no significa que los supervisores no hubieran abordado estas cuestiones internamente, sobre todo en Europa, como se verá posteriormente.

El proceso de elaboración del nuevo marco de capital ha sido extremadamente laborioso, pero enriquecedor y apasionante para todos los participantes en el mismo; y promete seguir siéndolo, pues ahora es cuando nos enfrentamos a su implementación. El marco aprobado está a disposición de los interesados, y la descripción de su contenido, fundamentos teóricos, etc., ha sido objeto de numerosos artículos en revistas económicas (entre ellas, esta misma) y de monográficos en publicaciones de agentes especializados.

Por ello, el propósito de los autores al escribir este artículo no es realizar una descripción del marco que ha sido acordado en Basilea desde un punto de vista estático (sus elementos principales se presentan en el esquema 1), sino describir el largo proceso seguido para desarrollarlo, los problemas y dificultades encontrados en el camino, la intensa comunicación entre supervisores e industria bancaria, los complejos estudios de impacto realizados, etc. Conocer este proceso es ilustrativo para entender el nuevo marco de una manera más amplia y dinámica. Asimismo, con una perspectiva más de futuro, se describen los problemas y dificultades para su implementación, los trabajos que se han llevado (y se están llevando) a cabo y los instrumentos que se están estableciendo para afrontar dichas dificultades.



Para ello, se va a describir lo ocurrido en el ámbito de Basilea y de la UE. Como se verá, la participación de la UE en el proceso ha sido muy relevante y, en la implementación, ha ido por delante de Basilea en algunas cuestiones.

La sección 2 presenta un resumen esquemático de la evolución de los trabajos en el marco del Comité de Basilea, desde la primera consulta de junio de 1999 al texto acordado en junio de 2004, pasando por el importante «Consenso de Madrid». En la sección 3 se describe el proceso paralelo de la Unión Europea para el desarrollo de la directiva, destacando el éxito que supone la existencia de una propuesta de directiva de adecuación de capital de forma prácticamente simultánea a la publicación del nuevo marco por el Comité, y se señalan algunas de las particularidades importantes de la directiva que le dan un tinte europeo, siendo especialmente relevante la articulación de algunas disposiciones para afrontar las cuestiones de implementación.

A continuación, en la sección 4, se describen los principales retos de la implementación, así como los trabajos realizados para afrontarlos en el ámbito de Basilea y de la UE. Cabe señalar que, dado el carácter no formal de las recomendaciones de Basilea, en el ámbito internacional estas dificultades solo se pueden afrontar con guías y principios de alto nivel emitidos por el Comité, así como con el interés y buena disposición de las entidades y autoridades bancarias. En la UE, la existencia de una normativa común y de una estructura formal de comités para la elaboración de la regulación y para la comunicación entre los supervisores permite afrontar algunas de estas cuestiones de implementación en la propia normativa legal (a través de la figura del «supervisor en base consolidada» y las disposiciones sobre intercambio de información, por ejemplo) y favorece el clima de confianza necesario para alcanzar esa «buena disposición» mencionada anteriormente.

Finalmente, en la sección 5 se hace una valoración del nuevo marco. En particular, se analizan los fundamentos de las críticas más repetidas que se vierten sobre el mismo (su complejidad, sus potenciales efectos sobre el comportamiento de las entidades y ciertos sectores o mercados), y las dificultades de su implementación en los grupos internacionales.

## 2 El proceso de elaboración de Basilea II: Un poco de historia

«Todo debe hacerse de la manera más simple posible, pero no más simple», Albert Einstein.

Basilea II se publica tras un largo itinerario de gestación (1998-2004), un intenso proceso de consulta y una continua interacción con la industria. Los hitos fundamentales de este desarrollo han sido los documentos consultivos. El primero de ellos constaba de solo 61 páginas; el segundo superó las 500.

A continuación se describen, en forma esquemática, los elementos esenciales de cada uno de los hitos del proceso, cómo se han ido resolviendo críticas o cuestiones problemáticas y completando el marco, y cuál es el trabajo futuro previsto por el Comité.

### 2.1 DEL CP1 AL CP3

Este primer documento presenta el proyecto, explica las razones de la revisión y sus objetivos<sup>6</sup>.

#### 2.1.1 El CP1 (junio de 1999-marzo de 2000)

- Introduce la filosofía de los tres Pilares.
- Hace un desarrollo casi completo del capítulo sobre «ámbito de aplicación».
- Presenta un método estándar (SA) —heredero directo de Basilea I— muy perfilado.
- Solo prevé, pero no desarrolla, un (único) método basado en las calificaciones internas de las entidades (IRB): un IRB avanzado para los bancos muy sofisticados. Se manifiesta de forma taxativa que no se aceptarán modelos completos de medición del riesgo de crédito en esta revisión.
- Se apunta que se tratarán otros riesgos que deben cubrirse con capital en el Pilar 1: el riesgo de interés (que posteriormente pasará al Pilar 2) y el riesgo operacional.
- Establece los cuatro principios del Pilar 2.
- Establece que las entidades deben informar al mercado, al menos anualmente, sobre: estructura del capital, exposición al riesgo y adecuación de su capital.

Este primer documento recibe una respuesta positiva de las partes interesadas a las líneas generales descritas. No obstante, su falta de concreción impide una reacción detallada, al contrario de lo que sucederá en los siguientes procesos consultivos, y no solo por el mayor detalle de sus documentos, sino, también, por la dinámica creciente de consultas y respuesta que se inicia entre el Comité y dichas partes interesadas.

En este sentido es importante señalar que, a lo largo del proceso, todas las partes involucradas (autoridades supervisoras, entidades, asociaciones) han aprendido y desarrollado mecanismos de consulta y respuesta, incluyendo la constitución de grupos de trabajo paralelos a los de Basilea en las asociaciones y agrupaciones bancarias internacionales y nacionales.

---

6. Estos objetivos se han explicado en la introducción a este artículo. El objetivo cuantitativo es que, para el conjunto del sistema, no aumenten los requerimientos de capital para las entidades que adopten el método estándar, y que se reduzcan para las entidades que elijan métodos internos, como forma de estimular a las entidades a adoptar sistemas de gestión más sofisticados.

El Comité dedicó generosos esfuerzos al desarrollo de Basilea II durante el año y medio largo que media entre la publicación de ambos documentos, que resultaron en un largo documento de 506 páginas en conjunto —aunque fue mucho menos generoso con el plazo de consulta dado.

En efecto, el CP2 fue fundamental, y es la base del documento actual:

- Completa el método estándar.
- Desarrolla el enfoque IRB, siendo lo más relevante:
  - Se establecen dos métodos IRB: uno básico (FIRB; a petición de UE) y uno avanzado (AIRB) para las entidades más sofisticadas.
  - Se determinan los parámetros de las dos distintas curvas (empresas y *retail*): la denominada «calibración»<sup>7</sup>.  
En este sentido es muy importante señalar que esta calibración fue fruto de un compromiso, contrario al fundamento teórico del esquema, con el objeto de asegurar que las pérdidas esperadas estén cubiertas. En efecto, la calibración se hizo de forma que la suma del capital y las provisiones cubran la suma de pérdidas esperadas (EL) y las pérdidas no esperadas (UL), con unos límites al uso «cruzado» de provisiones, y distinguiendo entre específicas y genéricas. Esta decisión se replantearía posteriormente (véase sección 2.2).
- Se fijan las líneas maestras del nuevo esquema de reconocimiento de las técnicas de mitigación del riesgo de crédito (CRM), también con un marcado carácter evolutivo, basado en la definición de instrumentos elegibles, el establecimiento de unos requerimientos operativos y de un método para el cálculo de su efecto reductor en los requerimientos. La libertad para aceptar técnicas como elegibles a efectos de CRM, así como para calcular su efecto, es casi total para el método avanzado; sin embargo, no se reconoce el efecto del llamado «doble impago», esto es, de la menor probabilidad de que se produzca conjuntamente el impago del obligado directo y del garante.
- Se hace un primer desarrollo, incompleto, del tratamiento de la titulización.
- Se establecen tres métodos para la medición del riesgo operacional y sus requerimientos de capital: el método basado en un único indicador básico (BIA), el método estándar (SA), que distingue entre líneas de negocio, y los métodos internos para entidades avanzadas (AMA), que quedan sin perfilar. El indicador elegido para los dos primeros métodos son los ingresos brutos. Se realiza una calibración basada en la estimación de que el riesgo operacional constituye el 20% del capital económico de una entidad.
- Se desarrollan los cuatro principios del Pilar 2 definidos en el CP1, cambiando significativamente el orden: el primer principio es que las entidades deben tener un proceso para valorar la adecuación de su capital.

---

7. En realidad la curva que se calibró fue la de empresas, pues no se tenía información sobre *retail*. Como primera aproximación para trazar la curva de *retail*, se estableció que, para una misma PD, los requerimientos de capital por *retail* eran la mitad de los que correspondían a la curva de empresas.



- Con la incorporación del riesgo de interés al Pilar 2 se abre el capítulo de lo que se ha venido a llamar en ocasiones el «Pilar 1,5», esto es, aquellos riesgos específicamente identificados en el Pilar 2, que las entidades deben tener en cuenta, pero sobre los que no se establece un sistema concreto de medición y cobertura.
- Se desarrolla el Pilar 3, incorporando numerosas exigencias de información que las entidades deben dar al mercado, y distinguiendo entre requerimientos y recomendaciones y entre información básica e información adicional.

No obstante, quedan algunas partes sin completar o perfilar, como el tratamiento de la cartera de acciones, los préstamos especializados o financiación estructurada, y, en particular, la titulización.

La respuesta al proceso de consulta es *bastante crítica*<sup>8</sup>. Las críticas más importantes fueron:

1. La calibración del CP2 da lugar a requerimientos excesivos de capital, en particular en el caso del riesgo operacional, y no proporciona incentivos para utilizar los métodos avanzados de medición del riesgo de crédito, ya que los requerimientos del IRB son superiores a los del SA<sup>9</sup>.
2. El tratamiento de las PYME no es adecuado, pues no se tiene en cuenta la mayor granularidad (diversificación) de esta cartera, y los requerimientos de capital asociados a esta operativa hacen temer que se les va a perjudicar.
3. La *excesiva* prociclicidad del Acuerdo, subrayando lo de «excesiva», ya que, por construcción, los requerimientos de capital serán procíclicos.
4. El excesivo detalle que incorpora el Pilar 3 al ir más allá de lo que tradicionalmente informan públicamente los bancos, y su falta de sintonía con las informaciones requeridas desde la legislación contable. Los bancos temen, además, que este Pilar les obligue a revelar información confidencial.

Otras críticas son de carácter general e irresolubles de forma definitiva y se relacionan con diversos equilibrios (o *trade-offs*) contenidos en el Acuerdo: complejidad frente a sensibilidad al riesgo; prudencia frente a conservadurismo; flexibilidad y versatilidad frente a consistencia en la aplicación; y consistencia entre los propios Pilares, entre otros. Además, se manifiesta el temor a una aplicación desigual entre países debido a la existencia de distintas opciones sujetas a la discreción nacional y a la importancia de los elementos cualitativos para la certificación de modelos en el Pilar 1 y para la aplicación del Pilar 2.

2.1.3 El CP3 (abril de 2003-julio de 2003)<sup>10</sup>

Es la primera versión del documento completo. El largo período que media entre el CP2 y esta nueva consulta se debe al tiempo dedicado a llevar a cabo el tercer estudio de impacto (QIS3),

<sup>8</sup>. Véase C. Iglesias-Sarria y F. Vargas (2002). <sup>9</sup>. Es importante mencionar que a lo largo del proceso el Comité ha realizado varios estudios cuantitativos de impacto (llamados QIS), para contrastar la bondad de los parámetros utilizados en la calibración. El QIS2 se realizó después del CP2 y puso de manifiesto que la calibración no cumplía los objetivos. El QIS3 se llevó a cabo antes de emitir el CP3, pues el Comité quería evitar errores en la calibración en el último documento de consulta; este ejercicio fue muy completo, con una prolija información que sirvió posteriormente para realizar los análisis derivados del cambio de enfoque que se decidió en la reunión de Madrid. Tras la publicación del texto, en junio, se prevé que los países que lo estimen oportuno realicen un ejercicio QIS4, con carácter voluntario y con un papel diferente por parte del Comité. <sup>10</sup>. Para un análisis completo del CP3 y los resultados del QIS3, véanse Field (2003), Saurina (2003) y Lozano (2003).

iniciado en octubre de 2002. Así, la propuesta presentada en el CP3 estaba contrastada y perfilada por los resultados de ese estudio de impacto.

Sus aportaciones más significativas son:

- Se corrigen los dos defectos generales de calibración identificados en el CP2 (estructura de incentivos perversa; excesiva carga del riesgo operacional);
- Se aborda específicamente el tratamiento de las PYME, algunas de las cuales podrán incluirse como actividad de *retail* y otras como empresa. Para aquellas que se tratan como empresas se hacen dos ajustes en la curva de IRB: 1) un cambio en los supuestos de correlaciones, que afecta a toda la curva con carácter general, aplanándola, y 2) un ajuste específico por tamaño para las PYME.
- Además de lo anterior, se introducen numerosos cambios que reducen los requerimientos de capital en los dos enfoques de medición del riesgo de crédito. Los cambios más destacables son:
  - En el SA: menores ponderaciones de los créditos hipotecarios y de *retail*.
  - En el IRB: se desglosa la curva de *retail* en tres: 1) hipotecario; 2) otro *retail*, y 3) las tarjetas de crédito (*crédito revolving*). En esta última se acepta el margen de ingresos futuros (*future margin income*, FMI) para cubrir la parte que corresponda a las EL.
- Se completa el marco:

Cabe mencionar especialmente la parte de titulización, dada su gran complejidad y novedad. Se desarrolla el tratamiento para las entidades como originadoras y/o como «inversoras» (en sentido amplio: por ejemplo, concesión de una línea de liquidez). Se contempla tanto el caso de las titulizaciones tradicionales como sintéticas. Existen dos enfoques: el estándar y el IRB, compuesto, a su vez, de diversas metodologías (dependiendo de la existencia o no de calificaciones externas y del tipo de operación).

- En el riesgo operacional se desarrollan los criterios para la adopción del AMA, y se incorpora un «método estándar alternativo» (ASA), en el que el indicador para dos de las líneas de negocio (*retail* y banca comercial) será el volumen de actividad en lugar de los ingresos brutos<sup>11</sup>.
- Se incorporan nuevos elementos, que habían resultado difíciles de objetivar en el Pilar 1, al capítulo de riesgos específicos que deben tratarse en el Pilar 2: riesgo residual en CRM, riesgo de concentración, riesgos implícitos en titulización y pruebas de estrés, entre otros.
- Se reducen considerablemente los requisitos de información exigidos en el Pilar 3, atendiendo las peticiones de la industria, pero se confirma su carácter obligatorio.

---

<sup>11</sup> Este es uno de los cambios que se realizaron como resultado de la información obtenida en el QIS3. Se detectó que, al utilizar los ingresos como indicador, se producía un doble cómputo del riesgo, por riesgo de crédito y por riesgo operacional, en aquellas actividades (o sistemas financieros) en que se opera con elevados márgenes.

La respuesta es, en general, muy positiva. En particular, el nuevo tratamiento de las PYME y el aplanamiento de la curva de empresas (que se realizó en una fecha muy temprana después del CP2) habían sido muy bien recibidos; además, esto último suavizaba el problema de exceso de prociclicidad.

Sin embargo, se reciben algunas críticas concretas de peso, como se verá en el siguiente epígrafe. Por otra parte, entre los comentarios obtenidos comienzan a tomar protagonismo las cuestiones relativas a la implementación de Basilea II, y temas relacionados con actividades de la cartera de negociación.

## 2.2 LA REUNIÓN DE MADRID (OCTUBRE DE 2003)

En octubre de 2003 el Comité se reúne en Madrid para analizar las respuestas al CP3 y decidir los pasos siguientes para cerrar Basilea II.

En esta reunión no solo se tomaron importantes decisiones de carácter técnico, sino que supuso un paso definitivo en el que se da un fuerte impulso político al proceso y se conforma definitivamente el nuevo marco.

Las cuestiones concretas que el Comité decide replantear en esta reunión, y que responden a las críticas recibidas, son las siguientes:

1. Calibración de los requerimientos de capital *para cubrir solo las pérdidas no esperadas (solo-UL)*. Las provisiones (sin distinción entre categorías) se compararán con las pérdidas esperadas, y los déficit/excesos se restarán/sumarán al capital (con un límite al exceso aceptado como capital).
2. Revisión del tratamiento de la *titulización* (que había recibido críticas por conservador y complejo).
3. Revisión del tratamiento de las *tarjetas de crédito*, pues, como consecuencia de la decisión de calibrar a solo-UL, el reconocimiento del margen «FMI» queda excluido, empeorando el tratamiento de estos instrumentos. Se acuerda corregir el efecto.
4. Compromiso para la futura aceptación del *doble impago (double default)* en la mitigación de riesgos.

El Comité emite una nota de prensa en la que, además de informar sobre estas cuatro cuestiones, da a conocer los trabajos llevados a cabo sobre la implementación de Basilea II, y menciona que se está trabajando en el caso específico de la aplicación del sistema avanzado (AMA) para el riesgo operacional en los grupos internacionales (véase sección 4.2).

Por otra parte, la decisión tomada en Madrid para recalibrar los requerimientos de capital de forma que este cubra las pérdidas no esperadas supuso un cambio importante en el esquema, por lo que el Comité amplió unos meses, hasta mediados de 2004, la fecha prevista de publicación del Acuerdo, meses en los que se trabajó intensamente para realizar los ajustes necesarios.

## 2.3 DE LA REUNIÓN DE MADRID AL TEXTO DE JUNIO

Como se ha mencionado, la decisión más relevante de las tomadas en Madrid es el cambio al esquema solo-UL. Este cambio da lugar a una serie de efectos inducidos en los tratamientos de las diversas carteras, así como en la calibración global del Acuerdo, que había que resolver en un corto espacio de tiempo.

Además, al analizar esta recalibración, aflora una importante cuestión que en la anterior calibración a EL-UL quedaba desdibujada: no se tenía en cuenta la volatilidad de las severidades o pérdidas en caso de impago (LGD), y esto afecta en particular a los (reducidos) requerimientos de los activos impagados. Este tema acapara un gran volumen de trabajo académico y de cuantificación, siendo objeto de una consulta ad hoc con la industria en enero de 2004. Como solución provisional, se realizan unas aclaraciones sobre la naturaleza de la LGD en el texto (véase recuadro 1). No obstante, esta cuestión merecerá mayor desarrollo, para lo que se ha creado un grupo dentro del Comité (dependiente de la *Capital Task Force* y del *Accord Implementation Group*) para reflexionar sobre la LGD «condicionada» y los tests de estrés del Pilar 2.

