



Taller 4

Retos de la supervisión tras Basilea III

Preside: Sabine LAUTENSCHLÄGER (Miembro del Comité Ejecutivo y Vicepresidenta del Consejo de Supervisión del Banco Central Europeo)

Introducción

La finalización de Basilea III en diciembre de 2017 constituyó un hito importante: la culminación de la reforma mundial del marco regulador que se inició tras el estallido de la crisis financiera¹. Este paquete de reformas ha permitido incrementar significativamente la calidad y cantidad del capital de las entidades y dar respuesta a una mayor variedad de riesgos bancarios; además, se ha reforzado con la inclusión de elementos macroprudenciales y múltiples medidas de respaldo destinadas a mitigar el apalancamiento excesivo y los riesgos de liquidez. Sin embargo, la implementación íntegra, oportuna y coherente de Basilea III sigue siendo fundamental para construir un sistema financiero resiliente, mantener la confianza del público en los coeficientes reguladores y ofrecer condiciones competitivas equitativas a los bancos con actividad internacional². Por lo tanto, para los supervisores, la finalización de Basilea III es tan solo el pistoletazo de salida de la larga carrera para garantizar la implementación efectiva y la supervisión eficaz en el contexto posterior a Basilea III³.

Conforme las autoridades continúen avanzando en la implementación del paquete normativo de Basilea III, los supervisores habrán de hacer frente a exigencias considerables. Deberán asimilar y vigilar el cumplimiento de un nuevo y extenso conjunto de normas, comprender a la perfección los perfiles de riesgo de los distintos bancos regulados teniendo en cuenta el estadio de los ciclos económicos en todo el mundo, así como utilizar evaluaciones prospectivas y tomar medidas rápidamente para anticiparse a los problemas⁴. También habrán de ampliar el alcance de sus exámenes de supervisión para tener en cuenta nuevos riesgos emergentes y, al mismo tiempo, afrontar problemas arrastrados del pasado y relacionados con la sostenibilidad de los modelos de negocio. La complejidad es aún mayor debido a la función que los supervisores deben desempeñar también en la evaluación de las vulnerabilidades sistémicas y las presiones macroeconómicas que afectan al sistema financiero mundial, lo que suscita posibles problemas en términos de la coordinación macroprudencial. A esto se añade el aparente cambio de las prioridades políticas, que también podría afectar al horizonte regulador⁵. Asimismo, pese a los notables esfuerzos que se han hecho en materia de resolución bancaria y gestión de crisis, persiste el riesgo de que los supervisores no estén todavía plenamente preparados para la posibilidad de la quiebra de un banco global. A su vez, todo esto plantea considerables retos y riesgos para las actuaciones futuras de los

¹ BCBS (2017c).

² BCBS (2017b).

³ Carstens, A. (2018b); Ingves, S. (2018).

⁴ Carstens, A. (2018b).

⁵ Carstens, A. (2018a); Carstens, A. (2018c).

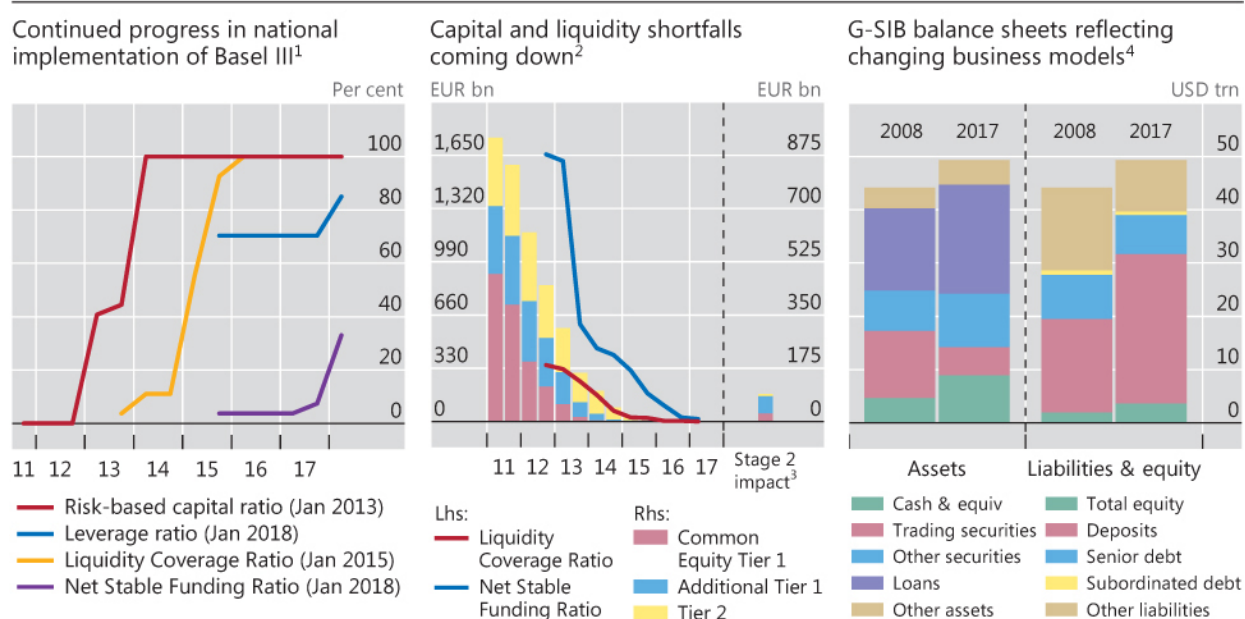
supervisores, por lo que las autoridades pueden tener dificultades para encontrar supervisores con el extenso conjunto de capacidades que se precisa para afrontar este mandato más amplio.

Basilea III, ¿el punto final? Riesgos nuevos y antiguos para el sistema bancario

Algunos observadores del sector se han referido a Basilea III como un «punto final». Tras su aprobación, los bancos y los mercados respondieron positivamente a la certidumbre de las políticas, con subidas de las cotizaciones bursátiles de los bancos y revisiones de los cálculos de los analistas sobre el capital adicional necesario en el sector⁶. Estas reacciones fueron reflejo de los considerables avances que se habían logrado ya en la mejora de la resiliencia: la mayoría de los bancos han llevado a cabo ajustes sustanciales en sus balances antes del final de los plazos para el cumplimiento de los nuevos requerimientos mínimos (Gráfico 1)⁷.

