



S. Raihan Zamil

Un sistema financiero seguro requiere más que un mero cambio de reglas: exige juicio por parte de los supervisores bancarios

DESDE la crisis financiera mundial, el Grupo de los Veinte países avanzados y emergentes (G-20) y los órganos normativos internacionales barajan numerosas propuestas de reforma en el ámbito de la supervisión. Casi todas apuntan a fortalecer la regulación de los bancos —capitalización, liquidez, reservas para impagos o mecanismos de remuneración— y le permitirían al sistema financiero internacional —particularmente, al engrosar las reservas de capital y liquidez— absorber mejor los shocks y restringir una toma excesiva de riesgos en el sector bancario.

Pero un simple cambio de reglas no bastará para promover la estabilidad financiera si la calidad de su aplicación —o sea, la supervisión— no es eficaz. La supervisión de los bancos y el control del riesgo bancario siguen siendo actividades netamente subjetivas, más allá de la imposición de reglas nuevas o más estrictas. Por eso la reforma propuesta equivale a intentar prevenir otro estallido del virus H1N1 a través de una planificación epidemiológica de alto nivel, sin la participación del personal médico que trata los casos (Palmer, 2009).

El afianzamiento de la supervisión microprudencial debería estar al frente de la reforma internacional y ser la pieza clave de

la estabilización financiera. Aunque son necesarias, este artículo no se ocupa de las mejoras de la supervisión macroprudencial (que evalúa los shocks que golpean comúnmente al sistema financiero global).

Las dos caras de la moneda

Los términos *regulación* y *supervisión* suelen usarse indistintamente al describir la vigilancia del sistema bancario que realiza el sector público. En la práctica, cumplen dos funciones distintas pero afines:

- Las leyes y regulaciones constituyen el conjunto colectivo de reglas que le conceden a la autoridad bancaria la potestad para habilitar bancos, fijar normas mínimas de funcionamiento y control del riesgo y tomar las medidas correctivas necesarias —incluida la inhabilitación— en situaciones problemáticas. La finalidad central es exigir a los directivos un comportamiento prudente porque sus instituciones custodian los fondos de los depositantes.

- La supervisión es el medio que emplean las autoridades para implementar esas reglas a través de exámenes documentales continuos y visitas periódicas a los bancos. Los supervisores evalúan la estructura de gobierno, los controles internos y las prácticas de gestión del riesgo; la capacidad financiera de los bancos, y el cumplimiento con leyes y regulaciones

diversas. También están encargados de actuar a tiempo en caso de problemas.

La supervisión generalmente ocupa el segundo plano, detrás de la regulación, en los planes internacionales de reforma, por dos motivos principales. Primero, su aplicación es local y depende del contexto. Segundo, es mucho más complejo “corregirla” que adoptar regulaciones más estrictas. Pero más allá de esos factores, la falta de atención a la supervisión en el plano internacional tiene consecuencias imprevistas.

Un ejemplo es la formulación y ejecución del Acuerdo de Basilea II, cuyo objetivo declarado es fortalecer la estabilidad financiera mediante requisitos más rigurosos de capitalización, mejor supervisión y firme disciplina de mercado. En la práctica, la interpretación técnica del capital regulatorio acaparó la atención y la supervisión estricta atrajo poco interés hasta muy adelantado el proceso.

Como el artífice del acuerdo —el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea— también es el órgano internacional que fija las normas de regulación y supervisión bancaria, la importancia relativa que le concede a la supervisión suele dictar —y muchas veces reforzar— la propensión de algunos entes nacionales a pensar que la elaboración de regulaciones es la función de mayor relevancia. Si es generalizado, ese punto de vista tiene implicaciones significativas para la distribución de recursos y la fijación de prioridades de reforma interna dentro de cada jurisdicción. Por ende, el punto de partida de los planes de reforma consiste en modificar *nuestra actitud colectiva* respecto de la importancia de una supervisión estricta para promover la estabilidad del sistema financiero.