En lo que respecta a la *titulización*, la mayor parte de las cuestiones planteadas eran de naturaleza muy específica, como el tratamiento de algunas líneas de liquidez, o de la titulación de los derechos de cobro en determinadas circunstancias. De carácter más general era la crítica a la complejidad de la fórmula supervisora. Los trabajos realizados se someten a consulta pública en enero de 2004. En general, la respuesta fue positiva<sup>12</sup>, y en el texto de junio se presentan unas modificaciones que dotan al esquema de mayor flexibilidad (permitiendo sistemas internos en algunos casos muy específicos) y menores requerimientos de capital.

La revisión del tratamiento de las *tarjetas de crédito (revolving)* tiene relación con el cambio al enfoque a solo-UL. En efecto, con este cambio empeora el tratamiento de las tarjetas *revolving*, ya que antes se aceptaba el margen de ingresos futuros (FMI) para cubrir parte de las pérdidas esperadas. En el texto de junio se ajusta el tratamiento, modificando la correlación de activos para hacerla constante e igual al 4%; de esta manera se consigue reducir los requerimientos de capital de las exposiciones, especialmente de aquellas con PD reducidas, para las que antes se suponía una correlación del 11%. Además, se modifica el tratamiento de las exposiciones *revolving* titulizadas.

Por otro lado, en la introducción del texto de junio, el Comité se compromete a tratar *el doble impago*, además de algunos temas relacionados con la cartera de negociación, para que estén ya incorporados en el momento de implementación de la nueva regulación (véase sección 2.4). Este compromiso se inserta en el marco del enfoque evolutivo con el que el Comité tiene previsto plantearse la regulación futura de la solvencia bancaria, de forma que se mantenga al día con la evolución de los mercados.

Así, el texto publicado el 26 de junio es un texto completo, presentando el marco necesario para su transposición normativa, así como para la toma de decisiones y preparación de las entidades y los supervisores antes de su entrada en vigor, con una previsión de los desarrollos pendientes para antes de esa fecha.

Precisamente, respecto a la *entrada en vigor*, el Comité decide mantener la fecha prevista, finales de 2006, para los enfoques más simples (SA y FIRB en el riesgo de crédito; BIA y SA en el riesgo operacional), y retrasarla un año para las entidades que adopten los métodos más avanzados (AIRB y AMA), estableciendo unos nuevos suelos para que los requerimientos de capital no caigan excesivamente en ese año de transición y aseguren que las entidades avanzadas, que aplicarán Basilea II un año más tarde, no se encuentren en desventaja.

---

12. Aunque cabe señalar que, respondiendo a la petición de la industria, se presenta una fórmula más sencilla (y menos sensible al riesgo), que es rechazada por la banca al implicar unos requerimientos superiores.

**El Consenso de Madrid: La calibración a solo-UL**

Conceptualmente, las pérdidas esperadas, EL, deben cubrirse con resultados (provisiones o margen de ingresos futuros) y las inesperadas, UL, con capital. No obstante, desde la calibración inicial de Basilea II, los requerimientos de capital se estimaron para la suma de EL y UL, permitiendo que se cubran en parte con provisiones.

Esta era una solución de compromiso, debido a que no existe una armonización de la regulación de las provisiones entre países, y se temía que parte de las EL no estuvieran cubiertas con provisiones en algunas jurisdicciones. La calibración a UL + EL aseguraba que las EL no cubiertas con provisiones estén cubiertas con capital.

En la reunión de Madrid, se decidió calibrar los requerimientos de capital, tanto del riesgo de crédito como del riesgo operacional, a solo las pérdidas no esperadas, que serían cubiertas con capital. Para asegurar que las EL están cubiertas por provisiones (específicas o genéricas) se compararán dichas provisiones con la cuantía de la EL: el déficit se deducirá del capital (50% de *Tier 1*; 50% de *Tier 2*), y el exceso podrá sumarse al capital (solo al *Tier 2*) con un límite.

Este límite se estableció inicialmente (Madrid) en función del *Tier 2*, pero dado que creaba incentivos perversos al aumentar la proporción de *Tier 2* en el capital total, pasó a calcularse en función de los riesgos ponderados.

Se decidió hacer la «recalibración» de las curvas IRB por diferencias: al importe total EL + UL se le restó la parte correspondiente a EL.

Este método de pasar de una calibración EL + UL a otra UL puso de manifiesto algunos problemas. Destacan dos: el papel de LGD en el cálculo de los activos ponderados en la fórmula IRB y el tratamiento de los activos impagados.

**La LGD «condicionada»**

Las curvas utilizadas en el método IRB en el CP3 están calibradas, como ya se ha dicho, para la suma de EL y UL, con un intervalo de confianza del 99,9%. Como es sabido, la relación básica entre los factores de riesgo del IRB viene dada por la siguiente ecuación:  $EL = PD \times LGD \times EAD$  (las pérdidas esperadas son el producto de la probabilidad de impago, la pérdida en caso de impago y la cuantía en riesgo en el momento del impago). O, hablando en términos porcentuales de EAD, la fórmula anterior es  $EL = PD \times LGD$ .

No obstante, hay dos medidas importantes de PD y de LGD: la cuantía media o esperada (EPD y ELGD), y la cuantía «condicionada» (SPD y SLGD), reflejando esta última un suceso relacionado con el percentil 99,9%. Por lo tanto, siendo precisos, habría que escribir  $EL = EPD \times ELGD$ .

Ahora bien, la calibración del capital a EL + UL significa que se tiene en cuenta todo el recorrido de las pérdidas bajo la función de distribución hasta el percentil 99,9. Es decir,  $Capital (EL+UL) = SPD \times SLGD$ . Esta es la calibración del CP3. Para pasar de esta calibración

a otra solo-UL hay que restar las pérdidas esperadas, es decir:  $Capital (solo-UL) = SPD \times SLGD - EPD \times ELGD$ .

El CP3 exigía que los bancos aportaran EPD (denominada simplemente PD) y la propia fórmula calcula SPD («condiciona» la PD), lo que supone que ambas PD de la fórmula anterior están disponibles. No es así en el caso de la LGD en el IRB avanzado (recuérdese que en el básico las LGD son aportadas por el supervisor), donde el CP3 pedía SLGD y, por tanto, no está disponible ELGD, una de las variables de la fórmula en cuestión. La implicación es que, de no modificar la información solicitada a la banca, o la fórmula IRB, la ecuación anterior subestimaría el Capital (solo-UL), ya que se estaría restando una pérdida esperada sobrestimada. Esto es, se restaría  $EPD \times SLGD$  (única disponible), y SLGD es siempre mayor o igual que ELGD.

Entre las alternativas que se barajaron para resolver este problema se pensó en pedir que los bancos aportaran dos medidas de LGD, la media y la condicionada. No obstante, aparte del coste que este cambio podía suponer, había un problema adicional: los resultados del QIS3, y el diálogo con las entidades, permitía concluir que estas no eran realmente capaces de calcular SLGD sino solo ELGD. A raíz de esto, otra alternativa que se barajó fue la modificación de la fórmula IRB, dando entrada a LGD de la misma manera que PD; es decir, las entidades aportarían una ELGD y la propia fórmula la condicionaría. La función que permite pasar de ELGD a SLGD sería aportada por el supervisor o, en casos muy señalados, desarrollada por las propias entidades.

No obstante, tras el trabajo realizado y una consulta muy restringida con la industria, se vio que no era posible desarrollar esa fórmula en este momento por la ausencia de experiencia (y datos), y que, en línea con la filosofía general de Basilea II, no se debía ir por delante de las prácticas de la industria, casi inexistentes en este caso.

Por lo tanto, la solución finalmente adoptada (párrafo 468 del documento) es exigir que los bancos estimen una LGD que refleje condiciones económicas negativas (*economic downturn conditions*) cuando sea necesario —es decir, una forma de definir SLGD—. Se exige, en particular, que cuando la variabilidad cíclica de las LGD de alguna operación sea severa, debe incorporarse en el cálculo de la LGD. Sin embargo, esto no soluciona todo el problema de la sobrestimación de la EL, por lo que al final de ese mismo párrafo se dice que «los supervisores seguirán revisando y estimulando el desarrollo de enfoques adecuados a este tema».

**Los requerimientos de capital para los activos impagados**

Un segundo efecto de consenso de Madrid es que hizo más patente un problema con las exigencias de capital para los activos impagados, que, en parte, ya existía.

Al exigir capital solo por UL, el capital que se pide para los activos impagados es igual a SLGD menos ELGD (bajo el supuesto de que ELGD o, lo que es lo mismo, en el caso de los impagados, EL, está totalmente provisionada). Esto se debe a que la PD (sea media o condicionada) de los activos impagados es igual a uno: al haber impagado la probabilidad de impago se ha realizado.

Usando la fórmula del apartado anterior:

$$C \text{ (UL) impagados} = SPD (=1) \times SLGD - EPD (=1) \times ELGD = SLGD - ELGD.$$

Por lo tanto, el problema es similar al del apartado anterior y solucionando aquel se soluciona este. En un mundo perfecto, un capital que cubra la  $UL = SLGD - ELGD$  es suficiente. No obstante, hemos visto que los bancos normalmente pueden no ser capaces de calcular adecuadamente  $SLGD$  sino solo  $ELGD$ . Si este es el caso —los bancos del IRB avanzado solo aportan  $ELGD$ —, ya hemos visto que las  $UL$  están infravaloradas y, concretamente en el caso de los impagados,  $UL$  será igual a cero, del mismo modo que la exigencia de capital.

Dicho de otra forma, no se está teniendo en cuenta la volatilidad de las  $LGD$ . Esto se ha solucionado redactando de una forma más exigente las normas sobre el cálculo de las  $LGD$  con la finalidad de «condicionarlas», es decir, para incluir algún elemento que refleje condiciones económicas generales negativas, especialmente para el caso de los activos impagados.

En este sentido, el párrafo 471 del documento explica que las pérdidas realizadas pueden exceder sistemáticamente las espe-

radas, y establece que las  $LGD$  que los bancos asignen a los activos impagados deben reflejar la posibilidad de que tengan que reconocer pérdidas adicionales, inesperadas, durante el período de recuperación. En su caso, la cuantía en que la  $LGD$  de un activo impagado excede la mejor estimación del banco acerca de la pérdida esperada de ese activo representa su requerimiento de capital.

No obstante, queda un problema. ¿Qué ocurre si las provisiones son distintas de  $EL$ ? Como se ha dicho antes, si las provisiones son inferiores a  $EL$ , la diferencia se restará del capital, se trate de activos impagados o no.

Si, por el contrario, las provisiones son superiores a  $EL$  (párrafo 385) cabe dudar de la bondad del cálculo de  $EL$ : los supervisores deben considerar, en todo caso, si  $EL$  realmente refleja las condiciones del mercado donde opera la entidad antes de permitir la inclusión de esta diferencia en capital *Tier 2*. En el caso de los *activos impagados*, el supervisor debe hacer iguales consideraciones antes de permitir que esos excesos se utilicen para la cobertura de  $EL$  de activos no impagados. Además, el párrafo 471 establece que, si las provisiones específicas y las amortizaciones son superiores a las pérdidas esperadas, el banco deberá justificar esa diferencia.

Asimismo, con el objeto de contrastar la calibración (y, eventualmente, ajustarla), se establece que las entidades que vayan a aplicar cualquiera de los dos métodos IRB realicen unos cálculos paralelos durante los años previos a la entrada en vigor (2006 para el FIRB; 2006 y 2007 para el AIRB).

El Comité confirma los objetivos de calibración mantenidos desde el principio, y realiza una estimación del ajuste que precisan los requerimientos como consecuencia del cambio a solo-UL (un factor de escala de 1,06), pero es consciente de que este factor ha sido calculado con los datos del QIS3, que no incorporan las últimas modificaciones. Por ello, el Comité hace especial énfasis en la necesidad de realizar estos cálculos paralelos (así como estudios de impacto, en su caso), para contrastar la calibración, y ver el funcionamiento de los suelos establecidos.

## 2.4 LOS TRABAJOS FUTUROS

Como se ha anticipado, existen varios temas abiertos sobre los que el Comité continúa trabajando y cuyo compromiso de resolución difiere en términos de plazo<sup>13</sup>. A continuación se describe de forma muy breve el contenido de los mismos.

### 2.4.1 A corto plazo

#### a. El doble impago (*double default*)

Uno de los aspectos novedosos del Nuevo Acuerdo es un mayor reconocimiento de las técnicas de mitigación del riesgo de crédito (CRM). Este reconocimiento también se basa en un enfoque evolutivo (mayor reconocimiento para aquellos bancos que sean más avanzados). No obstante, en lo que concierne a las garantías y derivados, en ningún caso se reconoce el «doble impago», esto es, la menor probabilidad de concurrencia de un impago conjunto del obligado directo y del garante.

<sup>13</sup> Los temas que se señalan en este apartado se refieren exclusivamente a los que se hallan dentro del marco de solvencia. No se incluyen otros temas de trabajo futuro del Comité, como la revisión de los Core Principles.

La industria ha reivindicado desde el principio que se reconozca el «doble impago». En el texto actual, en el tratamiento de las garantías simplemente se sustituye la ponderación del obligado directo por la del garante, sin tener en cuenta que es menos probable que ambos impaguen al mismo tiempo que cada uno de ellos lo haga de forma separada; se supone que existe una correlación perfecta entre ambos.

Conceptualmente, el Comité siempre ha reconocido la realidad de este hecho. Sin embargo, es conocida la cautela que siempre ha manifestado respecto a la solidez de los valores que las entidades puedan proporcionar sobre sus propias correlaciones, dada la dificultad de su estimación y de su validación<sup>14</sup>. El reconocimiento del doble impago supondría aceptar que el banco estime las correlaciones de impago entre obligado directo y garante, o que el supervisor estime unos valores estándares.

En la reunión de Madrid se decidió abordar esta cuestión, sobre la que se han realizado ya unos estudios preliminares y sobre la que se seguirá trabajando en los próximos meses.

b. Aspectos relativos a la cartera de negociación

Estos se refieren a cuestiones como el riesgo de contraparte de los derivados OTC, y el tratamiento de las exposiciones resultantes de compraventa de valores, entre otros.

Hay que señalar que el Comité no tenía entre sus objetivos revisar el tratamiento de la cartera de negociación. Sin embargo, se modificaron algunos aspectos relacionados con esta cartera, incluyendo su propia definición, y otros elementos orientados a alcanzar una mayor consistencia entre el tratamiento de la cartera de inversión y el de la cartera de negociación, en orden a evitar arbitrajes regulatorios.

Una vez abierto el tema de la cartera de negociación en el documento consultivo, la industria resaltó la necesidad de que el Comité llevase a cabo una revisión más profunda de algunos temas, en los que se había puesto de manifiesto el diferente tratamiento entre regulaciones (exposiciones resultantes de compraventa de valores), o la falta de consistencia con algunos pasos dados para la valoración del riesgo de crédito (valoración interna de la exposición futura en los derivados OTC). El Comité decidió acometerla.

Estos temas no tienen un efecto importante en la banca universal, pero sí en ciertos bancos internacionales especializados en cartera de negociación y, por descontado, en las empresas de inversión, que empezaron a interesarse por Basilea en las últimas etapas del proceso<sup>15</sup>.

Para desarrollar este trabajo se ha creado un grupo conjunto de miembros del Comité de Basilea y de miembros de la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO).

2.4.2 A medio y largo plazo

Por otra parte, ya se ha dicho que el Comité enfatiza el carácter evolutivo del Acuerdo, y por lo tanto menciona, en su propio texto, los temas que tiene intención de desarrollar a medio o largo plazo, incorporando progresivamente las mejores prácticas de la industria.

---

**14.** El método IRB está basado en un modelo unifactorial: solo se tiene en cuenta el componente sistemático, pero no el idiosincrásico de cada acreditado. Se supone que un acreditado (exposición) tiene el mismo comportamiento de impago en cualquier entidad, con independencia de cuál sea la composición de su cartera y, por tanto, el posible efecto de esa (nueva) exposición al añadirse a la misma. Las correlaciones que se utilizan en las curvas, que son las mismas para todas las entidades, están basadas en el grado de dependencia entre un acreditado, con una determinada PD, y el sistema en general. **15.** Nótese que las empresas de inversión (ESI) están sometidas a la misma regulación que los bancos en Europa, y han venido siguiendo el proceso con más o menos interés desde el principio. No ocurre lo mismo con las ESI (o bancos de negocios) de EEUU, pero se tiende a una mayor equiparación entre las normativas del sector de valores y bancario.

a. La definición del capital regulatorio

El Comité anuncia que va a acometer la revisión de la definición de capital, en particular, de los instrumentos elegibles como recursos propios básicos (*Tier 1*), como continuación de la revisión parcial anunciada en su nota de prensa de 27 de octubre de 1998, para asegurar la consistencia de la composición del capital en todas las jurisdicciones.

Además, hay otras cuestiones que afectan al capital regulatorio, como son el tratamiento de las provisiones en el nuevo marco y el efecto de las normas internacionales de contabilidad, en particular el efecto de contabilizar algunas carteras a valor razonable. Esto último lo está analizando un grupo mixto del Grupo de Contabilidad (ATF) y la *Capital Task Force* (CTF), en el sentido de proponer ciertos ajustes o filtros para neutralizar los efectos indeseados de esas normas. Este grupo ya ha adelantado algunas de sus primeras decisiones al mercado, en forma de notas de prensa (de 8 de junio y de 20 de julio de 2004).

b. Los modelos de riesgo de crédito

Desde el principio el Comité dejó bien claro que no aceptaría modelos completos de medición del riesgo de crédito en esta primera revisión del Acuerdo. En consecuencia, la aceptación de modelos que tengan en cuenta las correlaciones y, por tanto, los posibles beneficios de la diversificación geográfica y/o la diversificación de productos en el negocio bancario constituye un tema que el Comité ha querido posponer.

En efecto, como ocurre con la cuestión del doble impago, existen ciertas dudas sobre la capacidad de las entidades para calcular las correlaciones entre actividades, áreas, etc., que corresponderían a la estructura de su propio negocio, es decir, a la composición de su cartera (véase nota 14), pues no se ha detectado, entre la propia industria, una mejor práctica bancaria. Por ello, en el proceso evolutivo que se ha fijado, el Comité ha decidido parar inmediatamente antes de esa fase: la experiencia que se alcance con la puesta en práctica del marco que ahora propone será un valioso punto de partida, de forma que los futuros avances en esta área dependerán de la mejora en la solidez, comparabilidad y validación de los modelos IRB de las entidades bancarias.