Gráfico 1

Implementation of new requirements and banks' adjustments are progressing



¹ Percentage of BCBS member jurisdictions in which each standard is in force; agreed implementation dates in parentheses. ² The height of each bar shows the aggregated capital shortfall considering requirements for each tier (ie CET1, Additional Tier 1 and Tier 2) of capital for the major internationally active banks monitored by the BCBS (BCBS (2018)). ³ Estimates based on end-2015 bank balance sheet information (BCBS (2017), Table 3). ⁴ Total values; based on a balanced sample of 28 G-SIBs. Cash & equiv = cash and cash equivalents.

Sources: BCBS; BCBS, *Basel III monitoring report*, December 2017 and March 2018; SNL; BIS calculations.

© Bank for International Settlements

Sin embargo, pese a los progresos realizados, las valoraciones de mercado y las calificaciones crediticias de muchos bancos parecen indicar que los inversores continúan siendo escépticos sobre sus perspectivas de beneficios. Por ejemplo, las relaciones precio-valor contable medias siguen por debajo de

⁶ Véanse, por ejemplo, BBVA Research (2017), Euromoney (2017).

⁷ BPI (2018), *Informe Económico Anual*, Capítulo III.

las de antes de la crisis en la mayoría de los sistemas bancarios de economías avanzadas⁸. Aunque la rentabilidad bancaria se ha visto limitada en gran medida por el complicado entorno macroeconómico, este continuo escepticismo del mercado también refleja otros problemas, como la incertidumbre de los inversores sobre la sostenibilidad de los modelos de negocio y la incidencia de los costes relacionados con litigios arrastrados del pasado.

Los bancos afrontan continuamente un doble reto, pues no solo han de dar solución a problemas heredados del pasado, sino que también deben llevar a cabo los ajustes estratégicos necesarios para que sus modelos de negocio alcancen una rentabilidad sostenible. Las entidades deben cubrir el coste de su capital en un momento en el que, debido a los niveles persistentemente bajos de las tasas de interés en muchos países, tienen todavía escasas opciones para incrementar sus márgenes. Dado que se espera que las presiones sobre la rentabilidad se intensifiquen y los bancos tratan de encontrar oportunidades para incrementar sus beneficios, es muy probable que la búsqueda de rentabilidad continúe estando a la orden del día. O dicho de otro modo, existe el riesgo de que los bancos se planteen ampliar sus carteras de préstamos adoptando normas de concesión de préstamos más laxas o políticas de precios más agresivas. Otra posibilidad es que opten por seguir reduciendo sus costes en funciones no relacionadas directamente con la generación de beneficios, como las de control interno y gestión de riesgos.

Para los supervisores, vigilar las medidas tomadas por los bancos para sanear sus balances, además de observar atentamente los cambios introducidos en sus modelos de negocio, continúa siendo una tarea ardua y compleja. Utilizan para ello herramientas de análisis de modelos de negocio, con el fin de valorar la sostenibilidad de determinadas líneas de negocio. Sin embargo, han de lograr un delicado equilibrio entre cuestionar la labor de los consejos de administración y la alta dirección de los bancos y que se perciba que influyen o dictan la estrategia comercial de las entidades. Esa labor de poner en tela de juicio las decisiones de los bancos es muy complicada, dado que las tendencias de rentabilidad de los modelos de negocio pueden variar de unas instituciones a otras. Además, las valoraciones de la sostenibilidad de un modelo de negocio pueden transmitir una imagen distorsionada cuando los ciclos financieros se encuentran en la fase expansiva en muchas economías avanzadas, lo que favorece la actividad económica⁹.

Además de estas presiones, en general se reconoce que la excesiva toma de riesgos que provocó la crisis financiera puede atribuirse a fallos y debilidades de los mecanismos de gobierno corporativo¹⁰. Pese a los esfuerzos de las autoridades para reforzar las prácticas de gobierno corporativo de las organizaciones bancarias¹¹, se han seguido imponiendo a los bancos cuantiosas sanciones por graves faltas de conducta y fallos de cumplimiento. Se estima que el coste de las multas y los acuerdos extrajudiciales soportado por entidades bancarias en el periodo 2009–2016 asciende a 321 000 millones de dólares¹². Por su magnitud, estas sanciones por mala conducta y costes de litigios se han convertido en una importante causa de pérdidas para muchos bancos internacionales y, además, los costes relacionados con las correspondientes provisiones continúan lastrando notablemente la rentabilidad y los

⁸ Borio, C. (2016); BPI (2018), *Informe Económico Anual*, Capítulo III.

⁹ BPI (2017), *Informe Anual*, Capítulo III.

¹⁰ Kirkpatrick, G. (2009).

¹¹ Véanse, por ejemplo, BCBS (2010) y BCBS (2015). Véanse también los documentos del Consejo de Estabilidad Financiera (FSB) titulados *Guidance on Supervisory Interaction with Financial Institutions on Risk Culture* (2014) y *Strengthening Governance Frameworks to Mitigate Misconduct Risk: A Toolkit for Firms and Supervisors* (2018).

¹² Boston Consulting Group (2017).

coeficientes de capital de los bancos¹³. Según un informe del Grupo de los Treinta (G-30), las multas por faltas de conducta y sus costas judiciales no solo afectan a las valoraciones bancarias, sino que además la incertidumbre e imprevisibilidad de dichos costes en el futuro se considera uno de los principales obstáculos para una revaloración fundamental del sector bancario. Más importante aún, la reputación del sector bancario se ha deteriorado desde la crisis financiera, con la opinión pública sobre la integridad del sector de servicios financieros todavía muy por debajo de sus niveles precrisis¹⁴.