El buen juicio es fundamental

Una supervisión firme parte de la *capacidad* y la *voluntad* de los supervisores para actuar a tiempo (Viñals y Fiechter, 2010), según un estudio del FMI. Para tener capacidad de acción, los supervisores deben manejar suficientes recursos y autoridad jurídica, una estrategia clara y relaciones de trabajo sólidas con otros reguladores. Para tener voluntad de acción, necesitan un mandato claro, independencia operacional, responsabilización, personal calificado y una relación saludable con el sector bancario que a la vez sea suficientemente distante para garantizar la imparcialidad.

Más allá de estos elementos críticos, una razón quizá más básica de la falta de una buena supervisión generalizada es que depende fundamentalmente del *buen juicio* personal, a menudo sobre temas complejos y llenos de matices. Esta característica innata de la supervisión se ve amplificada por la desregulación de los grandes centros financieros, en los cuales las leyes y regulaciones bancarias ya no prohíben ni limitan explícitamente el alcance ni la magnitud de la operatoria riesgosa a condición de que las instituciones y sus directivos posean —a juicio de los supervisores— sistemas de control de riesgo robustos y suficiente capital como para protegerse de los riesgos subyacentes.

Ahí radica el riesgo oculto de la visión actual de la supervisión bancaria: no hay ningún parámetro para determinar qué constituye un *control de riesgo sólido* o una *capitalización adecuada*, presuntamente los dos factores más críticos para impedir una toma excesiva de riesgos. Esto pone de relieve a

su vez el papel clave de un juicio informado para salvaguardar la seguridad y la solidez del sistema bancario. Siempre que la eficacia de una profesión depende de la capacidad y la voluntad para ejercitar el buen juicio, hay más probabilidad de que las decisiones puedan quedar a la merced de intereses creados (ya sean representantes de un sector, políticos o los directivos de la autoridad regulatoria misma).

Más que un ejercicio mecánico

Un hecho poco conocido fuera del misterioso mundo de la regulación bancaria es que casi todas las reglas —ya sea sobre control de riesgos, capitalización o medidas correctivas contra bancos— dependen decisivamente del juicio informado de los supervisores. En ese sentido, existen dos retos monumentales:

- Las regulaciones son casi siempre requisitos mínimos, y rara vez representan lo adecuado para cada banco. Por ende, para aplicar debidamente las reglas bancarias es indispensable que el supervisor las vea como mínimos, no máximos. De lo contrario, nunca intentará ir más allá de la regulación oficial al cumplir sus tareas.

- Los supervisores deben tener la capacidad y la voluntad para implementar reglas basadas en el concepto regulatorio de “proporcionalidad”, que requiere adaptar la aplicación de las reglas a cada institución —según su tamaño, complejidad o características de riesgo—, en lugar de adoptar una solución universal para todos.

Por estas razones, la *manera* en que el supervisor aplica las reglas es crítica porque crea el contexto para el proceso de *descubrimiento*, que saca a la luz hechos concretos y permite extraer conclusiones sobre el perfil de riesgo global de una institución, determinando la índole y la profundidad de la supervisión ulterior. Es decir, la eficacia de todo el proceso de supervisión depende de la capacidad y la voluntad de los supervisores para interpretar las reglas como “mínimos” y aplicarlas debida y concretamente a cada banco, teniendo en mente la seguridad y la solidez.

Para ilustrar la índole subjetiva de las reglas, examinemos el control del riesgo, la idoneidad de la capitalización y las medidas de supervisión.

Control del riesgo. La primera línea de defensa contra la inestabilidad financiera a nivel de cada banco y del sistema en general es la calidad y la eficacia de las prácticas individuales de control del riesgo. Por esta razón muchas de las principales normas de regulación o expectativas de supervisión giran en torno a la capacidad del directorio y de los directivos para reconocer, vigilar, medir y controlar la exposición sustancial de su institución al riesgo. Los supervisores están encargados de tomar medidas cuando detectan deficiencias significativas en este ámbito, incluso si el capital declarado es sólido.