Hay que destacar que el no reconocimiento de los modelos completos, en general, y de la diversificación geográfica, en particular, es una de las críticas importantes recibidas de la industria, particularmente de la banca española, y de algunos medios académicos.

### 3 El desarrollo en Europa y el Proyecto de Directiva

«Incluso cuando las leyes han sido escritas, no deberían permanecer inalteradas»,  
Aristóteles.

#### 3.1 EL PROCESO EUROPEO DE ELABORACIÓN DE LA DIRECTIVA

Desde el comienzo de los trabajos de revisión de la normativa de capital en Basilea, la Comisión Europea tomó dos decisiones cruciales:

3.1.1 La participación en las negociaciones de Basilea y la redacción simultánea de las Directivas

1. La UE tenía que seguir los pasos de Basilea, pues es esencial que las entidades europeas compitan con la banca internacional en plano de igualdad, y
2. la UE debía participar en el proceso de una forma activa, para influir sobre el mismo y conocer todos sus extremos en tiempo real.

Así, a lo largo de todos estos años, la Comisión Europea ha venido participando como observadora en el Comité de Basilea y en sus grupos de trabajo<sup>16</sup>, y ha estado trabajando de forma paralela a Basilea en el desarrollo de esta compleja normativa, a través de sus propios grupos

<sup>16</sup>. En los que la voz europea también se ha hecho oír a través de los nueve países de la UE miembros del Comité, cuyos sistemas financieros y económicos tienen una base común muy importante, al margen de especificidades concretas.



de trabajo y comités asesores, con objeto de adaptarla a la realidad europea, en los casos en los que sea necesario, y de tenerla preparada en el momento de su finalización.

El resultado de esta política ha sido muy positivo: la Comisión Europea ha presentado su propuesta de modificación de las dos Directivas afectadas (la 12/2000, «de coordinación bancaria», y la 6/1993, «de adecuación de capital»; aunque, a efectos de este artículo, a partir de este momento se hable de «la Directiva») apenas veinte días después de cerrarse el texto en Basilea. Además, y muy importante, esta propuesta de directiva ha sido largamente discutida y consensuada entre los Estados miembros (EEMM) a lo largo de este proceso paralelo, por lo que cabe esperar que la fase política de aprobación en la que ha entrado (por el Consejo y por el Parlamento Europeo) sea mucho más rápida de lo que sería en otra circunstancia, sobre todo teniendo en cuenta su envergadura y complejidad.

3.1.2 El contraste  
con la realidad: las consultas  
y los estudios de impacto

Asimismo, de forma más o menos paralela a Basilea, la Comisión Europea ha venido realizando sus propios procesos consultivos. En estas consultas, la Comisión no solo tomaba el pulso de la opinión de los agentes europeos sobre los desarrollos del marco de Basilea, sino, y principalmente, sobre las diferencias respecto a dicho marco que se proponían para la normativa europea. Estas abarcan desde la importante diferencia de su ámbito de aplicación, hasta las adaptaciones o modificaciones de carácter más concreto decididas en la UE para adaptar Basilea a las características del sistema financiero y económico europeo.

También en Europa se han realizado, siguiendo la metodología de los QIS de Basilea, sendos estudios de impacto. De hecho, estos estudios de impacto se han llevado a cabo ampliando el marco geográfico de los de Basilea, incluyendo algunos de los nuevos EEMM, entonces países candidatos, y el marco institucional, realizándose estudios ad hoc acerca del efecto de las nuevas normas sobre los requerimientos de capital de las empresas de inversión.

Como es conocido, en la UE la nueva regulación será de aplicación a todas las entidades de crédito y empresas de inversión, con independencia de su tamaño, por lo que afectará a un colectivo de entidades pequeñas muy numeroso, dada la estructura de la «banca» europea, en la que las entidades cooperativas juegan un importante papel, que es esencial en algunos países concretos. Esta aplicación generalizada, así como el peso de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en la economía europea, hacen que el impacto de las modificaciones de la normativa que regula la solvencia de estos dos grupos de entidades haya sido considerado una cuestión de suma importancia por los estamentos políticos. Por ello, el Consejo de Ministros de la UE, en su reunión de marzo de 2002, en Barcelona, pidió a la Comisión que presentara un informe analizando las consecuencias que tendrían las nuevas propuestas en todos los sectores de la economía europea, con especial atención a las PYME.

Este «estudio de consecuencias» fue encargado a la firma PriceWaterhouseCoopers, en colaboración con el National Institute for Economic and Social Research. En él se examina el impacto de las nuevas propuestas en el balance del sector financiero y en el conjunto de la economía de la UE. Sus conclusiones generales han sido positivas, con solo dos áreas de crítica: el efecto sobre las empresas de inversión y sobre el capital riesgo. En conjunto, se prevé que la nueva normativa produzca una ligera reducción en los requerimientos de capital del sistema bancario europeo, que, a largo plazo, y en condiciones favorables, se traduciría en un efecto pequeño pero positivo en el producto interior bruto de la Unión Europea.

Desde el punto de vista del impacto sobre las entidades (actividad, negocio, estrategias), no se esperan cambios drásticos. No obstante, sí que se esperan cambios en el comportamiento de las entidades, sobre todo en el desarrollo de prácticas de gestión más sensibles al

riesgo, lo que supone un importante cambio cualitativo, difícil de cuantificar. Uno de los efectos positivos, que ya es una realidad, es la existencia de un lenguaje común sobre el riesgo. Esta conclusión es importante porque supone que Basilea II cumple el objetivo de estimular las buenas prácticas de gestión y control de riesgos en la banca que se ha descrito al comienzo de este artículo.

El informe hace especial referencia a una de las preocupaciones más extendidas sobre el efecto de la nueva normativa en la economía: su comportamiento procíclico, es decir, de acentuar las tendencias del ciclo económico. El informe también ofrece una valoración positiva sobre este punto, pues, partiendo de la base de que cualquier enfoque que intente reflejar el riesgo es necesariamente procíclico, se alega que, por el contrario, el nuevo marco puede ser menos procíclico que el de 1988, como resultado de la mejora en la gestión de riesgos (reducción del comportamiento en manada e introducción de elementos más prospectivos en la toma de decisiones).

3.1.3 El futuro soporte del enfoque evolutivo y flexible de la regulación de capital: la nueva arquitectura de comités bancarios

Cabe mencionar en este artículo la importancia que tiene para la regulación del capital la nueva estructura de los organismos y comités reguladores y supervisores de la Unión Europea.

En diciembre de 2002, el ECOFIN tomó la decisión de extender el enfoque Lamfalussy, que había sido diseñado para facilitar la elaboración rápida y flexible de la regulación de los mercados de valores, a los sectores bancario y de seguros<sup>17</sup>. Esto va a ser fundamental para poder introducir en el procedimiento de regulación europeo, normalmente rígido y lento, la flexibilidad necesaria para poder dotar a la regulación de la solvencia bancaria de una agilidad suficiente como para adaptarse a las cambiantes prácticas del mercado.

En efecto, la propuesta de directiva está estructurada siguiendo el enfoque Lamfalussy: en el articulado (o «*strand 1*» en la terminología de Lamfalussy) se recogen los principios básicos de la regulación (o los temas con un marcado carácter político), y en un conjunto de anexos («*strand 2*») se recogen los desarrollos técnicos de esos principios, entre los cuales cabe prever que habrá cuestiones que precisarán de modificaciones más frecuentes.

El proceso que está teniendo lugar en estos momentos para la aprobación de la revisión de la directiva sigue el procedimiento de co-decisión (aprobación de la propuesta de la Comisión por el Consejo y el Parlamento). Sin embargo, en el futuro, mientras que para una eventual revisión del articulado será preciso seguir de nuevo el procedimiento de co-decisión, la revisión de los anexos podrá llevarse a cabo por el procedimiento de comitología; esto es, conjuntamente por la Comisión y el correspondiente comité de «nivel 2» (el Comité Bancario Europeo, EBC, en el caso de la normativa bancaria), recibiendo el asesoramiento del comité de «nivel 3» (el Comité Europeo de Supervisores Bancarios, CEBS). Esto permitirá realizar de una manera mucho más rápida los ajustes y modificaciones que sean necesarios en los elementos contenidos en los anexos.

Por otra parte, como se verá en el epígrafe de implementación, la creación de CEBS, que ya está en pleno funcionamiento desde primeros de año<sup>18</sup>, será esencial para alcanzar una implementación consistente de la nueva normativa de capital.

3.2 LAS PARTICULARIDADES EUROPEAS INCORPORADAS EN LA DIRECTIVA

La norma europea presenta algunas diferencias con las recomendaciones de Basilea, no solo en el aspecto formal y de ámbito de aplicación, derivados de la existencia de un mercado

17. Véase, por ejemplo, Banco de España (2003), pp. 139-141. 18. El CEBS fue establecido por Decisión de la Comisión de 5 de noviembre de 2003 (2004/05/EC).

único europeo, sino también en el tratamiento de algunas cuestiones concretas, ya que da respuesta a las características de los mercados u operativas que existen en los países de la UE, y que no se contemplan en el marco más genérico de Basilea.

Por otra parte, hay que destacar que algunas de estas desviaciones respecto a Basilea tienen su origen, precisamente, en el diferente ámbito de aplicación. En efecto, la aplicación de la nueva normativa a las entidades de pequeño tamaño hace necesario realizar algunos ajustes, para que las normas sean «proporcionadas» a la realidad y complejidad de estas entidades. En el mismo sentido, se prevén tratamientos específicos para la aplicación de los requerimientos por riesgo operacional a las empresas de inversión (ESI).

El trabajo de la Comisión Europea ha sido exhaustivo, y las modificaciones en el texto de la directiva, presentadas al Consejo y al Parlamento Europeo para su aprobación, transponen todos los complejos aspectos técnicos de Basilea II a la legislación europea, con determinadas particularidades. Pero, además de estos aspectos técnicos, la Comisión Europea ha aprovechado para llevar al texto legislativo algunas cuestiones de carácter más político que facilitarán la implementación del mismo, estableciendo unas normas básicas para la cooperación y el intercambio de información entre los supervisores. En este sentido hay que señalar las normas relativas a las funciones del supervisor en base consolidada y a la transparencia del supervisor.

Finalmente, no se quiere dejar de mencionar que, dentro de las modificaciones a la Directiva, hay un tema importante que se ha desarrollado de una manera muy completa y sistemática: los distintos niveles (individual, subconsolidado, consolidado) a los que se deben aplicar los distintos requerimientos contenidos en ella, modificándose en cierta medida las disposiciones actuales para garantizar la adecuada distribución de los recursos propios en los grupos bancarios.

Así, las principales cuestiones son las siguientes.

### 3.2.1 El ámbito de aplicación

Como se ha mencionado repetidamente, la principal diferencia entre el texto de Basilea y la Directiva comunitaria (además del carácter de recomendación del primero y de norma legal de la segunda) es el diferente ámbito de aplicación. Basilea está dirigida a bancos internacionalmente activos, mientras que la directiva de la UE es de aplicación a todas las entidades de crédito y empresas de inversión, con independencia de su tamaño.

El enfoque europeo responde a dos motivos. En primer lugar, a un principio general seguido en la regulación europea, que establece que la realización de las mismas actividades debe estar sometida a las mismas normas, con independencia de la naturaleza (y tamaño) de las entidades que las lleven a cabo, con el objeto de preservar la igualdad en el terreno de juego competitivo. En segundo lugar, el nuevo marco es positivo para el desarrollo de las buenas prácticas en la gestión de riesgo, y el no aplicarlo de forma generalizada sería discriminatorio para las entidades excluidas.

Hay que destacar que esta decisión ha recibido un fuerte apoyo en las respuestas a las distintas consultas realizadas por la Comisión Europea, a pesar de que en otros países (por ejemplo, Estados Unidos) Basilea II solo se vaya a aplicar a los grandes bancos internacionales.

No obstante, esta decisión lleva aparejada la necesidad de ajustar algunas normas para hacerlas más proporcionadas a la realidad económica de algunas de las entidades que las van a aplicar.

Cabe señalar que parte de los procedimientos que facilitan la adopción generalizada del nuevo marco y el paso progresivo hacia las técnicas más avanzadas están incorporados en el propio texto de Basilea. Por ejemplo, como se ha mencionado, los métodos intermedios (FIRB para el riesgo de crédito y SA para el riesgo operacional) se diseñaron a propuesta de los países europeos. Otro ejemplo reseñable es la posibilidad de crear bases de datos compartidas para facilitar el acceso de las entidades pequeñas a los enfoques avanzados.

3.2.2 Ajustes cuyo objetivo esencial es facilitar un tratamiento proporcionado a determinados tipos de entidades

Los dos casos más destacables son los siguientes:

- El llamado «uso parcial permanente».

Esto es, la posibilidad de que las entidades (pequeñas) que adopten el método IRB en sus carteras de empresas y de particulares puedan utilizar las ponderaciones que corresponden al método estándar para sus carteras de soberanos y de bancos. Esta posibilidad, que está algo más restringida en el texto de Basilea, se ha incluido con carácter permanente en Europa (bajo unas condiciones), al estimarse que las entidades de pequeño tamaño no pueden llegar a obtener los datos propios suficientes de impagados y severidades de estas dos carteras, que, por otra parte, gozan, en general, de calificaciones externas.

- La adaptación de los requerimientos por riesgo operacional de las ESI.

La calibración del Nuevo Acuerdo de Basilea está realizada bajo la premisa de que en Basilea I el plus de requerimientos por riesgo operacional estaba incluido en el 8% de cómputo de los requerimientos por riesgo de crédito. Ahora, en la búsqueda de una mayor sensibilidad, el riesgo operacional se identifica y aísla y, de acuerdo con el objetivo de neutralidad en los requerimientos de capital para las entidades que adopten el método estándar, la calibración se ha realizado de forma que el nuevo requerimiento por riesgo operacional se compensa con la reducción en los requerimientos por riesgo de crédito.

El principal riesgo de las ESI es el de mercado, siendo el riesgo de crédito prácticamente nulo. En consecuencia, en su caso, el aumento de los requerimientos por riesgo operacional no se ve compensado por reducciones en los requerimientos por riesgo de crédito.

Por ello, la Directiva (6/1993) ha tenido que ajustar los requerimientos por riesgo operacional de estas entidades. En primer lugar, el nuevo régimen no se aplicará a las ESI de ámbito operativo limitado; para las entidades de mayor tamaño la idea es establecer al menos un período transitorio, con unos niveles más reducidos en los parámetros de las líneas de negocio típicas de estas entidades. Sin embargo, esta última cuestión está todavía sin cerrar.

3.2.3 Operativas que han recibido un tratamiento específico en Europa

La Directiva incluye determinadas disposiciones orientadas a concretar cómo deben tratarse determinadas operativas que son fundamentales para el sistema financiero europeo, bien porque son importantes para la financiación de las PYME, para el mercado hipotecario, o para la financiación de las propias entidades (más pequeñas) bancarias europeas, facilitando un tratamiento favorable para las mismas. En muchas de ellas los requerimientos de capital aumentarían con Basilea II, y no se desea afectar negativamente a estos mercados.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se señalan algunas de estas diferencias respecto al texto de Basilea:

- Para estimular la financiación a las PYME, se relajan algunos requisitos establecidos en el marco general del tratamiento de las técnicas de mitigación del riesgo de crédito (CRM), proporcionando un tratamiento más favorable de algunas operativas. Particularmente relevante es el caso de las operaciones garantizadas por las sociedades de garantía mutua (nuestras sociedades de garantía recíproca y otras similares en Europa).

Con el mismo objetivo, se ajusta el tratamiento de las operaciones de capital riesgo cuando esta cartera está suficientemente diversificada, rebajando los requerimientos de capital que corresponderían a los Fondos de Capital Riesgo (pues los requerimientos de capital por la actividad de capital riesgo experimentan un aumento significativo en Basilea II, reflejando su mayor riesgo relativo).

- Asimismo, se relajan los requerimientos exigidos para que los bonos bancarios puedan ser utilizados como colateral, con el objetivo de facilitar la financiación interbancaria a pequeñas entidades.
- También esencial para la (re)financiación de las entidades, y la financiación del mercado hipotecario y de los entes territoriales, es el tratamiento continuista y favorable para los llamados *covered bonds*, es decir, bonos emitidos por una entidad de crédito con garantía, sea hipotecaria o de otra naturaleza. Se incluyen aquí las cédulas hipotecarias y territoriales españolas.
- En lo que respecta al mercado hipotecario, además del tratamiento para las cédulas hipotecarias, cabe señalar la posibilidad de un reconocimiento más amplio de las hipotecas sobre locales comerciales.
- En el tratamiento de la titulización se han incorporado pequeñas diferencias, de naturaleza muy técnica, siendo destacable que la directiva establece un techo a los requerimientos de capital también en el método estándar (Basilea solo lo establece para el IRB). Esto es, los requerimientos de capital que correspondan al originador de una titulización por las posiciones que retenga en la misma, ya sean por las mejoras crediticias o por posiciones de otra naturaleza, no pueden ser mayores que antes de titular los activos.

3.2.4 El supervisor en base consolidada: la aplicación transfronteriza en la UE

Curiosamente, en el informe inicial en el que fundamenta la necesidad de modificar la regulación de la solvencia en la UE, la Comisión Europea describe las debilidades de la regulación actual añadiendo una a las que tradicionalmente se barajan: que la regulación actual no se ocupa suficientemente de la necesaria coordinación entre supervisores. Esto, por supuesto, no es casual.

Con la finalidad de superar esta debilidad, la propuesta de Directiva desarrolla y amplía las tareas del supervisor en base consolidada, que es una figura existente en la regulación europea en vigor, respetando la actual distribución de responsabilidades entre supervisor de origen y supervisor de acogida. Este desarrollo supone mayores exigencias de cooperación e intercambio de información entre los supervisores y, especialmente, un papel importante para el supervisor en base consolidada, es decir, para el supervisor de origen, en la validación de los modelos avanzados del Nuevo Acuerdo. Con esta propuesta, la Comisión Europea tiene

en cuenta el contexto europeo (regulación supranacional armonizada en el marco de un mercado unificado) y las peticiones más razonables de la industria europea, sin llegar a aceptar las propuestas más maximalistas o extremas de la misma.