La evaluación de las estructuras y los procesos de decisión de los órganos de gobierno de los bancos es un elemento fundamental de los procesos de examen supervisor. Sin embargo, analizar la cultura de riesgo en el sector bancario no es tarea fácil para los supervisores, ya que la cultura se plasma en comportamientos y actitudes, lo que dificulta su definición y medición. Los supervisores se ven obligados a aplicar en gran medida su propio criterio para dilucidar si los procesos de vigilancia del consejo de administración y la alta dirección fomentan una cultura de riesgo saludable. La crisis puso de manifiesto que las intervenciones de los supervisores han de producirse de forma temprana y ser más proactivas para poder atajar los problemas mucho antes de que se materialicen. Sin embargo, intervenir de forma temprana sigue siendo complicado en el entorno postcrisis, puesto que requiere alcanzar un equilibrio muy delicado. Si los supervisores intervienen en exceso y con demasiada frecuencia, corren el riesgo de interferir en los procesos de las entidades, mientras que una intervención timorata plantea un riesgo de complacencia e indulgencia supervisora¹⁵. Por lo tanto, los supervisores tienen el reto permanente de conseguir el adecuado equilibrio para aplicar un enfoque más intenso y proactivo sin influir indebidamente en las decisiones estratégicas para la gestión de la institución¹⁶.

Aunque los supervisores no deben perder nunca de vista los riesgos actuales, otro de sus principales desafíos es la necesidad de prestar atención también a los riesgos nuevos y emergentes que afectan a la supervisión prudencial¹⁷. El ejemplo más destacado es la creciente importancia de las tecnofinanzas (*fintech*) y la ciberseguridad (Gráfico 2)¹⁸. Los múltiples puntos de contacto de los sistemas bancarios con partes externas los hacen notablemente vulnerables a ciberataques y podrían utilizarse como puntos de entrada para ataques dirigidos a otras partes del sistema financiero¹⁹. Las tecnofinanzas no solo pueden cambiar los modelos de negocio, las estructuras y las operaciones tradicionales de los bancos, incluida la prestación de servicios financieros, sino que además pueden incrementar su vulnerabilidad a los ciberriesgos. Estas transformaciones relacionadas con las *fintech* obligarán a los supervisores bancarios a reevaluar sus modelos de supervisión y sus recursos actuales para poder seguir vigilando eficazmente el sistema bancario. Asimismo, es posible que se necesiten nuevos conocimientos expertos para evaluar los riesgos derivados de los avances tecnológicos, incluido el riesgo estratégico, el operacional, el ciberriesgo y el riesgo de cumplimiento²⁰.

Gráfico 2

¹³ En 2016, los 10 mayores bancos de inversión habían provisionado en conjunto 43 700 millones de dólares para pagar futuras multas y costes jurídicos, frente a los 36 300 millones que habían provisionado a comienzos de 2015. Véase Financial Times (2016).

¹⁴ G-30 (2015); Lagarde (2015), ESRB (2015)

¹⁵ Caruana, J. (2017).

¹⁶ G-30 (2015).

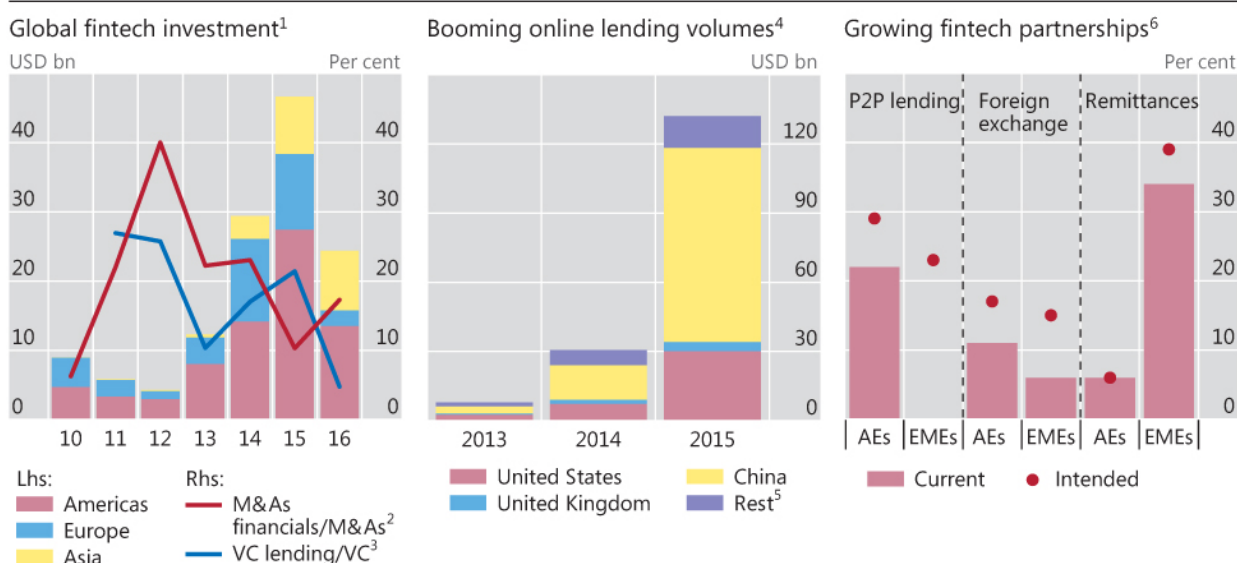
¹⁷ Carstens, A. (2018b).

¹⁸ El BCBS define las «tecnofinanzas» (*fintech*) como «innovaciones en los servicios financieros basadas en la tecnología con capacidad para generar nuevos modelos de negocio, aplicaciones, procesos o productos con un efecto material asociado en la prestación de servicios financieros». Los temas de las tecnofinanzas y los ciberriesgos se tratarán exhaustivamente en ICBS 2018.

¹⁹ Crisanto, J.C. y Prenio, J. (2017).

²⁰ BCBS (2018).