No está exactamente claro qué constituye un control sólido del riesgo. Los factores que influyen son numerosos: el tamaño y la complejidad de la institución; la índole de la exposición sustancial al riesgo; el grado de avance aparente de los modelos de riesgo empleados, sobre todo en bancos grandes y complejos; la competencia del supervisor y su experiencia personal con los sistemas de otros bancos, y las normas vigentes. Ceñirse a la normativa del momento puede dar a los

supervisores una falsa sensación de seguridad o demorar su reacción si las prácticas de control del riesgo son deficientes en todo el sector; por ejemplo, si las normas de originación de préstamos están debilitadas.

Idoneidad de la capitalización. También es necesario el buen juicio para evaluar la capitalización, una actividad que, pese a las apariencias, es en gran medida cualitativa. Si bien la mayoría de las jurisdicciones aplican reglas de capital internacionales —que exigen como mínimo un cociente de capital de 8% respecto de los activos ponderados según el riesgo—, la exactitud de ese cociente depende, entre otras cosas, de la fiabilidad de la valoración de los activos que figuran en el balance. Esa valoración es difícil, sobre todo cuando hay de por medio préstamos problemáticos y otros activos difíciles de tasar porque no existe un precio de mercado observable y el valor imputado depende de numerosas presunciones. Como los bancos funcionan con un fuerte apalancamiento, un pequeño error en la valoración de los activos puede influir mucho en los cocientes de capital declarados. Por ejemplo, una disminución de 4% del valor de los activos equivale a una caída de 50% del cociente de capital mínimo de 8%, empleando una metodología de medición sencilla.

Al margen de los mínimos regulatorios, es aún más complicado determinar la capitalización adecuada teniendo en cuenta el perfil de riesgo global de una institución. Esta evaluación es particularmente crítica durante un ciclo de expansión, cuando imperan normas menos estrictas de originación de préstamos que se conjugan con crédito fácil para permitir a los prestatarios marginales *refinanciar* obligaciones en lugar de saldarlas, creando la impresión de que el riesgo de impago es bajo. Como las técnicas de medición del capital tienen un sesgo procíclico, ese bajo riesgo “observado” de impago pasa a formar parte de los modelos de riesgo de los bancos, que terminan subestimando el capital exigido tanto por las regulaciones como por los parámetros internos de la propia institución.

En ese momento resulta indispensable una *supervisión* robusta de la capitalización —que ponga en tela de juicio el consenso imperante— para poner freno a una toma excesiva de riesgos. Entre los elementos de juicio fundamentales cabe mencionar la naturaleza, la magnitud, la dirección y los resultados de las pruebas de tensión de las exposiciones sustanciales de los bancos; la calidad de las prácticas de originación y control del riesgo; los pronósticos económicos; las proyecciones de crecimiento de los activos, y la fiabilidad y el tamaño de las fuentes internas de capital alimentadas con utilidades no distribuidas.

Medidas de supervisión. En la mayoría de los países, las medidas de supervisión son discrecionales, de modo que las autoridades pueden decidir un castigo a la altura del delito. Por lo tanto, la formulación y la eficacia de las medidas de supervisión dependen primero de la *capacidad* del supervisor para reconocer los problemas de base y luego de su *voluntad* para tomar las medidas que correspondan. Ambas dependen a su vez de muchas condiciones; entre ellas, la protección jurídica debida del supervisor y la voluntad institucional de la autoridad supervisora.

Para contrarrestar la propensión de los supervisores a demorar la acción, algunos países recurren a medidas correctivas inmediatas. Ese mecanismo, creado en Estados Unidos a

comienzos de la década de 1990, incluye acciones obligatorias y discrecionales que se ponen en marcha cuando el cociente de capitalización de un banco cae por debajo del mínimo de 8%. Las correcciones obligatorias son más severas cuanto mayor es la distancia respecto del mínimo.