En efecto, algunos representantes de la industria financiera europea han presionado a favor del establecimiento de la figura de un supervisor principal (*lead supervisor*, también denominado «coordinador») para cada grupo bancario europeo con operativa transfronteriza, en orden a eliminar duplicidades y divergencias de interpretación y reducir costes administrativos. Por ejemplo, la European Financial Services Roundtable, grupo privado integrado por los presidentes o altos ejecutivos de importantes bancos y compañías de seguros europeas, propone el establecimiento de un supervisor principal con amplios poderes, que sería el contacto único del grupo europeo. Estos poderes incluirían la validación de los modelos internos, la aprobación de la asignación del capital y la liquidez en el grupo, y la decisión acerca de todas las inspecciones in situ dentro del grupo. Llega al extremo de pedir que el coordinador sea responsable no solo de la supervisión a nivel consolidado, sino también a nivel local y subconsolidado, aunque, matiza, apoyándose en alguna medida en los supervisores de acogida reunidos en «colegios de supervisores»<sup>19</sup>.

Dado el vínculo de este tema con la implementación del nuevo marco, su descripción se hará en el epígrafe 4.2, correspondiente a la implementación.

### 3.2.5 La transparencia del supervisor

Un último tema que es una peculiaridad europea contenida en el proyecto de directiva es el de la transparencia del supervisor.

Se establecen cuatro tipos de información que el supervisor debe hacer pública, como mínimo, exigiendo que se haga de tal modo que permita las comparaciones entre países:

- Los textos legales adoptados relativos a la regulación prudencial.
- Cómo se han ejercido las opciones de discrecionalidad nacional.
- Los criterios y metodologías utilizados en la revisión supervisora.
- Datos estadísticos agregados de los elementos clave de la implementación en cada país.

Esta cuestión también merecerá mayor comentario en el epígrafe 4.4 a continuación.

## 4 Los desafíos de la implementación de Basilea II

«En teoría, no existe diferencia entre teoría y práctica; en la práctica sí la hay», Jan L. A. van Snepscheut.

### 4.1 LOS DESAFÍOS Y LOS INSTRUMENTOS: AIG Y CEBS

#### 4.1.1 Introducción

Lo primero que hay que tener en mente es que Basilea II representa un reto para supervisores y entidades, incluso en el plano nacional. Los desafíos para el supervisor son importantes. Entre otras cuestiones, tendrá que concretar y desarrollar unos criterios de validación de los métodos avanzados en el Pilar 1, y acometer un tipo de supervisión más «personalizada» en el Pilar 2, debiendo evaluar los procedimientos internos de cálculo de capital y la solvencia de las entidades, y, en su caso, identificar sus debilidades e imponer medidas correctoras. Todo ello con un elevado componente cualitativo. Esto implicará, sin duda, la necesidad de aumentar los recursos necesarios para la supervisión. También conlleva un cierto cambio en el perfil y en el

<sup>19</sup>. European Financial Services Roundtable (2004).

enfoque de la supervisión bancaria, especialmente en el caso de aquellos sistemas supervisores más basados en una vigilancia «externa» o, incluso, en el uso de auditores externos para la supervisión —aunque Basilea deja muy claro que no es su intención influir sobre las estructuras supervisoras de los países.

Sin embargo, el reto todavía adquiere mayor dimensión y complejidad en el plano internacional, es decir, en la supervisión de los grandes grupos bancarios con una extensa red en diferentes países. Estos grupos son, no lo olvidemos, el sujeto fundamental de las recomendaciones del Comité.

Uno de los objetivos principales de muchas regulaciones o recomendaciones internacionales, incluyendo Basilea II, consiste en garantizar un terreno de juego competitivo a nivel internacional a través de unas normas mínimas comunes. Sin embargo, toda regulación internacional tiene el riesgo potencial de una aplicación desigual entre los distintos países. Las regulaciones nacionales de los más de cien países que adoptaron Basilea I no han sido ajenas a estas inconsistencias (por no hablar de las diferencias que existen en otros ámbitos normativos esenciales para el desarrollo de la actividad financiera, con mención especial a la normativa contable y a la fiscal).

Pues bien, la regulación de la solvencia es un elemento esencial del marco regulatorio del sistema financiero internacional, y hay que reconocer que Basilea II presenta un mayor potencial para una aplicación desigual que Basilea I. Las razones, ya apuntadas, son varias: la existencia de mayores elementos de discreción nacional, por un lado, y cualitativos, por otro, en el Pilar 1; un Pilar 2 que da mayor discreción a las autoridades supervisoras; o la existencia de un menú de alternativas para la medición de riesgos, que implica que las diferentes filiales de los grandes bancos internacionales pueden estar sujetas a distintas metodologías de acuerdo con el país en que operan.

Además, la posibilidad de una aplicación diferente en los distintos países no solo es negativa desde el punto de vista del objetivo de igualdad competitiva en el ámbito internacional, sino que también puede representar una carga excesiva para estos grupos internacionales, que tienen que seguir criterios diversos y cumplir los distintos requisitos impuestos por los supervisores de los países en los que operan.

4.1.2 La consistencia en Basilea: el Grupo de Implementación del Acuerdo (AIG)

El Comité es plenamente consciente de que, para su correcta implementación y el cumplimiento de sus objetivos, Basilea II requiere un cierto grado de consistencia entre las distintas jurisdicciones. Por ello, en diciembre de 2001, creó el Grupo de Implementación del Acuerdo (*Accord Implementation Group* o AIG).

El objetivo del AIG es facilitar la implementación de Basilea II de una forma consistente entre los distintos países, lo que no significa que tenga que ser una aplicación idéntica. El planteamiento es que este grupo sirva de foro para el intercambio fluido de información entre los supervisores, fomentando la consistencia en la implementación del Acuerdo a través de dos vías no preceptivas:

1. Compartiendo las experiencias y metodologías para identificar unas «mejores prácticas», y
2. facilitando la identificación de posibles inconsistencias en la implementación que puedan requerir mayor guía por parte del Comité.

Dentro de los trabajos del AIG destacan cuatro áreas: las opciones de discreción nacional, el Pilar 2, la validación de modelos IRB (y AMA) y, sobre todo, la implementación transfronteriza del Acuerdo.

La naturaleza y objetivos de los trabajos en cada una de estas áreas son muy diferentes. Está claro que una igualdad total en las normas, en las prácticas supervisoras y en los criterios de validación resolvería gran parte de las preocupaciones de los grupos internacionales. Pero esto no es realista porque, como los reguladores saben perfectamente, muchas de las diferencias en la regulación y supervisión entre países tienen causas de fondo sólidas; y seguirán existiendo mientras estas persistan. Los distintos países viven realidades económicas, financieras, regulatorias, e incluso culturales, diferentes. Esta situación impone un límite a la convergencia, cuyo alcance debe limitarse a aquellas cuestiones o áreas donde las diferencias nacionales no están justificadas, o donde el coste neto de la diversidad supera al de la homogeneidad.

Así, en el caso de las áreas de discrecionalidad nacional el objetivo principal del AIG es bastante limitado: simplemente facilitar la información de las opciones elegidas por los países. En los trabajos sobre el Pilar 2 el objetivo va un poco más allá: aclarar lo que es (o lo que no es) el Pilar 2, destacando que no hay una única receta para aplicarlo. En cuanto a la validación de los modelos, que es un trabajo de gran complejidad, el objetivo va todavía más allá: se pretende alcanzar una mayor convergencia, aprendiendo de los supervisores con más experiencia en este campo e intentando delimitar el contenido de algunos de los elementos esenciales del marco IRB.

Totalmente diferentes son los trabajos encabezados bajo el título de «aplicación transfronteriza del Acuerdo». Pero ¿no es esto de lo que hemos venido hablando todo este tiempo? En efecto, hemos visto que la aplicación desigual de los tres puntos anteriores es la causa principal de las dificultades para aplicar el Acuerdo en los grupos transfronterizos. Pero los trabajos en esta área lo que intentan es salvar estas dificultades definiendo unos principios básicos de asignación de responsabilidades, cooperación y comunicación entre las distintas autoridades implicadas en la supervisión de un grupo bancario internacional.

#### 4.1.3 La convergencia en Europa: el Comité Europeo de Supervisores Bancarios (CEBS)

En principio, las dificultades de implantar el Acuerdo en los grupos paneuropeos son muy similares a las que nos encontramos en los grupos internacionales. Pero la forma de abordarlas es diferente en el ámbito de un mercado único, con una base normativa común y con una estructura institucional que facilita el reconocimiento mutuo necesario para tratar estas cuestiones.

Aunque la Directiva asienta las bases para tratar algunos de estos temas, eso no quiere decir que vayan a ser fáciles de implementar. Para el desarrollo consistente de estas bases, y el tratamiento de otras dificultades para la implementación de la Directiva, será necesaria una convergencia en las prácticas supervisoras («*strand 3*» en la terminología Lamfalussy), para la que el papel del Comité Europeo de Supervisores Bancarios, CEBS, está siendo fundamental.

El CEBS fue constituido por decisión de la Comisión Europea de 5 de noviembre de 2003 y, como comité bancario de «nivel 3», cumple tres funciones: 1) asesorar a la Comisión en la elaboración de la normativa bancaria; 2) asegurar una aplicación consistente de la normativa europea y una convergencia en las prácticas supervisoras; y 3) estimular la cooperación y el intercambio de información entre los supervisores<sup>20</sup>.

20. Para mayor información sobre el CEBS, véase su página: [www.c-ebs.org](http://www.c-ebs.org).



Desde su nacimiento, a principios de este año 2004 (su primera reunión formal fue el 29 de enero en Barcelona), este Comité ha sido extraordinariamente activo en las cuestiones relativas a la implementación del Acuerdo. Para ello ha contado con la ayuda de su principal grupo de trabajo, el Grupo de Contacto (GdC), y de un grupo de nueva creación, el Grupo de Expertos de la Directiva de Capital<sup>21</sup>.

De las tres áreas identificadas como problemáticas para la implementación de la nueva normativa hay que destacar, muy especialmente, los trabajos realizados por el GdC sobre el contenido y desarrollo de la revisión supervisora, que han dado lugar a un documento que el CEBS ha sometido a consulta. Además, por encargo de la Comisión Europea, y con el objeto de reducir el número de opciones contenidas en el borrador de Directiva, el CEBS ha analizado (a través del Grupo de Expertos) las áreas de discrecionalidad nacional. Finalmente, también se han acometido los trabajos para alcanzar una mayor convergencia en las metodologías para la validación de los enfoques internos, a través de un subgrupo conjunto formado por ambos grupos citados, y se ha comenzado a trabajar en la transparencia del supervisor.

A continuación se describirán los pasos que se han dado, en Basilea y en la UE, para abordar los temas descritos. Los dos siguientes epígrafes se dedican a la aplicación transfronteriza y al Pilar 2, respectivamente. A continuación se tratan los otros tres: la validación de modelos, la discreción nacional y la transparencia del supervisor.

De todos ellos, probablemente el de la aplicación transfronteriza es el más difícil, tanto porque es en sí mismo extremadamente complejo, como porque incorpora un elevado componente político. Además, en él se mezclan las cuestiones relativas a las otras áreas citadas.

Empecemos, pues, por lo más difícil.

#### 4.2 LA APLICACIÓN TRANSFRONTERIZA DE BASILEA II

La importancia de la aplicación transfronteriza de Basilea II es tal que ha centrado la atención de los supervisores de todo el mundo, reunidos en su conferencia bianual en Madrid en septiembre de este año —la denominada Conferencia Internacional de Supervisores Bancarios (ICBS, según sus siglas en inglés)<sup>22</sup>—. Una de las conclusiones de esa conferencia es que los desafíos supervisores transfronterizos van mucho más allá de la aplicación de Basilea II. La centralización de funciones en una entidad en los grandes grupos bancarios internacionales, la creciente globalización bancaria y el establecimiento de filiales sistémicas en los países de acogida han sido citados como importantes elementos que hacen que el diálogo, la cooperación y la coordinación entre los supervisores de origen y acogida deba incrementarse notablemente.

Con la finalidad de afrontar estos retos, el Comité publicó unos principios para la aplicación transfronteriza del Acuerdo que nos servirán de punto de partida para el análisis de este tema.

##### 4.2.1 Los seis principios generales para la aplicación transfronteriza de Basilea II

Uno de los problemas más importantes de la aplicación del Acuerdo, y al que más atención se le ha dedicado, es el de la aplicación transfronteriza de los métodos avanzados de medición de los riesgos (de crédito, operacional o de Pilar 2). Un grupo internacionalmente activo

---

<sup>21</sup> El GdC fue creado en 1974. Desde entonces ha promovido la convergencia de las prácticas supervisoras y la comunicación entre supervisores. Con la creación del CEBS, el GdC se incorporó en la nueva estructura como principal grupo de trabajo de este Comité. El Grupo de Expertos de la Directiva de Capital ha sido creado por CEBS para tratar las cuestiones relacionadas con esta directiva y, en particular, para el cumplimiento de la tarea asesora de CEBS a la Comisión en esta fase de la elaboración de la misma. <sup>22</sup> 13th International Conference of Banking Supervisors (ICBS). Madrid, 21-22 de septiembre de 2004. [www.icbs2004.org](http://www.icbs2004.org).

que aplique métodos avanzados al grupo consolidado, a la matriz y a las filiales se enfrenta con una serie de cargas si los supervisores no aplican de manera similar Basilea II:

- Los criterios de la validación de los modelos pueden ser distintos. En este caso, un modelo adecuado para el grupo o una filial puede no serlo para otra, no solo porque las circunstancias de cada una sean distintas, sino porque la interpretación de los supervisores acerca del cumplimiento de los requisitos sea diferente.
- Los países pueden decidir implementaciones muy distintas de Basilea II, hasta el extremo de no aceptar los modelos avanzados en su territorio, implementando solo el SA de Basilea II, o quedándose en Basilea I. O pueden no aceptarlos para un conjunto determinado de entidades. Como es sabido, por ejemplo, Estados Unidos solo aplicará (al menos por ahora) Basilea II a una veintena de bancos —incluyendo todos los internacionalmente activos—. Esto significa que las distintas entidades de un grupo internacional podrían tener que aplicar métodos distintos.

El AIG ha tratado de paliar ambos problemas. Como primera medida, el Comité publicó seis principios de la aplicación transfronteriza de Basilea II elaborados por el AIG, que fueron complementados posteriormente por otros dos (véase recuadro 2)<sup>23</sup>.

Estos seis principios son bastante genéricos, y se explican bien por sí mismos. Cabe reseñar el primero: no se altera la actual distribución de responsabilidades entre el supervisor de origen (de la matriz) y el de acogida (de la filial). Como es bien sabido, la distribución internacional de responsabilidades de los supervisores es hoy la siguiente<sup>24</sup>: el supervisor de la matriz es responsable del grupo consolidado, de su matriz y de las filiales establecidas en su territorio; los supervisores de acogida son responsables de las filiales establecidas en su territorio<sup>25</sup>.

Conviene también detenerse un momento en los dos adicionales citados, que tienen un alcance más práctico.

El primero de ellos establece que los supervisores (de los países miembros del Comité) que necesiten información detallada de los planes de implementación de filiales extranjeras que operan en su territorio deberán solicitarla al supervisor de origen antes de dirigirse al banco. El texto aclara que esto debe interpretarse de manera «práctica» y que no impide los contactos directos de cada autoridad con sus filiales, sino que proporciona una racionalización de estas peticiones que redundará en menores cargas de implementación. No obstante, la práctica ha demostrado que determinadas filiales ni siquiera tienen información general sobre los planes de implementación del grupo al que pertenecen. Esta situación no es deseable y hace aumentar las reticencias de terceros países que estén pensando en aplicar este principio.

El segundo principio adicional tiene relevancia para la discusión posterior acerca del papel del supervisor en base consolidada en la UE. Este principio, que desarrolla el quinto de los principios generales del recuadro 2, dice que el Comité espera que el trabajo inicial de validación

---

23. BCBS (2003) y BCBS (2004c), apéndice III. La traducción, no literal, es nuestra. 24. Esta distribución está contenida en el primer documento del Comité, denominado «Concordato», cuya finalidad era asegurar que todo banco quedara sujeto a supervisión. Véase BCBS (1983). 25. El caso de las sucursales —que no se trata aquí— es algo distinto y varía según países. Normalmente será el país de origen el responsable de la supervisión prudencial de la sucursal —que es una entidad sin personalidad jurídica propia—, aunque algunas jurisdicciones tienen la responsabilidad legal de supervisarlas.

**A. Los seis principios para la aplicación transfronteriza del Acuerdo**

1. El Nuevo Acuerdo no altera las responsabilidades legales de los supervisores nacionales para la regulación de sus entidades domésticas, ni los acuerdos para la supervisión en base consolidada establecidos por el BCBS.
2. El supervisor de origen es responsable de la vigilancia de la implementación del Nuevo Acuerdo para un grupo bancario en base consolidada.
3. Los supervisores de acogida tienen responsabilidades que deben ser entendidas y reconocidas, especialmente en el caso de filiales.
4. Debe fortalecerse la cooperación práctica entre supervisores con intereses legítimos. El supervisor de origen debe dirigir esta coordinación.
5. Cuando sea posible, los supervisores deben evitar hacer trabajos de validación redundantes y no coordinados, con la finalidad de reducir la carga de implementación de los bancos y no dilapidar los recursos de los supervisores.
6. Al implementar el Nuevo Acuerdo, los supervisores deben comunicar lo más claramente posible a los grupos bancarios internacionalmente activos los papeles respectivos del supervisor de origen y de los supervisores de acogida. El supervisor de origen liderará los esfuerzos de coordinación en cooperación con los supervisores de acogida.

**B. Dos principios adicionales para la aplicación de Basilea II**

1. Los supervisores de origen y de acogida deben considerar modos prácticos para la coordinación de las peticiones de información [que se le hacen a las entidades de un grupo internacionalmente activo].
2. Los supervisores no deben duplicar el trabajo de validación y aprobación de [los modelos avanzados] de Basilea II. [Este principio es un desarrollo del quinto anterior, véase la explicación en el texto.]