Buoyant global investment in fintech and online credit volumes



¹ Total global investment: venture capital, mergers and acquisitions (M&As) and private equity. ² M&As by financials as a share of total M&As. ³ Venture capital (VC) investment in online lending as a share of total fintech VC investment. ⁴ Total volume of financing, including crowdfunding, by online platforms. ⁵ Americas excluding the United States, Europe excluding the United Kingdom and Asia excluding China. ⁶ Percentage of banks offering services in partnership with fintech companies and expectations (next 12 months); survey of 61 banks across 24 countries, as of May 2016.

Sources: KPMG, *The pulse of fintech Q4 2016*, February 2017 (data sourced from PitchBook); Cambridge Centre for Alternative Finance; UBS.

La sostenibilidad de los beneficios centra la atención de muchos supervisores, pero, para algunas autoridades, «sostenibilidad» ha adoptado un significado más amplio en el contexto de la estabilidad financiera. Según la nueva corriente de pensamiento que promueve las «finanzas verdes», con el cambio climático nos enfrentamos a una externalidad negativa muy grande y potencialmente irreversible con efectos distributivos significativos en las sociedades. Por lo tanto, cada vez se reclama más que el sector financiero, los bancos centrales y los supervisores prudenciales asuman una función específica para dar solución a los efectos económicos del cambio climático. Concretamente, algunas autoridades abogan por la utilización de un amplio abanico de instrumentos para hacer frente a las externalidades negativas del cambio climático modificando los incentivos para los participantes en el mercado²¹.

Por ejemplo, el grupo de estudio de las finanzas verdes (GFSG) del Grupo de los Veinte (G-20) y el grupo de trabajo sobre divulgación de información financiera relacionada con el clima (TCFD) del FSB han recomendado medidas para fomentar que las instituciones financieras lleven a cabo análisis de riesgos medioambientales y mejoren la divulgación de información relacionada con el medio ambiente y el clima²². Hace poco tiempo se creó formalmente la red de bancos centrales y supervisores para lograr un sistema financiero más respetuoso con el medio ambiente (Network of Central Banks and Supervisors for Greening the Financial System), con el objetivo de contribuir a la respuesta internacional necesaria para mejorar el papel del sistema financiero en la gestión de riesgos e incentivar las inversiones verdes y con

²¹ Pereira da Silva, L. (2017).

²² El grupo de estudio de las finanzas verdes del G-20 se creó en 2016 y apoya el objetivo estratégico del G-20 de lograr un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado. «Finanzas verdes» puede entenderse como la financiación de inversiones que generan beneficios medioambientales en el contexto general del desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental. El TCFD del FSB desarrolla divulgaciones voluntarias y coherentes de información sobre riesgos financieros relacionados con el clima que las empresas pueden utilizar al proporcionar información a inversores, prestamistas, aseguradoras y otras partes interesadas. Para más información, véase <https://www.fsb-tcfd.org/>.

bajas emisiones de carbono en el contexto más general del desarrollo sostenible desde el punto de vista medioambiental²³.

Como ocurre con todos los riesgos ya existentes y emergentes, la necesidad de lograr un equilibrio entre la prudencia supervisora y los incentivos reguladores para fomentar la innovación sin crear distorsiones en el mercado seguirá complicando la tarea de los supervisores en el futuro. Sin embargo, en un plano más práctico, mantener y desarrollar las competencias y los recursos supervisores necesarios para afrontar los riesgos actuales y nuevos parece ser el reto más significativo e inmediato al que se enfrentan las autoridades supervisoras. Los supervisores pueden tener que reevaluar sus programas de personal y formación con el fin de asegurarse de que los conocimientos, las destrezas y las herramientas de su personal siguen siendo pertinentes y eficaces cuando se trata de supervisar los riesgos de nuevas tecnologías y modelos de negocio innovadores²⁴.

Complacencia y política: dos riesgos para el sistema financiero mundial

En junio de 2018, el *Informe Económico Anual* del Banco de Pagos Internacionales (BPI) constataba que la economía mundial había superado las expectativas, el crecimiento mundial se había fortalecido y generalizado, la inflación seguía bajo control y las condiciones financieras se habían relajado internacionalmente pese que la política monetaria se iba normalizando lentamente. Sin embargo, añadía que las vulnerabilidades financieras también habían aumentado y los mercados financieros parecían sobrevalorados. Lo preocupante es que se ha producido un continuo incremento del volumen de deuda mundial, tanto pública como privada, en relación con el producto interior bruto (PIB), así como un creciente número de episodios de volatilidad financiera en economías de mercado emergentes (EME)²⁵.

En términos más generales, los ciclos financieros han sido normalmente un importante determinante de la dinámica macroeconómica y de la estabilidad financiera. Los picos del ciclo financiero generalmente han presagiado periodos de tensión bancaria o financiera. A este respecto, el BPI ha observado que, aunque en algunas de las principales economías avanzadas los ciclos financieros se encuentran en una fase relativamente temprana de la expansión, las fases de contracción del ciclo financiero que han comenzado o se prevé comiencen pronto en algunas EME y economías avanzadas más pequeñas constituyen un riesgo para las perspectivas. En conjunto, el análisis del BPI sugiere que los riesgos del ciclo financiero son sustanciales en varias economías y que es difícil predecir cómo se desarrollará el endurecimiento de las condiciones financieras en las distintas regiones²⁶.

Por lo tanto, preocupa cada vez más lo que parece ser una discrepancia entre el optimismo del mercado y las reducidas medidas de vulnerabilidad, por una parte, y un entorno en el que aumentan las vulnerabilidades financieras, por otra. Los mercados financieros parecen sobrevalorados y en algunas economías, el crédito ha crecido con fuerza, en muchos casos acompañado de considerables incrementos de los precios inmobiliarios y, a veces, de un gran endeudamiento en moneda extranjera. A escala mundial, la deuda total agregada del sector no financiero ha seguido elevándose en relación con los ingresos²⁷. La exuberancia financiera puede significar que empieza a verse la luz al final del túnel de la crisis, pero

²³ Véase, por ejemplo, Banco de Francia, *Network for Greening the Financial System*, disponible en <https://www.banque-france.fr/en/financial-stability/international-role/network-greening-financial-system>.