**C. Principios para la aplicación transfronteriza del AMA**

1. El cálculo de los requerimientos AMA debe ser coherente con el ámbito de aplicación del Acuerdo y con los seis principios transfronterizos.
2. La dirección de cada entidad tiene la obligación de entender el perfil de riesgo operacional a su nivel de la organización y de asegurar que estos riesgos se gestionan adecuadamente y que el capital mantenido a cada nivel es adecuado en relación con esos riesgos.
3. Dado que el capital no es libremente transferible dentro de un grupo bancario, especialmente durante épocas de estrés, cada filial del grupo debe estar adecuadamente capitalizada de manera individual.
4. Cuando sea posible, los supervisores deben buscar un equilibrio entre los principios anteriores y el objetivo de reducir los costes de implementación del AMA —tanto para los bancos como para los supervisores.

de los enfoques IRB avanzados para las *exposiciones con grandes empresas* sea liderado por el país de origen con el apoyo de los supervisores de acogida, quienes tienen que basarse en el trabajo del de origen<sup>26</sup>.

Como se verá más adelante, la propuesta de directiva de la Comisión Europea ha dado otra vuelta de tuerca a este principio otorgando un papel aún más importante al supervisor de origen —aunque en un contexto de normativa supranacional desarrollada.

#### 4.2.2 El caso de la aplicación transfronteriza del AMA

Esta aplicación de los sistemas avanzados para la medición del riesgo operacional, AMA, es un caso particular de la aplicación transfronteriza general, y tendrá consecuencias para la discusión del Pilar 2 (véase más adelante).

<sup>26</sup> La referencia a grandes empresas se basa en la constatación de que los modelos del grupo para las mismas serán de aplicación más generalizada que aquellos para *retail*, por ejemplo, donde las circunstancias específicas de los mercados tienen mayor influencia y, consecuentemente, el papel de los supervisores de acogida debe ser mayor. En este sentido, algunos supervisores están empezando a distinguir tres niveles de modelos de una misma entidad: global (para todo el mundo), regional y local; para algunos, la implicación del supervisor de acogida podría ser nula en el primer caso, relativa en el segundo, y preponderante en el local.

Las entidades plantearon dos grandes conjuntos de problemas en la aplicación transfronteriza del AMA. El primero, más práctico, se refiere a las dificultades de hacer un AMA para cada una de las filiales del grupo, debido a problemas de preparación técnica de su personal y de disponibilidad de datos.

El segundo es consecuencia de que Basilea II permite que aquellas entidades que cumplan los requisitos puedan reconocer los efectos de la diversificación en el AMA, a diferencia de lo que ocurre en el riesgo de crédito, donde no se reconoce el AIRB. Sin embargo, si una entidad aplica el AMA en un grupo consolidado, percibiendo esos beneficios en términos de menores requerimientos de capital por riesgo operacional, y aplica asimismo el AMA (u otro método) a cada una de sus filiales, normalmente la agregación (por mera suma) de los requerimientos de todas ellas dará un capital total superior a los requerimientos del grupo consolidado.

Para evitar esto, los bancos plantearon una alternativa muy simple desde el punto de vista conceptual, pero compleja en la práctica e imposible desde el punto de vista de la distribución de las responsabilidades de la supervisión internacional. Consistía en calcular un solo requerimiento AMA para el grupo, y luego distribuir esta cuantía entre las distintas filiales en base a determinados criterios.

Aparte de las complicaciones prácticas para desarrollar un modelo de asignación del capital a las filiales, esta solución chocó con dos problemas básicos. El primero es que el supervisor de acogida de la filial no estará normalmente dispuesto a aceptar esa asignación, ya que tiene la obligación legal de asegurarse que sus entidades están adecuadamente capitalizadas en relación con sus riesgos. Es soberano en la decisión de aceptar o no una asignación del capital por el grupo. Así, no se puede establecer esa asignación como una obligación general.

El segundo es que si bien es cierto que es poco probable que una entidad sufra grandes pérdidas por riesgo operacional en varias filiales a la vez, no es menos cierto que, en general, el capital no es transferible internacionalmente, de modo que es muy dudoso que una filial que no ha sufrido pérdidas pueda apoyar a la que sí las ha sufrido.

El Comité, reconociendo esta situación, emitió un documento (que luego fue objeto de aclaración), argumentando que la necesaria flexibilidad de implementación no debe ir contra un principio fundamental: que cada entidad debe estar adecuadamente capitalizada individualmente. Rechazaba, así, la posibilidad de un método de asignación generalizada, proponiendo en su lugar un denominado «enfoque híbrido» del AMA<sup>27</sup>.

Este enfoque solo acepta, previo acuerdo del supervisor, la asignación del capital AMA calculado para el grupo en el caso de filiales «no significativas». Por lo tanto, los bancos tienen que calcular un AMA individual (o aplicar otro método) para cada una de sus filiales significativas (que no se definen), y en ningún caso se permite que los beneficios de diversificación del grupo en su conjunto puedan aplicarse «hacia abajo» a estas filiales. Sí se permite reconocer los beneficios de diversificación internos de cada filial AMA, que serán los más importantes por el mayor tamaño de estas.

Por otro lado, el documento trata de mitigar los problemas de coste, permitiendo que las filiales utilicen, en el cálculo de su AMA individual, los recursos de la matriz u otras entidades del

---

27. BCBS (2004a). Una interpretación/ampliación de estos principios se encuentra en la nota de prensa de 11 de mayo del Comité, BCBS (2004c).

grupo, y los datos y parámetros calculados para el grupo, siempre que los ajusten a la situación de la filial.

En el recuadro 2 se listan los cuatro principios del AMA transfronterizo contenidos en el documento citado.

#### 4.2.3 La práctica: el estudio de «casos reales»

Los seis principios para la aplicación transfronteriza de Basilea II, junto con los trabajos del AIG en función de la experiencia de los países miembros, llevan al siguiente funcionamiento de la implementación de Basilea II. Primero, cada banco debe presentar un plan de implementación que contenga un conjunto de informaciones. Algunas de las más importantes son: el método de medición de riesgo que va a aplicar el grupo y cada una de las filiales, las fechas de aplicación relevantes, la situación actual de cumplimiento de los requisitos del método o los métodos elegidos, y los planes para que las filiales que no lo hayan hecho al inicio accedan al método aplicado por el grupo si este es más avanzado (el denominado *roll-out*<sup>28</sup>).

A continuación el supervisor debe revisar este plan y entablar un diálogo con la entidad, y, lo que es más importante para lo que nos ocupa, el supervisor de origen debe establecer contacto con los supervisores de las filiales (más relevantes) del grupo. Este contacto puede adoptar la forma de reuniones entre estos supervisores (las denominados «colegios de supervisores»), aunque también se puede optar por múltiples contactos bilaterales<sup>29</sup>.

Estas reuniones forman la base de los llamados «estudios de casos reales» (*real case studies*) del AIG. Estos estudios son los precursores de los acuerdos prácticos y planes conjuntos entre el supervisor de origen y los de acogida para cada grupo. El AIG ha estudiado unos 17 casos relativos a la implementación de los métodos avanzados de riesgo de crédito y, en menor medida, operacional. En estos trabajos han participado también algunos países que no son miembros del Comité<sup>30</sup>.

Estos estudios han permitido extraer algunas lecciones preliminares:

- Es mejor empezar con un reducido grupo de supervisores: el de origen y los de acogida más significativos, complementando esto con una adecuada política de comunicación hacia los supervisores de otras filiales del grupo no incluidos en las reuniones iniciales.
- Deben analizar como reaccionar ante los planes del banco y ver la mejor forma de coordinar sus esfuerzos.
- Un prerrequisito es que los planes de los bancos estén adecuadamente desarrollados.
- Los supervisores de acogida deben decidir acerca de qué información precisan para que puedan fiarse de los cálculos, análisis y trabajos desarrollados fuera de su jurisdicción (normalmente en el país de origen).

---

**28.** De hecho, en inglés, este plan se denomina *roll-out plan*. Basilea II permite que las distintas entidades de un grupo apliquen diferentes métodos de medición de los riesgos, transitoria o permanentemente, siempre que se cumplan determinadas condiciones. Ya hemos dicho que en la UE algunas carteras (soberanos, interbancario) tienen una excepción permanente. **29.** Un factor para determinar el formato más apropiado para los contactos entre supervisores es el de la estructura organizativa de los grupos. Por ejemplo, el formato multilateral es más adecuado para grupos en los que existe una centralización de funciones. **30.** Véase Nick Le Pan (2004). (Le Pan es vicepresidente del BCBS y presidente del AIG.) Además, un discurso en el citado ICBS de Madrid volvió sobre este tema, ampliando los datos aportados en el discurso citado.

- Asimismo, los supervisores de origen deben tener claro qué información necesitan de los de acogida acerca de la relevancia de los modelos y análisis del banco en relación con los mercados de acogida.
- En ningún caso estas relaciones entre supervisores de origen y acogida pueden seguir una fórmula preestablecida.
- Estas relaciones tampoco llevarán a cambios en la distribución de responsabilidades entre supervisores.

4.2.4 La aplicación transfronteriza en la UE: las nuevas funciones del supervisor en base consolidada<sup>31</sup>

Como se ha visto en el epígrafe 3.2, para resolver los problemas de consistencia entre enfoques y métodos distintos seguidos por los supervisores europeos, en especial respecto a la validación de modelos, y propiciar la coordinación y el intercambio de información entre los distintos supervisores europeos a los que esté sometido un grupo bancario, la Comisión Europea ha optado por desarrollar y ampliar las tareas que corresponden al supervisor responsable de la vigilancia en base consolidada de un grupo bancario. Para ello, en su propuesta de Directiva, define el concepto de «matriz europea» de un grupo bancario como aquella matriz última, en Europa, del mismo<sup>32</sup>.

En efecto, la Directiva amplía (artículo 129) las actuales funciones del supervisor en base consolidada de una entidad de crédito matriz europea. Por una parte (art. 129.1), le otorga la responsabilidad de la coordinación de la obtención y diseminación de la información relevante para la supervisión, y la planificación y coordinación de las actividades supervisoras, incluyendo la revisión supervisora (o Pilar 2).

Por otra parte (art. 129.2), establece el siguiente procedimiento para la validación de los modelos avanzados en el caso de los grupos europeos transfronterizos:

«En el caso de una solicitud de autorización para el uso de modelos avanzados por parte de una entidad de crédito matriz europea y su grupo, que se someterá únicamente al supervisor en base consolidada [el de origen] de la matriz europea, las autoridades supervisoras deben trabajar conjuntamente para determinar si debe o no otorgarse dicha autorización. Estas autoridades deberán resolver la solicitud en un único documento [para el grupo y sus filiales] en un plazo no superior a seis meses. Si no se ha producido una resolución en dicho plazo, el supervisor en base consolidada resolverá»<sup>33</sup>.

La Directiva es una norma. Esto significa que, a diferencia de Basilea, no puede dejar abierta la resolución de un procedimiento: no valdría decir que los supervisores de origen y acogida

<sup>31</sup>. Nótese que este tema, que es esencialmente de implementación en Basilea, ha sido incorporado a la propia legislación común de la Unión, dejando para el «*strand 3*» su desarrollo práctico. Nótese, además, que en este artículo solo se tratan las cuestiones transfronterizas importantes directamente relacionadas con Basilea II. La discusión europea sobrepasa este limitado alcance, incluyendo cuestiones como la aplicación de la regulación de la sociedad europea en el caso de grupos bancarios que transforman filiales en sucursales sistémicas, el papel de los sistemas de garantía de depósito, los efectos sobre la estabilidad financiera, cómo internalizar las externalidades creadas por el contagio entre países debido a la expansión transfronteriza, el impacto sobre los apoyos de liquidez y el papel de los bancos centrales, entre otras cuestiones. <sup>32</sup>. Art. 4 (16): Una entidad de crédito matriz europea es la matriz de un grupo de entidades de crédito establecida en un Estado miembro que no es filial de una entidad de crédito (o de un *holding* financiero) establecida en otro Estado miembro, y en la que ninguna entidad de crédito autorizada en un Estado miembro mantiene una participación. El art. 4 (17) incluye una definición semejante para un *holding* matriz europea. <sup>33</sup>. Es de esperar que, por su mutuo interés, la necesidad de todos los supervisores de tener en cuenta la opinión de los demás, y los trabajos hacia la convergencia de las prácticas supervisoras, en general, y de la validación, en particular, hagan que la resolución por parte del supervisor de origen sea un hecho excepcional.

decidirán conjuntamente sin establecer qué ocurre si no se ponen de acuerdo, y sin establecer un plazo para la resolución. La Comisión soluciona esto estableciendo que decida el supervisor de origen si no hay acuerdo en un plazo de seis meses<sup>34</sup>.

Esta norma tiene una consecuencia inmediata: se produce el traspaso de parte de la responsabilidad sobre las filiales desde el supervisor de acogida (donde hoy reside) hacia el de origen. ¿Se trata de una cuestión preocupante? Vayamos por partes.

Desde el punto de vista puramente *legal*, la responsabilidad del supervisor de acogida está a salvo. La Directiva implicará (de mantenerse en su actual redacción) una modificación del cuadro de responsabilidades nacionales actual, pasando un elemento de la supervisión prudencial de las filiales de su país de acogida al de origen. Sin perjuicio de lo anterior, el supervisor de acogida seguiría siendo responsable de la adecuación de capital de la filial y de su supervisión prudencial en general.

No obstante, desde un punto de vista *práctico y de aplicación*, esta ruptura en la actual distribución de responsabilidades puede provocar serios problemas. Esto se debe a la naturaleza de los requerimientos que deben cumplir los bancos para que el supervisor acepte sus modelos avanzados y, por ende, a la naturaleza del propio proceso de validación. Tres elementos se pueden señalar en este sentido: la existencia de numerosos requisitos cualitativos (de gobierno corporativo y gestión de riesgos) que deben cumplir los bancos que quieran acceder a los modelos avanzados; la existencia de un «test de uso» o requerimiento de que el modelo esté integrado en la gestión de la entidad; y la exigencia de que la entidad cumpla *continuamente* (en todo momento) esos requerimientos.

Esa naturaleza provoca serias dudas, tanto conceptuales como prácticas, acerca de la posibilidad de separar (o aislar) la validación de un modelo avanzado del resto de la supervisión prudencial de la entidad de forma continuada. El proceso de validación no es puntual sino continuo, ya que, si bien algunos requisitos se cumplen de una vez para siempre, otros requieren una atención constante por parte del supervisor.

Por ejemplo, si el supervisor de acogida detecta una deficiencia sobrevenida de los controles internos durante una inspección normal, tendrá que decidir qué impacto puede tener sobre el modelo y, quizás, informar al supervisor de origen. ¿Quién es responsable de la detección de la debilidad? ¿Y de su corrección?

Todo ello implica que, si bien el papel del país de origen puede ser primordial en la primera autorización, deberá arbitrarse un procedimiento más equilibrado y cercano al supervisor de acogida para la validación continuada del cumplimiento de los requisitos.

a. El posible papel del Pilar 2

En esa vigilancia continuada, un tema muy importante es el papel del Pilar 2: a pesar de que la banca europea pide que se aplique solo a nivel del grupo consolidado, la Directiva establece que, al menos, la entidad o subgrupo filial dentro de cada país debe estar sometido a la revisión supervisora del país de acogida.

Así, el Pilar 2 puede proporcionar una línea de defensa ante fallos materialmente importantes del sistema descrito, pues permite al supervisor compensar esos posibles fallos asegurando que cada filial tiene el capital suficiente.

---

<sup>34</sup>. El caso más extremo de falta de acuerdo es cuando un supervisor de acogida rechaza (no valida) la aplicación de un IRB o un AMA para su filial, mientras que el de origen la acepta.

Es posible argumentar que el Pilar 2 puede ser utilizado por el supervisor de acogida para imponer unilateralmente su posición acerca de la validación cuando no esté de acuerdo con el supervisor de origen, viciando la nueva delimitación de responsabilidades. No obstante, este problema es probablemente menor en un contexto de supervisores razonables, transparencia supervisora y presiones de mercado, y en la medida en que los «requerimientos» adicionales del Pilar 2 deban justificarse.

b. La importancia práctica de esta cuestión

La validación de modelos es un elemento dentro del esquema global de la supervisión prudencial de una entidad. Las diferencias que se pueden producir entre una validación (país de acogida) y otras (país de origen) son probablemente mínimas, especialmente si la decisión se produce tras un razonable intercambio de opiniones entre los supervisores.

Actualmente este tema tiene una dimensión muy acotada para España<sup>35</sup>: las 18 filiales españolas de bancos de la UE suponen entre un 3% y un 4% de los activos, empleados y número de oficinas; las dos mayores suponen un 1,3% y un 0,9% de los activos totales. Respecto a las filiales de bancos españoles en la UE (cuyos sistemas tendría que validar España como supervisor en base consolidada), tienen cierta importancia en Alemania y en Portugal.

No obstante, esta cuestión es vital para otros países europeos en cuyos sistemas bancarios hay una gran preponderancia de filiales (o sucursales) de otros países, como puede ser el caso de Luxemburgo o la mayor parte de los países nuevos de la UE, y es muy difícil, sobre todo en estos últimos, separar las dificultades técnicas de las cuestiones políticas.

4.3 LA IMPLEMENTACIÓN DEL PILAR 2

Como se ha indicado en la introducción, la complejidad, intensidad y duración de los trabajos sobre el Pilar 1 centraron gran parte de la atención del Comité y de la industria hasta hace poco más de un año. Esto implicó retrasar la reflexión sobre el Pilar 2 en Basilea.

La redacción actual de la primera parte de este Pilar (que incorpora los cuatro principios) se completó muy pronto en el proceso y prácticamente no se ha modificado (sección II del Pilar 2). La segunda parte del mismo (sección III en adelante) ha sufrido más cambios, consistentes básicamente en dar refugio a aquellos temas que estaban inicialmente en el Pilar 1, siendo el riesgo de interés de la cartera de inversión uno de los primeros temas en emigrar, y los aspectos relacionados con la titulización, de los últimos.

Sin embargo, coincidiendo con las respuestas al CP3, ha habido un interés creciente por este tema, tanto por parte de la banca como de los propios supervisores.

Las principales preocupaciones de las entidades son dos, aunque, como veremos, en Europa se añade una tercera. La primera es el temor a que el Pilar 2 implique exigencias adicionales de capital automáticas —exigencias cuyo efecto sobre los requerimientos de capital no se ha estudiado en los sucesivos estudios de impacto—. La segunda es el temor a una aplicación desigual entre países que desnivele el terreno de juego competitivo, dada la gran discreción con que cuenta el supervisor en la aplicación de la revisión supervisora. En Europa, además, las entidades han expresado el temor a una aplicación desproporcionada de los principios de la revisión supervisora exigiendo que hasta las entidades menos sofisticadas deban contar con modelos internos (complejos) de cálculo del capital económico (véase más adelante).

---

35. Situación que puede cambiar con la adquisición por parte de un banco español de una entidad británica de cierto peso.



4.3.1 Lo que dice el Acuerdo sobre el Pilar 2: los objetivos y los cuatro principios

El objetivo básico del Pilar 2 es asegurar que las entidades tienen el capital suficiente para cubrir sus riesgos, y estimularlas a desarrollar y utilizar mejores sistemas y técnicas para la gestión y medición de los mismos. Para ello se basa en cuatro principios que establecen lo siguiente:

1. Los bancos deben tener un proceso para evaluar la adecuación global de su capital en relación con su perfil de riesgos y una estrategia para mantener los niveles de capital. Este proceso se ha venido a denominar proceso de evaluación de la adecuación del capital, o CAAP en sus siglas en inglés. En definitiva, establece que los administradores de cada entidad tienen la principal responsabilidad de que exista un CAAP que asegure que la entidad tiene suficiente capital para hacer frente a las exigencias legales, a su perfil de riesgos y a sus objetivos internos.
2. Los supervisores deben revisar y evaluar la valoración interna del capital considerado adecuado por los bancos y sus estrategias, y tomar las medidas que consideren adecuadas si no están satisfechos con el resultado del proceso.
3. Los supervisores esperan que los bancos operen con unas ratios de capital superiores a los mínimos legales del Pilar 1, y deben tener la potestad de exigir que los bancos mantengan un nivel de capital por encima del mínimo.
4. Los supervisores intervendrán pronto para evitar que los niveles de capital caigan por debajo de los mínimos.

4.3.2 La posición del Comité sobre la implementación del Pilar 2

El Comité de Basilea ha trabajado en el último año en la implementación del Pilar 2, aunque lo único que ha hecho público es el anexo B a su nota de prensa de enero de 2004<sup>36</sup>. Dicho anexo contiene ideas generales sobre cómo interpretar este Pilar de Basilea II, y reafirma el compromiso del Comité de trabajar por una implementación consistente entre países. Reconoce que este Pilar tiene que ser flexible, por lo que no deben darse guías prescriptivas, sino avanzar en dos direcciones: compartiendo información entre los supervisores acerca de su aplicación nacional, y estableciendo un diálogo constructivo con las entidades.

Los puntos más importantes del citado anexo son los siguientes:

- La identificación individualizada de determinados riesgos incluidos en el texto del Pilar 2 (de interés, de concentración, etc.) tiene la finalidad de que los bancos, bajo su propia responsabilidad, los incluyan en su CAAP. Si se proporcionan principios sobre su tratamiento, es para que los bancos los tengan en cuenta al hacer su valoración interna. El Pilar 2 no impone automáticamente requerimientos adicionales de capital (*add-ons*) para cada uno de ellos.
- No se pretende que el Pilar 2 conduzca a «*requerimientos* formales adicionales específicos generalizados» (la cursiva es del Comité).
- El Pilar 2 reconoce que los bancos se enfrentan con riesgos no tratados en el Pilar 1, y que muchos bancos eligen operar con niveles de capital superiores a los mínimos. El Pilar 2 contiene la expectativa del Comité de que los bancos internacionalmente activos operen por encima de los mínimos.

---

36. BCBS (2004b), anexo B.

- La aplicación transfronteriza del Pilar 2 es un área que se presta especialmente a la aplicación de los principios generales transfronterizos.

No obstante, el AIG no ha publicado nada relacionado con las cuestiones más prácticas, como, por ejemplo, la visión del supervisor acerca de qué condiciones debe cumplir un CAAP para ser aceptable, o cómo va a implementar el supervisor el principio 2.

4.3.3 Los trabajos sobre el Pilar 2 en la UE: el documento consultivo del CEBS

En Europa la reflexión sobre el Pilar 2 ha ido por delante de Basilea. En efecto, el GdC lleva años trabajando en el tema de la convergencia supervisora, en general, y del Pilar 2, en particular. Gracias a este trabajo, los supervisores europeos han podido elaborar y someter a consulta un documento que contiene un conjunto de principios de alto nivel que desarrollan los dos primeros principios del Pilar 2 de Basilea II<sup>37</sup>.

Este documento consultivo contiene, primero, un análisis conceptual de lo que debe entenderse por revisión supervisora y sus diversos componentes. Parte de la idea de que la revisión supervisora consta de dos componentes íntimamente relacionados: un proceso interno de evaluación del capital responsabilidad de la entidad (ICAAP; a diferencia de Basilea, Europa añade una «I» de interno), y la obligación del supervisor de revisar el cumplimiento de la Directiva (incluyendo el ICAAP) e identificar, en su caso, medidas prudenciales.

La interacción entre estos dos componentes da lugar a uno de los principales valores añadidos del Pilar 2: el diálogo entre supervisor y supervisado sobre la valoración del perfil de riesgos y del capital (interno) de la entidad.

El documento deja claro que los requerimientos de capital que surgen del Pilar 1 son los *mínimos*. Dado que estos mínimos se basan en un «modelo supervisor» (el del Pilar 1) igual para todos dentro de cada método, y que ningún modelo uniforme puede medir de manera precisa los riesgos de cada entidad, no basta revisar el cumplimiento del Pilar 1: entidades y supervisores deben ir más allá en el Pilar 2. Así, dentro del proceso supervisor, la exigencia de capital mínimo adicional por encima del mínimo legal es una de las opciones con que cuenta el supervisor para asegurarse que se cubren los riesgos identificados, una vez que ha tenido en cuenta los controles internos y otros elementos de reducción de riesgos. Aclara, a continuación, que el énfasis también debe ponerse en la gestión de riesgos de la entidad.

En efecto, en muchos casos el capital no es la solución. Si el perfil de riesgos es especialmente preocupante y los controles son adecuados, puede requerirse más capital que el mínimo legal. Si los controles no son adecuados, la solución es mejorarlos, si bien una exigencia transitoria de capital adicional, junto con un plan de mejoras de los controles internos, puede servir tanto de incentivo a mejorar estos como de colchón, sin ser una solución a largo plazo.

A continuación el documento presenta una serie de principios acerca del ICAAP (véase el recuadro 3), advirtiendo que un ICAAP tiene una parte más cualitativa (principios de adecuado gobierno corporativo y gestión de riesgos) y otra cuantitativa (la valoración del capital necesario en función del perfil de riesgos), y que esos principios se refieren básicamente a la segunda: el cálculo del capital adecuado.

La publicación de los principios constituye otro ejercicio de equilibrio dentro del nuevo marco de adecuación de capital: el ICAAP es responsabilidad de la entidad y esta tiene libertad para

---

37. CEBS (2004).

1. Toda entidad debe tener un ICAAP.
2. El ICAAP es responsabilidad de la entidad
3. El ICAAP debe ser proporcionado a la naturaleza, tamaño, perfil de riesgo y sofisticación de la entidad.  
  
Elementos que el supervisor debe tener en cuenta: tamaño, importancia para la estabilidad financiera, o para otros objetivos del supervisor, perfil de riesgos, complejidad, sofisticación, historial de cumplimiento de la normativa, o forma fundacional de la entidad.
4. El ICAAP debe formalizarse, y las políticas de capital deben estar documentadas y ser la responsabilidad de la alta administración.
5. El ICAAP debe formar parte integral del proceso de gestión y de la cultura de toma de decisiones de la entidad.
6. El ICAAP debe revisarse periódicamente.
7. El ICAAP debe basarse en los riesgos.
8. El ICAAP debe ser integral.
9. El ICAAP debe ser *forward looking*.  
  
Debe tener en cuenta los planes estratégicos de la entidad y su relación con factores macroeconómicos. Las entidades deben tener un plan de capital que fije objetivos y la forma de conseguirlos, incluyendo el objetivo de cumplir los mínimos legales. Debe tener en cuenta el crecimiento de los riesgos, las fuentes de financiación, las posibilidades de aumentar el capital, la política de dividendos, etc.
10. El ICAAP debe basarse en procesos de medición y valoración adecuados.
11. El ICAAP debe producir un resultado razonable.

1. La traducción, no literal, es nuestra. El lector interesado puede remitirse al documento consultivo citado para conocer los principios de la revisión y evaluación del supervisor incluidos en él.

desarrollarlo; no obstante hay unos mínimos que deben cumplirse que son lo suficientemente generales como para no restringir sustancialmente esa libertad.

A continuación se comentan algunos de estos principios.

El principio 7 establece que el ICAAP debe basarse en los riesgos. Hay dos motivos por los cuales las entidades eligen un nivel interno de capital determinado (nivel denominado habitualmente «capital económico»), independientemente de la exigencia legal. El primero es la necesidad de cubrir su perfil de riesgos. El segundo se refiere a ciertos objetivos que puede perseguir la entidad, el más común de los cuales es un *rating* externo determinado. Este principio reconoce esos otros motivos, pero exige que la entidad sea capaz de explicar al supervisor cómo han influido estas consideraciones, distintas del perfil de riesgos, en el resultado final.

El principio 8 dice que el ICAAP debe cubrir todos los riesgos; es decir: riesgos incluidos en el Pilar 1; riesgos incluidos en el Pilar 1 cuyo tratamiento es insuficiente (para la entidad en cuestión); riesgos no incluidos en el Pilar 1 (por ejemplo, el riesgo de interés de la cartera de inversión o el riesgo de concentración); y factores externos a la entidad (por ejemplo, la situación macroeconómica general).

Las entidades deben incluir todos los riesgos materiales que les afecten, incluso riesgos no bancarios, como los de seguros. En el caso de los riesgos «no cuantificables» (por ejemplo, riesgos estratégicos), se permiten métodos cualitativos de valoración y se tienen en cuenta técnicas de mitigación y adecuada gestión de los mismos.

El principio 10 dice que las entidades deben basarse en métodos de medición adecuados, aunque se reconoce que no existe un único proceso «correcto». Las entidades pueden:

- Desde basarse casi únicamente el Pilar 1 como un ICAAP, aunque deberán analizar todos sus riesgos y demostrar que los demás no son materiales, o que están cubiertos mediante un simple colchón sobre los mínimos legales<sup>38</sup>,
- hasta utilizar sistemas sofisticados de asignación de capitales económicos.

Pero, en cualquier caso, se hace hincapié en que es importante que las entidades no solo se fíen de los métodos cuantitativos, sino que introduzcan elementos cualitativos y juicios y valoraciones, tanto en los *inputs* como en los resultados de sus sistemas.

El último principio, que dice que el ICAAP debe producir un resultado razonable, parece de Perogrullo. Pero esconde dos ideas importantes. La primera es que la entidad debe ser capaz de explicar al supervisor las diferencias entre el ICAAP y el mínimo legal del Pilar 1. Nótese que el ICAAP no solo incluye más riesgos que el Pilar 1, puede también basarse en una metodología o modelo distinto del modelo del supervisor al calcular los riesgos del Pilar 1. En efecto, una entidad sofisticada puede medir (internamente mediante su ICAAP) los riesgos del Pilar 1 con un modelo más completo que el impuesto en el Pilar 1, incorporando correlaciones o técnicas de mitigación de riesgos adicionales. Esto significa que, internamente, el cálculo del capital necesario para cubrir los riesgos del Pilar 1 puede dar un número menor que el mínimo legal. Dos comentarios inmediatos: (a) a este cálculo interno debe sumar el capital que cree que necesita para cubrir los demás riesgos, y (b) en todo caso su capital regulatorio nunca podrá situarse por debajo del mínimo legal.

La segunda idea es que debe incentivarse a las entidades a dar información pública acerca de su ICAAP para que puedan comparar sus resultados con los de otras entidades semejantes y someterlos, así, a un contraste. Esta idea, que ha sido criticada por los bancos en sus reacciones al documento consultivo, surge de la siguiente reflexión. Existen al menos dos diferencias entre la evaluación que puede hacer una entidad de su perfil de riesgos y la valoración del supervisor. La primera es que el supervisor puede realizar una valoración de la calidad de la gestión de una entidad que la propia entidad no puede hacer. La segunda es que el supervisor tiene información acerca de otras entidades y puede realizar comparaciones entre entidades similares. Si las entidades proporcionan suficiente información al mercado, ellas mismas podrán realizar esa comparación y contrastar los resultados de sus modelos.

Algunas preguntas sobre el Pilar 2  
y el ICAAP europeo

Se puede decir que el Pilar 2 es uno de los temas de implementación sobre el que más se ha reflexionado y que las visiones sobre su contenido pueden ser muy diferentes. Su dificultad y capacidad para generar polémica quedan reflejadas en las siguientes preguntas, que dejamos simplemente apuntadas:

1. ¿Cuál debe ser el ámbito de aplicación del Pilar 2?

Las entidades argumentan que Basilea II incentiva la gestión de riesgos centralizada en un grupo bancario y que, por tanto, debería exigir los cálculos de capital interno solo a nivel consolidado. Además, dado que el ICAAP puede incorporar correlaciones entre contrapartes, riesgos, líneas de negocio, etc., el capital interno de un grupo (consolidado) puede ser menor que la suma de los capitales resultantes para cada una de las entidades del grupo, al igual que lo que sucede en el caso del AMA ya

<sup>38</sup> La exigencia de que todas las entidades deban tener un ICAAP ha sido una de las críticas al documento recibidas. También ha sido un tema comentado en el ICBS de Madrid citado. La resistencia se basa en la idea de que la mayoría de las entidades pequeñas son incapaces de desarrollar un ICAAP —e, incluso, que no es necesario—. La opción de basarse en el Pilar 1 es una respuesta (anticipada) a esta cuestión, que, no obstante, se sigue planteando.

analizado. Las entidades defienden que el ICAAP se aplique solo a nivel consolidado (igual a lo que defienden para el AMA), y así lo han dicho con enorme fuerza en sus comentarios al documento consultivo.

Si bien el argumento puede ser razonable, como lo es en el caso del AMA, choca con los mismos problemas que vimos al analizar la asignación del capital desde el grupo hacia las filiales. Asimismo, parece razonable que toda entidad (filial o no, nacional o no) cumpla los aspectos cualitativos del ICAAP relativos al gobierno corporativo y el control interno<sup>39</sup>.

## 2. ¿Qué pasa con el resultado numérico del ICAAP?

El capital interno que ha calculado la entidad en base a su ICAAP es el nivel de capital que estima que necesita (o desea) para cubrir su perfil de riesgos y, en su caso, conseguir objetivos definidos (una determinada posición en el mercado, un *rating* externo en concreto). Parece lógico esperar que, además de necesitar y desear tenerlo, lo tenga efectivamente. Pero ¿qué ocurre si el capital que la entidad tiene efectivamente es inferior al resultado de su ICAAP?

Está claro que el resultado del ICAAP *no es necesariamente* un requerimiento legal mínimo (cabe la posibilidad de que algún supervisor desee imponerlo). Pero también está claro que ningún supervisor puede estar cómodo en una situación como esta.

Esta reflexión es la que ha llevado a algunas entidades a temer que el resultado del ICAAP puede convertirse en un mínimo de facto. El razonamiento es simple: una vez que el supervisor conozca el nivel de capital resultado del ICAAP, ¿qué impedirá que lo exija de facto?

Este es otro de los difíciles equilibrios del Nuevo Acuerdo. No es novedoso para algunos supervisores y entidades, pero su formalización lo hace más patente. ¿La solución? El diálogo. Y un tratamiento razonable caso a caso.

## 3. ¿Qué es el capital interno?

El artículo 123 de la propuesta de Directiva (el del ICAAP) habla de «capital interno», concepto que además se ha mencionado en relación con el documento consultivo del CEBS sobre el Pilar 2. Ni una ni otro lo define.

Las entidades son libres de adoptar los modelos internos (ICAAP) que les parezcan adecuados siempre que satisfagan al supervisor. Si esto es así, ¿por qué imponerles a las entidades una definición de capital? ¿No es lógico que, para sus fines internos, el capital calculado con modelos propios internos sea también definido internamente? Ergo, surge el concepto de capital interno en la Directiva que, por definición, no puede definirse. Por lo tanto, la propuesta de la Comisión de permitir que las entidades usen una definición propia de capital interno es conceptualmente atractiva<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup>. Compárese esta idea con el principio 2 del AMA transfronterizo del recuadro 2. <sup>40</sup>. No obstante, parece ser que las entidades generalmente utilizan la definición legal de capital (fondos propios en la terminología de Bruselas), o un subconjunto de la misma (capital y reservas), incluso internamente, entre otras cosas porque las agencias de calificación emplean una definición más estricta que la legal.

En efecto, es sabido que los objetivos del supervisor en relación con la definición del capital no coinciden con los de las entidades. En particular, a los supervisores les preocupa el riesgo sistémico, a las entidades no (o menos). Esta preocupación aparece, por ejemplo, en una de las deducciones a los fondos propios: las entidades de crédito tienen que deducir de sus recursos propios las participaciones superiores al 10% en el capital de otra entidad de crédito. Esta deducción tiene la finalidad de evitar un cómputo múltiple del capital en el sistema bancario. Dado que esta no es una preocupación de las entidades, parece lógico esperar que, a efectos internos, no establezcan esta deducción.

De ser esto así, el capital interno será superior al capital regulatorio. Y este es solo un ejemplo. Otros se refieren a cuestiones prudenciales o de ámbito temporal que impregnan la definición legal. Piénsese, como segundo ejemplo, en la no inclusión de parte de los beneficios futuros como capital. Al calcular los requerimientos mínimos del Pilar 1 es lógico no incluirlos. Sin embargo, si se exige que el ICAAP tenga en cuenta situaciones futuras, parece lógico que la definición de capital también las tenga en cuenta.

No obstante, desde el punto de vista práctico, esto añade una complicación a la revisión supervisora. La definición de capital es un nuevo elemento a validar por el supervisor dentro del ICAAP, y constituye otro elemento de potencial aplicación desigual de la Directiva.

#### 4.4 OTROS TEMAS DE IMPLEMENTACIÓN DE BASILEA II

##### 4.4.1 La validación de los modelos IRB

La aceptación de los sistemas internos de calificación de riesgo de las entidades es una de las piezas centrales del nuevo esquema, pero implica un formidable reto para entidades y supervisores.

En efecto, las entidades tienen que crear sus sistemas de calificaciones internas, si bien es cierto que las más sofisticadas ya usan este tipo de modelos en su gestión de riesgo. En determinadas carteras, como la de minoristas, las calificaciones internas son instrumentos bastante generalizados. Por otro lado, y en el marco de la utilización de estas calificaciones a efectos prudenciales, el supervisor deberá comprobar que estos sistemas funcionan correctamente; esto es: los parámetros de riesgo (PD, LGD, EAD) deben estar bien calculados y el sistema de calificación, discriminar adecuadamente<sup>41</sup>. Este proceso de comprobación constituye la validación, que debe ser llevada a cabo por las propias entidades y por las autoridades supervisoras<sup>42</sup>. La validación de un modelo para ver si funciona (discrimina, en este caso) adecuadamente es una tarea complicada.