²⁴ BCBS (2018).

²⁵ BPI (2018), *Informe Económico Anual*, Editorial.

²⁶ BPI (2017), *Informe Anual*, Capítulo III.

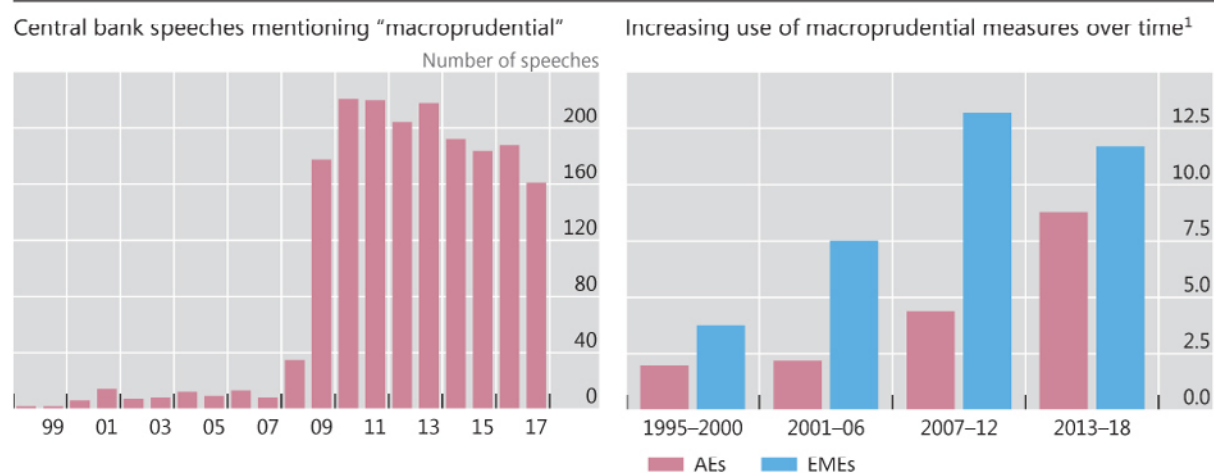
²⁷ BPI (2018), *Informe Económico Anual*, Capítulo I.

también puede indicar que los mercados no están teniendo en cuenta los posibles riesgos a la baja. El mayor riesgo para la economía mundial y el sistema financiero es, por tanto, lo que se describe como «complacencia y autoengaño»²⁸.

¿Cómo deberían los supervisores vigilar estas vulnerabilidades sistémicas? Una de las principales lecciones de la crisis es que las vulnerabilidades pueden acumularse a escala del sistema aun cuando las instituciones individuales aparenten estabilidad consideradas de manera independiente. Por consiguiente, los nuevos marcos macroprudenciales introducidos se han diseñado para que se centren en el conjunto del sistema financiero, ya que los riesgos sistémicos pueden estar directamente relacionados con la estabilidad de las instituciones financieras. Desde la crisis, el término «macroprudencial» se ha incorporado a la terminología utilizada habitualmente por las autoridades cuando analizan la estabilidad financiera. La adopción de medidas macroprudenciales también se ha incrementado significativamente desde la crisis y varias economías avanzadas han recurrido cada vez más a este tipo de medidas en los últimos años [Gráfico 3]²⁹.

Gráfico 3

Macroprudential orientation moves to the mainstream



¹ The bars show the average number of macroprudential measures per year and per 10 economies in each group of economies.

Sources: BIS central bankers' speeches; BIS calculations based on macroprudential measures recorded in Table IV.1.

© Bank for International Settlements

Sin embargo, los estudios realizados por el BPI y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) han mostrado que la adopción de medidas macroprudenciales lleva aparejada una serie de dificultades³⁰. Normalmente, los supervisores utilizan indicadores de alerta temprana para identificar riesgos sistémicos, pero resulta complicado determinar con suficiente certidumbre el momento preciso en el que es necesario intervenir. Los riesgos pueden acumularse lentamente a lo largo de muchos años, sin producir tensiones agudas. El BCBS encontró también que existe una amplia variabilidad entre sus miembros, por ejemplo, en lo relativo al número de indicadores utilizados para identificar periodos de riesgo sistémico y de crédito excesivo. Las autoridades también han adoptado un amplio elenco de medidas para hacer frente a riesgos macrofinancieros específicos. Sin embargo, medir la eficacia y la incidencia de esas herramientas macroprudenciales es muy difícil, dada su compleja interacción con otras políticas regulatorias, monetarias y fiscales.

²⁸ Pereira da Silva, L. y E. Takats (2017).

²⁹ BPI (2018), *Informe Económico Anual*, Capítulo IV.

³⁰ BPI (2018), *Informe Económico Anual*, Capítulo IV; BCBS (2017a).

Además, los regímenes de gobierno corporativo o las estructuras institucionales para la aplicación de los marcos macroprudenciales presentan también notables diferencias de unos países a otros. A su vez, estas discrepancias explican que algunas autoridades utilicen más enfoques formales y otras se decanten por aplicar su propio criterio a la hora de tomar decisiones (sobre todo en lo que respecta al colchón de capital anticíclico) y las diferencias en sus prácticas de comunicación y reciprocidad³¹. La mayoría de las autoridades supervisoras deben coordinar las decisiones macroprudenciales con otras instituciones, como el banco central u otra autoridad macroprudencial independiente. Un enfoque habitual es asignar funciones macroprudenciales a varias autoridades que se coordinan a través de un comité.

Sin embargo, el BPI y el BCBS han constatado que todavía hay cierta incertidumbre sobre la eficacia de estos sistemas, en particular en situaciones en las que los objetivos macroprudenciales entran en conflicto con perspectivas microprudenciales. Por ejemplo, en un auge financiero las autoridades de supervisión bancaria quizás no vean la necesidad de endurecer los requerimientos reguladores, mientras que desde una perspectiva macroprudencial podría preocupar la toma de riesgos en su conjunto y la posible prociclicidad del sistema. A la inversa, en una recesión generalizada las autoridades macroprudenciales pueden querer liberar los colchones financieros para suavizar sus efectos sobre la economía real, mientras que los supervisores bancarios pueden preferir que las instituciones conserven tanto capital como sea posible con miras a soportar mejor sus pérdidas³².