Es cierto que en Basilea existen unos requerimientos mínimos que deben cumplir los sistemas de las entidades para recibir la autorización supervisora para ser utilizados a efectos prudenciales. Estos requerimientos son aparentemente prolijos y detallados. Sin embargo, incorporan numerosos elementos que pueden aplicarse y/o interpretarse de forma diferente (que las PD sean *point in time* o *through the cycle*; los componentes de LGD, «estresamiento» de las series, etc.), y esto dificulta todavía más el ya de por sí complicado proceso de validación

---

<sup>41</sup>. Hay que destacar que esta comprobación es un proceso continuo. En primer lugar, para que una entidad pueda usar su sistema IRB, tiene que recibir el visto bueno (autorización) del supervisor. Pero este sistema tiene que seguir demostrando su validez y estar incorporado en la gestión diaria de la entidad. <sup>42</sup>. España es uno de los pocos países, si no el único, que tiene cierta experiencia en este campo. La normativa sobre la provisión estadística está basada en los mismos principios teóricos que la nueva normativa de capital, por lo que algunas entidades ya tienen sistemas similares a efectos de la cobertura de sus pérdidas esperadas con provisiones, y los servicios de Supervisión del Banco de España ya han estado realizando estas tareas de validación de dichos sistemas.

que tendrán que acometer los supervisores, así como la posible comparación entre las distintas entidades.

En Basilea, los trabajos para analizar cómo se puede realizar esta validación comenzaron, desde un punto de vista académico, en el Grupo de Estudios del Comité (*Research Task Force*), que también llevó a cabo un estudio más fáctico sobre cómo realizan los propios bancos la validación de sus modelos. Los trabajos de este Grupo de Estudios sobre los aspectos básicos de la validación han concluido, y el AIG ha tomado el relevo desde un punto de vista más práctico. El objetivo de esta segunda etapa en los trabajos sobre la validación de modelos es, en palabras del presidente del AIG, la elaboración de un «libro de recetas de cocina» de enfoques a la validación que cada supervisor pueda utilizar.

En Europa, como se ha mencionado, existe un subgrupo de trabajo dentro de la estructura del CEBS que está trabajando en este tema. Además de abordar temas semejantes a los que se están tratando en Basilea, también está estudiando en qué medida los trabajos prácticos de validación pueden ser una fuente de información para el supervisor en la implementación del Pilar 2. Es decir, en qué medida las informaciones sobre, por ejemplo, debilidades en la gestión de riesgos de las entidades detectadas durante la validación pueden servir para que el supervisor tenga una visión más completa en la revisión de los ICAAP de las entidades.

#### 4.4.2 La discreción nacional

Basilea II incluye numerosas áreas de discrecionalidad nacional. A diferencia de la UE, el AIG no pretende reducirlas —ya son parte del Acuerdo— sino conocer las opciones decididas por cada país. Simplemente saber cuáles son las intenciones de cada país sobre las opciones que va a aplicar resulta de gran utilidad tanto para las entidades, en su planificación, como para los propios supervisores, en su coordinación (o, incluso, en su toma de decisiones, en una primera fase).

Desde sus primeras reuniones, el AIG identificó claramente esta cuestión como una de las áreas en las que podía servir de red de comunicación entre los supervisores y facilitar una base de información centralizada. En el discurso citado, Le Pan informa que el AIG ha completado un primer estudio acerca de las intenciones preliminares de los países del Comité (y de algunos que no son miembros del mismo) acerca de qué opciones van a elegir en aquellas áreas de Basilea II que se dejan a la discreción nacional. La intención es dar a conocer los resultados de este estudio cuando alcance un nivel suficiente de desarrollo.

En Europa, el trabajo del CEBS ya ha dado sus primeros frutos: una propuesta para reducir el número de elementos sujetos a discreción nacional de la Directiva, identificando opciones que iban a ser aplicadas de la misma forma por todos los países de la UE, u otras en las que se puede eliminar el componente arbitrario al definirse condiciones para aplicarlas. No obstante, hay un número importante de opciones que es necesario mantener, pues reflejan mercados y prácticas (todavía) diferentes en el ámbito de la UE; esto no significa que no se tenga que continuar trabajando en la dirección de conocer estas diferencias y de buscar una convergencia, que no igualdad, en la medida en que sea posible. A ello ayudará, sin duda, la transparencia del supervisor, en la que también el CEBS tiene asignado un papel.

Durante la negociación de la Directiva, la presidencia actual del consejo (Países Bajos) está estudiando la manera de incorporar esa propuesta para reducir las áreas de discreción nacional en el texto final.

#### 4.4.3 La transparencia del supervisor

Este es un tema eminentemente europeo. En el epígrafe 3.2 hemos visto que la nueva Directiva (en su artículo 144) establece que el supervisor debe hacer públicos cuatro tipos de infor-

mación, y que esta información debe ser proporcionada de tal modo que permita las comparaciones entre países.

La idea que subyace bajo esta obligación de transparencia es someter también al supervisor a la «disciplina del mercado», con el objetivo último de estimular una implementación más consistente de la norma a través de la obligación de hacer públicas sus posibles divergencias.

Los dos primeros tipos de información exigidos (textos legales y opciones elegidas) son obvios: todos los países hacen pública su regulación, aunque no de una forma fácilmente comparable entre países<sup>43</sup>. Los otros dos (criterios usados en el Pilar 2 y datos estadísticos agregados de su implementación) son más complejos, tanto por el amplio alcance que puede tener la referencia a la revisión supervisora, como por lo sensible que es la información —aunque sea a nivel estadístico agregado— de la aplicación de ese mismo Pilar.

Además, el artículo 150.2.d) y e) establece que la Comisión podrá fijar, mediante un procedimiento comitológico, cuáles son los elementos clave citados en el último punto anterior y, en general, especificar el formato, estructura, contenido y fecha de publicación anual de las referidas informaciones.

La Comisión le ha propuesto al CEBS que coordine la transparencia del supervisor y proponga un marco común aplicable por los supervisores de los 25 países de la Unión.

## 5 Valoración y conclusiones

«Cualquier programa de acción implica riesgos y costes. Pero estos, a largo plazo, son mucho menores que los riesgos y costes de un confortable inmovilismo», John F. Kennedy.

Este artículo ha repasado el proceso y la implementación del nuevo marco de capital en Basilea y en la Unión Europea. Ha descrito el camino hacia Basilea II y las peculiaridades del proceso europeo y ha repasado los desafíos y los trabajos de implementación, centrándose en la aplicación transnacional y en el desarrollo del Pilar 2, donde Europa ha ido por delante, debido a su regulación supranacional y a la construcción del mercado interior en la Unión.

### 5.1 EL PROCESO Y SU RESULTADO

El proceso ha sido largo y complejo. También lo es el documento resultante: el nuevo Marco de Capital, que se define a sí mismo como «evolutivo»<sup>44</sup> y deja tareas pendientes, incluso para antes de la implementación.

Hemos visto que la interacción con los sectores interesados (entidades, resto de supervisores, ámbitos académicos) ha sido un elemento esencial en la constitución del Acuerdo. Se han señalado los comentarios más significativos, algunos de los cuales han tenido, o tendrán, reflejo o acogida en el mismo, como el tratamiento de las PYME, la excesiva prociclicidad, la mayor flexibilidad para tratar la titulización o el doble impago. Otros son irresolubles a satisfacción de todos los sujetos interesados, pues constituyen difíciles equilibrios entre objetivos o necesidades diversos, todos ellos esenciales; en este sentido hemos venido oyendo términos como «sensibilidad», «incentivos», «flexibilidad», «proporcionalidad» o «prudencia», que se

<sup>43</sup> El idioma es, por ejemplo, una barrera para la comparación. <sup>44</sup> El presidente del Comité ha dicho en varias ocasiones que, a diferencia de Basilea I, que experimentó modificaciones discretas (una importante en 1996 —riesgo de mercado— y otra hoy), Basilea II estará sujeta a modificaciones menores y más continuas, pudiendo hablarse de Basilea 2.0 (junio de 2004), Basilea 2.1, etc. Este es otro de los equilibrios con los que convive el proceso: la necesidad de mantener una regulación estable frente a la necesidad de adaptarla a las circunstancias cuando la acumulación de obsolescencias sea relevante. Véase, por ejemplo, J. Caruana (2004).



contraponen a otros como «complejidad», «coste», «discrecionalidad», «divergencia en la aplicación» o «conservadurismo».

El Comité y la UE, cada uno en su ámbito, han tenido muy en cuenta estos elementos en sus respectivos documentos, Acuerdo y Directiva. No obstante, siempre existirán diferentes opiniones sobre el equilibrio alcanzado. Estos distintos puntos de vista dependen de numerosos factores: por ejemplo, del «lado» en el que nos encontremos, supervisor o supervisado, pues en ocasiones sus objetivos no coinciden; o las características del país en el que nos hallemos, en cuanto a la estructura de su sistema financiero (compuesto por entidades grandes o pequeñas, calidad de país de origen o país de acogida), o de su sistema legal (países con regulaciones más «abiertas» y discrecionales, o países más reglamentistas), o de sus prácticas supervisoras (intensivas y cercanas a las entidades o basadas en análisis externos, e incluso con el soporte de auditores externos). Así, nos encontraríamos con un sinfín de intereses diversos (a veces incluso contrapuestos) imposibles de acomodar.

#### 5.1.1 La complejidad del nuevo marco

Entre todas estas críticas hay una, la complejidad, que va a merecer especial atención, pues es un comentario generalizado que, se dice, repercutirá en los costes para implementar el nuevo marco y en la capacidad o posibilidad de adoptarlo por parte de las entidades o sistemas financieros menos sofisticados.

Sin embargo hay que señalar que esta complejidad responde a un conjunto de causas y ha sido incluso impulsada por la propia industria en sus comentarios<sup>45</sup>.

La causa más importante es el objetivo de acercar el cálculo del capital regulatorio al del capital económico y, por tanto, que ese capital regulatorio sea más sensible al riesgo. Los métodos internos utilizados por las entidades punteras son complejos, siéndolo también su reflejo legal adecuado —un ejemplo claro de esto es el tratamiento de la titulización—. Además, la aceptación de los cálculos internos de las entidades genera la necesidad de definir unos requerimientos mínimos (detallados y complejos) para asegurar que esos cálculos son correctos y tienen una base común mínima entre las distintas entidades que quieran acceder a los métodos más avanzados de medición de los riesgos.

Por otra parte, un hecho que se asocia con la complejidad es lo voluminoso que es el texto. Pero hay que tener en cuenta que uno de los activos de Basilea II es que no presenta un esquema único para todas las entidades, sino que se adapta a las características de los distintos tipos de entidades a través de la existencia de un menú de métodos de medición de riesgos, por lo que parte importante de esta complejidad se debe, precisamente, a su versatilidad.

Así, las entidades más sofisticadas aplicarán el conjunto más avanzado de Basilea II, mientras que las entidades menos sofisticadas tienen la opción de aplicar, incluso, un enfoque estandarizado simplificado incluyendo el método del indicador básico para el riesgo operacional (un anexo de 12 páginas no más difícil que Basilea I).

En resumen, la complejidad del resultado es lógica, y no es un problema sino una dificultad que se puede asumir, aunque supone costes, necesidades de recursos adicionales y horas de trabajo por parte de entidades y supervisores. Y, para ambos, implica un cierto cambio o profundización de un enfoque basado en el riesgo.

---

45. Véase, como un ejemplo anecdótico, el caso de la fórmula supervisora en la titulización comentado antes.

5.1.2 El impacto del nuevo marco sobre los requerimientos absolutos de capital

Algo más preocupante puede ser el impacto de Basilea II sobre los requerimientos *absolutos* de capital. Es decir, cabe plantearse si la calibración absoluta del Acuerdo cumple el objetivo de mantener más o menos constante el nivel de capital exigido para los bancos que apliquen el SA y dar un pequeño incentivo para aquellos que implementen los enfoques avanzados. Un error de cálculo puede modificar el capital final, perjudicando el objetivo de estabilidad financiera si se exige muy poco —o mucho— capital. Un error de calibración también puede ir en contra del objetivo de estimular el desarrollo de adecuadas técnicas de gestión de riesgos, si los incentivos para ir hacia los enfoques de medición de riesgos más avanzados no son los precisos, lo que sería nefasto ya que Basilea II pretende, como gran novedad, incorporar claros incentivos (no exigencias) para la mejora de la gestión de riesgos.

No obstante, podría argumentarse que la calibración es casi una cuestión de intendencia o cálculo numérico, donde solo cabría dudar de la bondad de los datos utilizados para realizar el cálculo. Una correcta calibración no es fácil, pero es posible. Tras el error de calibración del CP2, el QIS 3 ha permitido una recalibración que se sitúa muy próxima a los objetivos señalados.

Es cierto que los sucesivos QIS, pero especialmente los primeros, tienen problemas de calidad de datos y, probablemente, sobrestiman los requerimientos. No obstante, los QIS han sido unos ejercicios innovadores y excelentes. También es cierto que QIS3 no incorpora las modificaciones realizadas tras el Consenso de Madrid ni, por supuesto, las que se introducirán antes de la implementación (básicamente el tratamiento del doble impago). Pero no es menos cierto que el QIS3 ya ha cumplido su cometido y que la calibración final se realizará en función de dos instrumentos poderosos y robustos. El Comité se ha comprometido a recalibrar tras la aplicación paralela del Acuerdo<sup>46</sup> y la realización, en los países que así lo decidan, de un QIS4.

5.1.3 El impacto del nuevo marco sobre los requerimientos relativos de capital

Sin embargo, los estudios de impacto son estáticos: nos dicen cómo cambiarán los requerimientos de capital a una fecha determinada suponiendo que no se producen modificaciones en la actividad de las entidades. No pueden pronunciarse acerca de las consecuencias futuras más generales de la aplicación de Basilea II sobre el negocio y la estrategia de las entidades, sobre los mercados y sectores económicos, y sobre la economía en general.

Se ha argumentado que algo tan simple como el Acuerdo de 1988 ha influido negativamente sobre el flujo de financiación bancaria hacia las mejores empresas. El argumento es el siguiente: en Basilea I todas las empresas del sector privado tienen iguales requerimientos de capital. Con la finalidad de mejorar la retribución del capital (regulatorio: esto es importante), las entidades habrían tendido a prestar más a empresas con mayor probabilidad de impago, operaciones en las que los márgenes son mayores, empeorando la calidad de sus carteras y empujando a las mejores empresas a los mercados de valores, a los que podían acceder por sus buenas calificaciones, aumentando la desintermediación y desarrollando esos mercados de valores, por mencionar solo los efectos directos más obvios.

Algunos se han planteado: ¿Qué no podrá suceder con una norma compleja, casi de ingeniería legal, cuyas partes son interdependientes, que toca desde las formas más avanzadas de medir los riesgos por carteras, hasta las técnicas más recientes de mitigación de los mismos, pasando por un tratamiento determinado de la titulización, de las operaciones estructuradas y del riesgo operacional? ¿Cambiará el comportamiento y la operativa de las entidades?

---

<sup>46</sup>. Dos años antes de la implementación de los métodos avanzados, los bancos deben calcular en paralelo el resultado del marco actual y futuro.

Por el contrario, es de esperar que todo el complejo entramado de Basilea II tenga menores efectos negativos sobre la actividad bancaria que la simplicidad de Basilea I, precisamente por la razón última de esa complejidad: la sensibilidad del capital regulatorio a los riesgos. Esa sensibilidad, asentada en las mejores prácticas de la industria, tiene como consecuencia una mayor cercanía a los desarrollos de los mercados financieros y, por tanto, una menor interferencia en el funcionamiento eficiente de los mismos.

Ahora bien, para que esto sea así deben cumplirse, al menos, dos condiciones cruciales. Primero, que Basilea II incorpore efectivamente las mejores prácticas de la industria —hemos visto que ese ha sido el objetivo—. Segundo, y muy importante, que la *calibración relativa* del Nuevo Acuerdo sea correcta.

Al comienzo de este artículo señalamos que las dos preguntas básicas de todo marco de adecuación del capital son cómo medir los riesgos y cuánto capital se precisa para cubrirlos. La calibración absoluta que discutimos en el epígrafe previo tiende a contestar a la segunda. La primera no depende del nivel absoluto de los requerimientos de capital, sino del nivel relativo de las exigencias. Es decir, se trata de determinar si los riesgos de las distintas operativas y carteras están medidos adecuadamente, tanto en cuanto a su orden (tal operativa tiene más riesgo que otra), como en cuanto a su distancia relativa (tal operativa tiene tanto más riesgo que otra). Cuanto mejor sea esta medición relativa, más neutrales serán los requerimientos de capital en relación con la actividad bancaria.

Todos los esfuerzos del Comité se han dirigido a asegurar una adecuada medición relativa que, aunque imposible de conseguir totalmente en una norma, por compleja y completa que sea, se acerque lo más posible al riesgo subyacente. De hecho, el Comité, al verse en la necesidad de recalibrar el Acuerdo para asegurar un determinado nivel absoluto de capital tras el consenso de Madrid, optó por una solución aparentemente nada sensible al riesgo: un multiplicador. Sin embargo, ese multiplicador es, por el contrario, sensible al riesgo porque permite no tener que tocar los componentes relativos del mismo, que se consideran adecuadamente calibrados. Es decir, un multiplicador es neutral respecto a la medición del riesgo relativo.

5.1.4 Capital regulatorio y capital económico: la financiación a países emergentes y las fusiones bancarias

Entre los posibles efectos o cambios en el comportamiento y actividad de las entidades hay dos cuestiones que han dado lugar a numerosos comentarios: el posible efecto negativo sobre los flujos financieros hacia países emergentes y el posible efecto de estimular la concentración en los sistemas bancarios.

Como veremos enseguida, al abordar estos dos temas, a los argumentos anteriores se puede añadir que, en su toma de decisiones, las entidades se guían más por su capital económico y por otro complejo conjunto de factores, que por las exigencias de capital regulatorio, hecho que minimizaría el efecto final del Acuerdo.

En relación con el primer tema ha habido cierta preocupación sobre la posibilidad de que el Nuevo Acuerdo tenga efectos negativos sobre las posibilidades de crecimiento de estas áreas geográficas, al poder suponer una restricción o un encarecimiento de la financiación concedida a los países emergentes, y al «perjudicar» a los grupos internacionales que han optado por una diversificación de su negocio a través de una expansión en dichas áreas.

El razonamiento es que, como consecuencia de que el nuevo marco es más sensible al riesgo, los requerimientos de capital por los préstamos concedidos a los países emergentes aumentarán, reflejando su mayor riesgo, y (este es el punto débil del argumento) esto repercuti-

rá en un aumento de los precios de esta financiación. Pues bien, en este razonamiento no se tiene en cuenta que los precios de los préstamos se establecen en función del capital económico y otros elementos, no del regulatorio. Esto es, los bancos bien gestionados ya incorporan la valoración del riesgo al decidir la concesión y precio de sus créditos, como lo evidencian las primas de riesgo que existen para estos mercados, a pesar de encontrarnos en el marco simple de Basilea I.

Por otra parte, se argumenta que las inversiones en países emergentes se ven perjudicadas por el hecho de que el nuevo marco no tiene en consideración los beneficios de la diversificación geográfica<sup>47</sup>. En efecto, el Acuerdo está calibrado para una diversificación determinada, pero no toma en cuenta la situación de los bancos con fuerte actividad en países emergentes cuyos ciclos económicos son contrapuestos a los de los países del G10 y, por tanto, sus riesgos conjuntos son menores por el efecto de la diversificación.

Aunque en este caso también puede argumentarse, como en el epígrafe anterior, que la calibración relativa es correcta y, por tanto, las exigencias de capital responden a los riesgos reales, es cierto que esa calibración relativa se ha modificado sustancialmente en relación con la de Basilea I y, por tanto, también han variado las exigencias relativas de capital hacia los países emergentes. Además, es cierto que la calibración se ha hecho para un banco internacionalmente activo diversificado, pero también lo es que no toma en cuenta en toda su extensión los beneficios de esa diversificación.

Entre los comentarios recibidos al CP3 hubo propuestas imaginativas para incorporar la diversificación geográfica en la versión final de una manera práctica y simple. El Comité es plenamente consciente de que esa diversificación puede reducir el riesgo, pero consideró que no era conveniente introducir soluciones intermedias dadas las actuales carencias en la información de las entidades. La solución definitiva vendrá de la aceptación de modelos completos, que son parte del programa de trabajo futuro del Comité.

En segundo lugar, en el tema de las fusiones bancarias, el argumento básico, de nuevo muy simplificado, es que los bancos para los que Basilea II implique reducciones de capital regulatorio estarán en condiciones de comprar otros bancos. Si bien es cierto que, al replantearse sus sistemas internos de medición y gestión de riesgos, los bancos pueden también replantearse su estrategia global, no lo es menos que el capital regulatorio es solo uno de los elementos que toman en cuenta.

En efecto, las preocupaciones presentadas tienen en común que probablemente no toman suficientemente en cuenta el hecho de que el capital regulatorio —variable última afectada por el Acuerdo— es uno de muchos elementos que influyen sobre las decisiones diarias y estratégicas de las entidades. Como ya hemos señalado, es probable que en muchos casos sea más importante el capital económico (y otras variables, incluido el nivel de competencia) y que, por ejemplo, las entidades ya tengan en cuenta el riesgo en sus decisiones sobre cuantías, tipos de negocio y precios (y no el capital regulatorio que exige el Acuerdo de 1988).

Para finalizar esta discusión, cabe apuntar que tranquilizan los resultados del único estudio amplio de consecuencias que existe, hecho con suficientes datos y con el apoyo de entrevistas a los supervisores y entidades, el citado estudio de PriceWaterhouseCoopers. Sus conclusiones apuntan a un efecto reducido, salvo por un elemento positivo: la mejora de la gestión de riesgos.

---

47. Véase Griffith-Jones (2003).

En este sentido, se puede concluir que el propio proceso de elaboración del nuevo marco ya ha propiciado una toma de conciencia general, de supervisores y entidades, acerca de la importancia de la gestión de riesgos. También ha motivado un fructífero diálogo entre supervisores y entidades, y un intenso diálogo entre supervisores de distintos países, que ha llevado aparejado un aprendizaje y conocimiento mutuos que permitirá una mejor colaboración durante la compleja fase de implementación de Basilea II, tema que se comenta a continuación.

## 5.2 LA IMPLEMENTACIÓN

La implementación del nuevo marco será beneficiosa, aunque costosa, y deberá cuidar de que haya una aplicación consistente (Basilea) o convergente (UE) entre países.

### 5.2.1 Los costes y los beneficios de la implementación

Hay costes evidentes de la implementación de Basilea II. Hemos hablado de varios, siendo probablemente el más notable la actualización de los sistemas de gestión interna de los riesgos, en especial para las entidades que quieran aplicar los métodos avanzados. También habrá costes, en especial de validación, para los supervisores.

Sin embargo, en el caso de los bancos, es difícil separar estos costes de los que habrían soportado en cualquier caso (sin un Nuevo Acuerdo) para poner sus sistemas al día o para desarrollarlos, y se reconoce que algunos de los cálculos que circulan exageran la cuantía.

Por otra parte, la implementación de Basilea II tiene unos beneficios evidentes que van mucho más allá del cumplimiento cuantitativo de la norma e, incluso, del potencial ahorro de capital de ir a los modelos más avanzados. En efecto, es ampliamente aceptado que, por ejemplo, la actualización y desarrollo de esos sistemas tiene una utilidad en sí misma, al tratarse de una inversión positiva para el propio funcionamiento de la entidad, que revertirá en mejoras futuras. Debe recordarse que, en efecto, este es uno de los principales objetivos del Nuevo Acuerdo.

### 5.2.2 La consistencia en la implementación

Uno de los principales problemas que se han identificado es la aplicación consistente de Basilea II, especialmente entre países. Hemos visto que son dos los temas principales: la aplicación transfronteriza del Acuerdo y la aplicación del Pilar 2.

El primero, la aplicación transfronteriza, choca con un límite que no se quiere sobrepasar, o solo se está dispuesto a modificar levemente: la actual distribución de responsabilidades entre supervisor de origen y acogida recogida en el Concordato y replicada en la normativa europea.

La cuestión que se plantearía aquí es en qué medida esa distribución de responsabilidades constituye una restricción cada vez menos aceptable a la distribución de tareas entre supervisor de origen y supervisor de acogida. Es decir, en qué medida podría estar haciéndose obsoleto el Concordato de Basilea, elaborado incluso antes que Basilea I, con una finalidad muy específica y en un mundo distinto al actual.

Hemos visto que este tema mezcla cuestiones técnicas con otras muy políticas, y que supera con mucho el ámbito estricto de la regulación internacional del capital. Constituye una de las tareas pendientes, y probablemente urgentes, de la supervisión internacional. Su modificación no solo exigiría cambios legales y reales, sino también un cambio en la mentalidad de los supervisores.

Este artículo ha reseñado los trabajos del AIG por asegurar una aplicación transfronteriza consistente, que además traiga una reducción de los costes de implementación de entidades

y supervisores. Estos esfuerzos, aunque limitados, están bien encaminados y darán sus frutos en el medio plazo.

También hemos visto que la UE va más allá en el tema transfronterizo: la nueva directiva propone traspasar algunas responsabilidades (referentes a la validación de modelos) del supervisor de acogida al de origen. Este es el primer esfuerzo importante por abrir una ventana en los principios del Concordato, aunque hemos visto que podría abrir una grieta. En efecto, los problemas que ello plantea se refieren a la necesidad de una validación continuada, que exige unos contrapesos y elaborados equilibrios más sofisticados que los incorporados en la Directiva, distinguiendo incluso entre distintos modelos, en función de carteras o ámbito geográfico de aplicación.

Estos esfuerzos pueden estar bien encaminados, pero tienen un claro peligro si esa división de responsabilidades no queda suficientemente clara. Parece más razonable dar más fuerza a la coordinación y colaboración entre supervisores, facilitándolas, además, con la búsqueda de un marco más convergente de aplicación y un mayor uso del «*strand 3*».

En este sentido, el de la convergencia, la EU ha ido más lejos porque puede hacerlo, gracias a la existencia de una regulación pan-europea que permite un reconocimiento mutuo fuerte. En Europa no solo se pretende aumentar el intercambio de información y experiencias entre supervisores, como el AIG, sino que busca conscientemente la convergencia de las prácticas supervisoras mediante la elaboración de principios de alto nivel voluntariamente aceptados por todos los países, sea sobre el Pilar 2, el *outsourcing* u otras prácticas supervisoras.

Poco más puede decirse del Pilar 2. Los trabajos del AIG, con sus límites, parecen ir bien encaminados. Los de la UE, que, nuevamente, van más allá, han recibido comentarios elogiosos por parte de la industria, que, entre otras cosas, ha aplaudido su oportunidad.

Pero al hablar de convergencia no hay que olvidar las divergencias actuales pre-Basilea II: existen también aplicaciones no homogéneas de Basilea I. Todos los esfuerzos de Basilea y la UE por avanzar en la convergencia de las prácticas supervisoras a las puertas de Basilea II no son casuales. Responden a la propia naturaleza del nuevo marco. En efecto, se puede argumentar que la propia existencia del Nuevo Acuerdo, en especial de su Pilar 2, ha llevado a los supervisores (y a la industria) a plantear de manera más clara, directa y formal el tema de la consistencia. Y que esta es la razón de los esfuerzos que se están realizando. De alguna manera, Basilea II contiene en sí misma la solución de un problema ya existente y que se acrecienta con el nuevo marco. En este sentido, recuérdese que el nuevo marco, además de incentivar una mejor gestión de riesgos, exige una mayor transparencia y estimula la cooperación entre los supervisores.

### 5.3 LOS PRÓXIMOS PASOS

Antes de hablar de la naturaleza evolutiva del Acuerdo, una última reflexión acerca de Basilea II. El proceso descrito en este artículo ha generado una dinámica y una interacción entre las partes interesadas desconocida hasta ahora en la comunidad supervisora internacional, gracias al esfuerzo desplegado por cada organismo supervisor de los miembros del Comité y los apoyos externos recibidos. Si uno se para a pensarlo, el resultado impresiona. Basilea II no fue minuciosamente planificada —hubo numerosos retrasos, retrocesos y avances—. El esquema general existía, pero el camino se fue haciendo al trabajar, y el resultado final es de alta calidad.

Sabemos que el Nuevo Acuerdo es evolutivo, que antes de su entrada en vigor se incorporarán reglas sobre el doble impago (que quizás constituyan Basilea 2.1); se modificarán aspectos

tos del tratamiento de la cartera de negociación, y se revisará la definición de capital (¿Basilea 2.5?). Sin embargo, probablemente el cambio cualitativo más importante vendrá de la incorporación de los modelos completos de medición del riesgo de crédito, otro de los trabajos futuros identificados por el Comité.

Algunos han dicho que, una vez incorporados los modelos completos, se podría reducir drásticamente el Acuerdo, convirtiéndolo en una ratio de capital sobre activos totales más cuentas de orden con la alternativa de aplicar modelos avanzados, que permitirían a las entidades calcular directamente su capital una vez satisfecho un conjunto de requerimientos para la aplicación de esos modelos.

No obstante, es importante señalar tres consideraciones que pueden afectar a la evolución del Acuerdo, haciéndolo más rico que lo descrito en el párrafo anterior.

La primera es una consideración práctica: no todos los bancos estarán preparados para aplicar modelos avanzados, y hay que acomodarlos dentro del Acuerdo. Por tanto, se puede pensar que los modelos avanzados constituirán otro enfoque de medición del riesgo de crédito dentro del menú de Basilea, sustituyendo quizás a uno de los IRB actuales.

La segunda es de fondo: los objetivos del supervisor al exigir capital a las entidades no coinciden con los objetivos que tienen las propias entidades para mantener capital. Aquí encontramos por tercera vez el tema de la diferencia entre medición (relativa) de riesgos y nivel (absoluto) de capital. La similitud en *la medición* de los riesgos entre supervisores y entidades no implica identidad en el *nivel de capital exigido*.

Los supervisores tienen en cuenta externalidades que no preocupan a las entidades: por ejemplo, el riesgo sistémico y su relación con la necesidad de mantener la estabilidad financiera, que pueden llevar a mayores exigencias de capital para igual nivel de riesgos (e igual forma de medición de los mismos). Por tanto, no es suficiente con aceptar el resultado de esos modelos futuros.

La tercera consideración es casi de filosofía: el negocio bancario seguirá siendo más arte que ciencia. Y, afortunadamente, el arte no puede capturarse mediante formulaciones matemáticas. La buena gestión del riesgo deberá seguir siendo un objetivo de Basilea, y el Acuerdo deberá seguir teniendo importantes elementos cualitativos. El juicio, conocimiento e instinto del banquero deben ser una parte importante de la dirección de una entidad, especialmente en su faceta estratégica, como aún sucede en toda actividad humana. Y lo mismo puede decirse del supervisor.

## BIBLIOGRAFÍA

- BANCO DE ESPAÑA (2003). *Memoria de la Supervisión Bancaria en España en 2002*.
- BCBS (1983). «Principles for the Supervision of Banks Foreign Establishments», *Compendium of Documents*, vol. 3.
- (2003). *High level principles for the cross-border implementation of the New Accord*, agosto.
- (2004a). *Principles for the home-host recognition of AMA operational risk capital*, enero.
- (2004b). *Continued progress toward Basel II*, nota de prensa, 15 de enero.
- (2004c). *Consensus achieved on Basel II proposals*, nota de prensa, 11 de mayo.
- (2004d). *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: a Revised Framework*, junio.
- CARUANA, J. (2003). *Keynote Speech at the Market Discipline Conference*, Federal Bank of Chicago and BIS, Chicago, 1 de noviembre.
- (2004). *Address to the Annual Washington Conference of the Institute of International Bankers*, 1 de marzo.
- CEBS (2004). «The application of the Supervisory Review Process under Pillar 2», *CEBS cp 03*, 24 de mayo, [www.c-eps.org](http://www.c-eps.org).
- EUROPEAN FINANCIAL SERVICES ROUNDTABLE (2004). *Towards a lead supervisor for cross border financial institutions in the European Union*, junio, [www.efr.be](http://www.efr.be).
- FIELD, L. J. (2003). «Basilea II: tercer documento consultivo y últimos avances», *Estabilidad Financiera*, n.º 5, pp. 109-124.
- GRIFFITH-JONES, S., y S. SPRATT (2003). *CP3 and the developing World*, [www.bis.org](http://www.bis.org).

- IGLESIAS, C., y F. VARGAS (2002). «Basilea II: Desarrollos desde la publicación del papel consultivo de enero de 2001», *Estabilidad Financiera*, n.º 2, pp. 11-33.
- LE PAN, N. (2004). *Implementation of Basel II – the next steps*, discurso de presentación durante las Sesiones sobre Basilea en el Institute of International Finance, 6 de julio.
- LOZANO, C. (2003). «El estudio del impacto cuantitativo en España del proyecto CP3», *Estabilidad Financiera*, n.º 5, pp. 125-140.
- SAURINA, J., y C. TRUCHARTE (2003). «Basilea II, un análisis de los cambios en el enfoque IRB», *Estabilidad Financiera*, n.º 5, pp. 141-177.

## ANEJO

### Glosario de principales siglas habitualmente utilizadas en Basilea

#### TÉRMINOS

**SA:** Enfoque estándar de medición del riesgo de crédito de Basilea II. Es similar a Basilea I, pero permitiendo el uso de calificaciones externas para medir los riesgos, estableciendo ponderaciones adicionales (por ejemplo, 150% para determinados activos y 75% para *retail*), modificando otras (pasando del 50% al 35% para créditos hipotecarios) y permitiendo más elementos de mitigación de riesgos. Este es el método por defecto que deben aplicar los bancos en Basilea II.

**IRB:** Enfoque basado en las calificaciones internas de los bancos. Es la mayor aportación del nuevo marco a la medición del riesgo de crédito. Se basa en los cálculos internos de los bancos de las variables principales que miden el riesgo de crédito. Las formulas (curvas) para medir los riesgos están dadas por el supervisor (denominándose «modelo supervisor del Pilar 1»). Para acceder al IRB las entidades deben cumplir un conjunto de requisitos y obtener la autorización del supervisor.

**FIRB:** IRB básico: sistema más simple de cálculo interno de las variables de riesgo, en que los bancos solo deben calcular la PD.

**AIRB:** IRB avanzado de cálculo de las variables de riesgo en que los bancos deben calcular PD, LGD, EAD y el vencimiento.

**EL:** Pérdida esperada. Es igual a  $PD \times LGD \times EAD$ .

**UL:** Pérdida no esperada.

**PD:** Pérdida esperada.

**LGD:** Pérdida en caso de impago. Es igual a  $(1 - \text{Tasa de Recuperación})$ .

**EAD:** Exposición en el momento del impago. Tiene un componente de «fuera de balance» (compromisos, etc.) para el que hay que hacer determinados supuestos.

**CRM:** Técnicas de mitigación de riesgos.

**FMI:** Margen de ingresos futuros.

**Capital Tier 1:** El capital regulatorio (numerados del coeficiente de solvencia) tiene dos componentes principales. El Tier 1 es el de mayor calidad, e incluye capital, reservas, acciones preferentes, etc.

**Capital Tier 2:** Es el elemento de menor calidad del capital regulatorio. Incluye, por ejemplo, financiaciones subordinadas.

**BIA:** Método del indicador básico para la medición del riesgo operacional. Es la medida más simple de este riesgo, estableciendo que el capital necesario para cubrirlo es igual al 15% del



margen ordinario neto medio de los últimos tres años. Sistema que se aplica por defecto a la medición de este riesgo.

*SA de riesgo operacional*: sistema estándar de medición de este riesgo que se basa en una serie de líneas de negocio prefijadas que tienen distinto riesgo operacional (por ejemplo: negociación, banca comercial, banca minorista). A cada línea de negocio se le aplicará un coeficiente (que va entre 12% y 18%) para obtener el capital requerido. Este sistema también puede aplicarse por defecto si la entidad cumple determinados requerimientos.

*AMA*: Es el enfoque avanzado de medición del riesgo operacional. Para acceder a él las entidades deben cumplir un conjunto de requisitos y obtener autorización del supervisor.

#### GRUPOS

*BCBS*: Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

*AIG*: Grupo de Implementación del Acuerdo.

*CTF*: Grupo de Trabajo de Capital.

*ATF*: Grupo de Trabajo de Contabilidad.

*RTF*: Grupo de Trabajo de Estudios.