Otro aspecto quizás más complicado para las autoridades es diseñar la necesaria estrategia de comunicación sobre el uso de medidas macroprudenciales en sectores de la economía con implicaciones políticas. Las medidas que restringen los préstamos en el mercado inmobiliario son un ejemplo. Una comunicación eficaz es por lo tanto esencial para explicar al público general los objetivos, la estrategia y el proceso de las políticas y así concitar respaldo público³³. Incluso cuando se utilizan estas estrategias de comunicación, existe el riesgo de que la reacción del público y de los medios de comunicación sea negativa, lo que puede dañar considerablemente la reputación de las autoridades.

En un entorno caracterizado por una sólida voluntad política y un fuerte apoyo a la promulgación de requerimientos reguladores estrictos, una reacción pública y de los medios negativa no limitaría la capacidad de supervisores y autoridades económicas para imponer esas medidas. Pero últimamente preocupa mucho lo que parece ser un cambio de las prioridades políticas. Tras décadas de intensificación de la cooperación internacional, esta reciente transformación se debe, en parte, a las repercusiones de la recesión que siguió a la crisis financiera. La escalada de tensiones internacionales se refleja en fenómenos preocupantes, como el resultado del referéndum sobre el Brexit en el Reino Unido, los movimientos nacionalistas y el cambio de tendencia de la política comercial estadounidense³⁴.

Estos intentos de revertir los mercados abiertos y volver al proteccionismo ponen en peligro las mejoras económicas reales que el multilateralismo ha propiciado por medio de vínculos comerciales y de inversión más estrechos. También incrementan el riesgo de fragmentación financiera y de marcha atrás en la agenda de reformas de la regulación internacional acordada tras la crisis. Un rechazo político a la globalización podría generar más escepticismo sobre los acuerdos internacionales y un sentimiento negativo hacia las autoridades reguladoras y los bancos centrales³⁵. Esto complicaría notablemente los esfuerzos de los supervisores para vigilar las medidas tomadas por los bancos para mejorar su resiliencia.

³¹ BCBS (2017a).

³² BPI (2018), *Informe Económico Anual*, Capítulo IV.

³³ BPI (2018), *Informe Económico Anual*, Capítulo IV.

³⁴ Carstens, A. (2018c).

³⁵ Pereira da Silva, L. y E. Takats (2017).

¿Estamos preparados para las quiebras?

Antes de la crisis financiera, los supervisores se centraban tradicionalmente en evaluar los riesgos y reducir la probabilidad de quiebras de entidades bancarias. Sin embargo, la crisis puso de manifiesto dos graves defectos de este planteamiento. El primero es que, dado el carácter internacional de la banca, a los supervisores les puede resultar difícil hacerse una idea exacta de los riesgos que los bancos internacionales están generando si no existe un marco transnacional para la vigilancia efectiva, la cooperación y la coordinación entre las pertinentes autoridades de los países de origen y de acogida. En segundo lugar, las autoridades de supervisión no estaban suficientemente preparadas para afrontar las quiebras bancarias, ya que muchas jurisdicciones carecían de las facultades y procedimientos necesarios para resolver bancos de importancia sistémica³⁶.

El enfoque supervisor de la banca internacional en las fechas previas a la crisis ha recibido al calificación de "fragmentado", en tanto en cuanto los supervisores de la jurisdicción de acogida se centraban en el riesgo local de las entidades domiciliadas en su jurisdicción y los supervisores del país de origen no tenían plenamente en cuenta los riesgos derivados de las operaciones en el extranjero. Inmediatamente después de la crisis, prevalecieron enfoques nacionales en los que la fragmentación dio paso rápidamente a lo que se conoce como «balcanización» regulatoria³⁷. No solo se tomaron medidas para separar a las filiales locales de sus grupos matrices a fin de garantizar que contaran con recursos financieros propios suficientes, sino que también se aprobaron modificaciones *ad hoc* para aislar determinados negocios dentro de grupos bancarios³⁸.

Las reformas postcrisis para solucionar el problema de las entidades demasiado grandes para quebrar han reforzado considerablemente el marco regulador mundial, al permitir la resolución de las entidades de importancia sistémica, lo que reduce el riesgo de que la fragmentación o balcanización de la regulación vuelva a resurgir en caso de quiebra³⁹. La planificación eficaz de la resolución y la resolución ordenada de un banco con actividad transfronteriza exigen que las autoridades tengan facultades legales y procesos eficientes para el intercambio de información y hayan firmado acuerdos de cooperación específicos para cada institución con las autoridades de los países de origen en el marco de grupos de gestión de crisis (CMG) para G-SIFI. También deben estar en condiciones de aplicar rápidamente y de forma efectiva las medidas de resolución de jurisdicciones extranjeras.

Sin embargo, pese a los notables avances en la implementación de estas reformas, el FSB ha comunicado que todavía queda mucho por hacer para lograr regímenes de resolución eficaces y hacer operativos los planes para bancos de importancia sistémica e instituciones financieras no bancarias⁴⁰. Sigue habiendo considerables dificultades para establecer estos mecanismos y eliminar impedimentos para la cooperación y el intercambio de información relacionada con la resolución con todas las autoridades pertinentes. Por ejemplo, solo algunas jurisdicciones de origen de bancos de importancia sistémica mundial (G-SIB) han implementado regímenes de resolución bancaria con amplias facultades

³⁶ Breeden, S. (2016).

³⁷ Breeden, S. (2016); Carstens, A. (2018a).

³⁸ Por ejemplo, los mayores bancos del Reino Unido están obligados por la legislación de su país a separar las actividades básicas de servicios bancarios minoristas de otras actividades de inversión y banca internacional antes del 1 de enero de 2019. Este tipo de estrategia se conoce como aislamiento preventivo (*ring-fencing*). Véase Banco de Inglaterra en <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/key-initiatives/structural-reform>

³⁹ Estas reformas incluyen, por ejemplo, el marco para bancos de importancia sistémica mundial (G-SIB), la norma sobre la capacidad total de absorción de pérdidas (TLAC) y el documento *Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions*.

⁴⁰ FSB (2017).

que se ajustan, en líneas generales, a lo dispuesto en los *Key Attributes for Effective Resolution Regimes for Financial Institutions* del FSB. Se han creado CMG para todos los G-SIB, pero estos grupos no tienen autoridad legal, y para que los planes de resolución sean operativos será necesario aprobar primero planes de cooperación transfronteriza. Sin embargo, el FSB ha constatado que, a fecha de 2017, todavía no existen acuerdos de cooperación para nueve G-SIB⁴¹. El FSB informa de que en varias jurisdicciones están en marcha reformas destinadas a dar solución a algunos de estos problemas, pero más reformas serán necesarias para corregir las deficiencias.

El camino por delante

Ahora que se ha puesto el punto final a 10 años de formulación de políticas internacionales, es fácil ceder a la tentación de pensar que las dificultades que surgieron con la crisis han desaparecido en su mayor parte. Sin embargo, los supervisores tienen ante sí una tarea ingente, ya que los riesgos que afectan a los bancos y al sistema financiero no dejan de evolucionar y aumentar. No obstante, esta situación no es única, como tampoco es nada nuevo que los supervisores hayan de afrontar riesgos y cambios complejos. Ya en 2001, el entonces Director General del BPI afirmó:

«Durante las últimas décadas, el mundo se ha tornado mucho más complicado. Las empresas asumen riesgos más complejos, las distinciones sectoriales se están difuminando y los mercados están cada vez más integrados a escala mundial. Esto ha complicado la definición y ejecución del cometido de las autoridades responsables de la estabilidad financiera: hay que tener en cuenta más parámetros, las perturbaciones pueden proceder de muchos más lugares y la forma en que la actuación de los supervisores afecta a las instituciones que supervisan es mucho más compleja»⁴².

Casi 20 años después, los supervisores han de afrontar un entorno aún más complejo. La herramienta más importante para las autoridades prudenciales es una supervisión rigurosa, para la que precisan un ejército de supervisores de primera línea altamente cualificados pero también convencidos, que estén en una posición óptima para decir «no» incluso cuando se les presione para que hagan lo contrario⁴³. Desarrollar la capacidad supervisora, incluidas las competencias técnicas y el criterio supervisor necesarios para llevar a cabo evaluaciones tanto cuantitativas como cualitativas, resulta fundamental para esta tarea. Para que esa supervisión sea eficaz y los supervisores estén en condiciones de actuar, se precisa formación y desarrollo. Contar con supervisores con trayectorias y experiencias distintas también puede ayudar a las autoridades a dotar a la organización de variados y profundos conocimientos técnicos y habilidades personales. Por eso, las evaluaciones prospectivas y las herramientas más sofisticadas tienen escaso valor si no se invierte en la dotación de recursos de supervisión.

Por último, en este momento en el que las prioridades políticas están cambiando y existe un riesgo de retroceso de los considerables avances logrados para mejorar la resiliencia del sistema bancario, la cooperación internacional permanente resulta aún más crítica. Un aspecto clave de esa cooperación es el intercambio periódico de prácticas y experiencias entre supervisores, que no solo ayuda a incrementar los conocimientos comunes sobre áreas de riesgo, sino que también genera confianza entre la comunidad regulatoria internacional. Mantener un decidido espíritu de cooperación permitirá por tanto a los supervisores afrontar con eficacia los retos que tenemos por delante⁴⁴.

⁴¹ Caruana, J. (2016); FSB (2017). Las G-SIB para las que no existen acuerdos de cooperación no se identifican en el informe del FSB.

⁴² Crockett, A. (2001)

⁴³ Carstens, A. (2018b); véase también Viñals y Fiechter (2010)

⁴⁴ Caruana, J. (2017).

- P1. ¿Qué retos postcrisis afronta ahora su autoridad y cómo están abordando sus supervisores los riesgos «antiguos» y «nuevos»? ¿Hay algún otro riesgo global que le gustaría destacar?
- P2. ¿Qué dificultades debe afrontar su autoridad para desarrollar los conocimientos especializados y las competencias que los supervisores necesitan para evaluar las fuentes de riesgo emergentes?
- P3. ¿Cómo pueden las autoridades supervisoras intensificar su cooperación con otras autoridades financieras, tanto a escala nacional como internacional, mejorando su enfoque cooperativo para potenciar la coherencia sin olvidar el necesario reconocimiento de las diferencias?
- P4. ¿Cómo pueden las autoridades supervisoras mantener el apoyo de las partes interesadas pertinentes y al mismo tiempo proteger su independencia ante la presión de los mercados y otras presiones?

Referencias bibliográficas

Banco Central Europeo, (2017). *Guía sobre préstamos dudosos para entidades de crédito*, marzo, disponible en https://www.bankingsupervision.europa.eu/ecb/pub/pdf/guidance_on_npl.es.pdf.

Banco de Pagos Internacionales (2017). *Informe Económico Anual*, Capítulo III, «La economía mundial — ¿Maduración de la recuperación económica? ¿Rotación del ciclo financiero?». Disponible en https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2017_3_es.htm.

Banco de Pagos Internacionales (2018). *Informe Económico Anual*, Editorial, disponible en https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_ov_es.pdf.

Banco de Pagos Internacionales (2018). *Informe Económico Anual*, Capítulo I, «Una expansión más fuerte y fórmulas para su continuación», disponible en https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_1_es.htm.

Banco de Pagos Internacionales (2018). *Informe Económico Anual*, Capítulo III, «El sector financiero: ajuste postcrisis y puntos de tensión», disponible en https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_3_es.htm.

Banco de Pagos Internacionales (2018). *Informe Económico Anual*, Capítulo IV, «Avances en los marcos macroprudenciales», disponible en https://www.bis.org/publ/arpdf/ar2018_4_es.htm.

BBVA Research (2017). «Basel III End Game», disponible en <https://www.bbvaresearch.com/wp-content/uploads/2017/12/Watch-Basel-IV.pdf>.

Borio, C. (2016). «The banking industry: struggling to move on», «Competition in banking: implications for financial regulation and supervision», discurso en el quinto taller de investigación de la ABE, 28–29 de noviembre de 2016, disponible en <https://www.bis.org/speeches/sp161128.pdf>.

Boston Consulting Group (2017). *Staying the course in Banking, Global Risk 2017*, disponible en http://image-src.bcg.com/BCG-Staying-the-Course-in-Banking-Mar-2017_tcm9-146794.pdf.

Breeden, S. (2016). «Taming international banks - time for some new tricks?» Guest Lecture Series on International Finance, Harvard Law School, Cambridge, Massachusetts, 22 de marzo de 2016, disponible en <https://www.bis.org/review/r160418e.htm>.

Carstens, A. (2018a). «A level playing field in banking», intervención en la cena del Consejo de Administración del Institute of International Finance, Zúrich, 21 de enero de 2018, disponible en <https://www.bis.org/speeches/sp180130.pdf>.

Carstens, A. (2018b). «Supervision in a post-Basel III world», intervención en la 13ª cumbre Asia-Pacífico sobre supervisión bancaria, Singapur, 28 de febrero de 2018, disponible en <https://www.bis.org/speeches/sp180228.pdf>.

Carstens, A. (2018c). «Global market structures and the high price of protectionism», intervención en el 42º simposio sobre política económica del Banco de la Reserva Federal de Kansas City, Jackson Hole, Wyoming, 25 de agosto de 2018, disponible en <https://www.bis.org/speeches/sp180825.pdf>.

Caruana, J. (2016). «Post-crisis financial safety net framework: lessons, responses and remaining challenges», intervención en el Congreso de FSI-IADI sobre «Bank resolution, crisis management and deposit insurance issues», Basilea, 6 de diciembre de 2016, disponible en <https://www.bis.org/speeches/sp170105.htm>.

Caruana, J. (2017). «Challenges for regulators and supervisors after the post-crisis reforms», FSI Conference, Basilea, 18 de septiembre de 2017, disponible en <https://www.bis.org/speeches/sp170918.htm>.

Comisión de Supervisión Bancaria de Basilea (2010). *Principles for enhancing corporate governance*, disponible en <https://www.bis.org/publ/bcbs176.htm>.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2015). *Principios de gobierno corporativo para bancos*, disponible en https://www.bis.org/bcbs/publ/d328_es.pdf.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2017a). *Range of practices in implementing the countercyclical capital buffer policy*, disponible en <https://www.bis.org/bcbs/publ/d407.pdf>.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2017b). *Implementation of Basel standards*, disponible en <https://www.bis.org/bcbs/publ/d412.htm>.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2017c). *Los Gobernadores y Autoridades de Supervisión finalizan las reformas de Basilea III*, comunicado de prensa, 7 de diciembre de 2017, disponible en https://www.bis.org/press/p171207_es.htm.

Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2018). *Sound Practices Implications of fintech developments for banks and bank supervisors*, febrero de 2018, disponible en <https://www.bis.org/bcbs/publ/d431.pdf>.

Consejo de Estabilidad Financiera (2017). *Implementation and Effects of the G20 Financial Regulatory Reforms, 3rd Annual Report*, 3 de julio de 2017, disponible en <http://www.fsb.org/wp-content/uploads/P030717-2.pdf>.

Crisanto, J. C. y Prenio, J. (2017). «Regulatory approaches to enhance banks' cyber-security frameworks», FSI Insights on policy implementation, nº 2, disponible en <https://www.bis.org/fsi/publ/insights2.pdf>.

Euromoney magazine (2017). «Bankers welcome final Basel III rules through gritted teeth», 13 de diciembre de 2017, disponible en <https://www.euromoney.com/article/b1611h1m2wx315/bankers-welcome-final-basel-iii-rules-through-gritted-teeth>.

Financial Times (2016). *Investment bank fines on course to rebound*, 4 de septiembre de 2016, disponible en <https://www.ft.com/content/83dfde22-7115-11e6-a0c9-1365ce54b926>.

Grupo de los Treinta (2015). *Banking Conduct and Culture: A Call for Sustained and Comprehensive Reform*, disponible en <http://group30.org/publications/detail/166>.

Ingyes, S. (2018) «Basel III: Are we done now?», intervención en el congreso del Institute for Law and Finance, Goethe University, Frankfurt am Main, 29 de enero de 2018, disponible en <https://www.bis.org/speeches/sp180129.pdf>.

Junta Europea de Riesgo Sistémico (2015). *Report on misconduct risk in the banking sector*, junio de 2015, disponible en https://www.esrb.europa.eu/pub/pdf/other/150625_report_misconduct_risk.en.pdf.

Kirkpatrick, G. (2009). *The Corporate Governance Lessons from the Financial Crisis, Financial Market Trends*, OCDE, disponible en <https://www.oecd.org/finance/financial-markets/42229620.pdf>.

Lagarde, C. (2016). *The Role of Personal Accountability in Reforming Culture and Behaviour in the Financial Services Industry*, Banco de la Reserva Federal de Nueva York, 5 de noviembre de 2015, disponible en <http://www.imf.org/external/np/speeches/2015/110515.htm>.

London School of Economics CCP Research Foundation (2015). *The Conduct Cost Project Report 2015*, disponible en <http://foreigners.textovirtual.com/ccp-research-conduct-costs/274/202565/conduct-costs-project-report-2015-final.pdf>.

Pereira da Silva, L. y Takats, E. (2017). «The risk of complacency and self-delusion», Eurofi High Level Seminar 2017, Malta, 5-7 de abril de 2017, disponible en <https://www.bis.org/speeches/sp170406.pdf>.

Viñals, J. y Fiechter, J. (2010). «The Making of Good Supervision: Learning to Say "No"», *IMF Staff Position Note*, 18 de mayo, SPN/10/08, disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1008.pdf>.