Sin embargo, este sistema no es una panacea. Primero, más que de una corrección inmediata, se trata de un indicador *rezagado* que se activa únicamente después de que el capital disminuye por debajo del umbral regulatorio. En otras palabras, no se toman medidas si el capital se mantiene por encima del umbral, aun cuando haya otros problemas significativos ajenos a la capitalización. Una alternativa más fundamental y menos retrospectiva consistiría en decidir *qué* hacer y *cuándo* si un banco declarara un capital superior al mínimo regulatorio pero se hubieran detectado deficiencias en el control del riesgo u otros problemas de seguridad y solidez. El proceso seguiría necesariamente siendo discrecional porque dependería del tipo y de la gravedad aparentes de las deficiencias detectadas, así como de la determinación del supervisor en cuanto a la capacidad y la voluntad de los directivos de la institución para corregir estas deficiencias por sus propios medios.

Segundo, el momento en que se activan las medidas correctivas inmediatas depende de la exactitud de los cocientes de capital declarados, que a su vez se basan en la fiabilidad de las prácticas de valoración de activos y préstamos de cada banco. Como ya se señaló, se trata de un proceso que depende de numerosos supuestos. Cuando un banco se encuentra cerca del mínimo de capitalización, tiene un incentivo para hacer una valoración excesivamente optimista de sus préstamos problemáticos y otros activos difíciles de tasar. Por ende, el buen juicio de los supervisores, respaldado por un análisis crítico, es esencial para garantizar que los cocientes de capital declarados sean exactos y para que las medidas de corrección inmediata *puedan* activarse a tiempo.

Los planes de reforma de la supervisión

Dada la importancia de un juicio informado para la implementación de todas las reglas bancarias, es imperativo que los gobiernos dediquen tanta atención al fortalecimiento de la supervisión como a la modificación de las reglas. Reforzar la supervisión podría resultar la tarea más importante y más ardua. Aunque hay quienes propugnan poner límite a la discreción de los supervisores, esa alternativa no sería factible a menos que los gobiernos estuvieran dispuestos a elevar los mínimos de capital y liquidez exigidos a niveles tales que tendrían consecuencias devastadoras para la intermediación del crédito y el crecimiento del empleo. Por ende, las autoridades deben comenzar a centrar la atención en la *promesa anticíclica* de la supervisión fortaleciendo las prácticas en ese ámbito. Una cuestión difícil de resolver es cómo mejorar la calidad de la supervisión. Mencionaremos varias posibilidades:

Crear una vigorosa cultura de supervisión dentro de cada autoridad regulatoria. Aunque el concepto de una cultura de supervisión es abstracto, se trata sencillamente del conjunto colectivo de valores, convicciones y comportamientos preciados dentro de cada ente regulatorio. Debe comenzar con la actitud y la actuación de los directivos de la autoridad

regulatoria, que crean el ambiente en el cual se desenvuelve la supervisión día a día. Una cultura vigorosa de supervisión requiere independencia operacional (respecto del gobierno y del sector) y alienta la independencia de cada supervisor. Prioriza antes que nada la seguridad y la solidez y, de ser necesario, promueve el uso de la supervisión intrusiva para hacer valer sus juicios. Esta trilogía de independencia, seguridad y solidez, y supervisión intrusiva a nivel tanto de la institución como de la supervisión individual conforman la piedra angular de un sistema robusto de supervisión microprudencial.

Fuera de esto, no se puede ignorar la dimensión política, ya que los bancos están en el centro del juego de poder en todos los países. Por lo tanto, una cultura de supervisión vigorosa exige un sistema político propicio que reconozca (a través de la legislación) y respete (a través de una interferencia política mínima) la santidad de reguladores prudenciales independientes capaces de actuar con independencia.

Afianzar la capacidad y la voluntad de los supervisores para ejercitar el buen juicio. Los supervisores soportan exigencias enormes. Deben desempeñar muchos papeles: gestor de riesgo, analista financiero, contador, abogado, investigador, pronosticador y economista financiero. Además, deben formular conclusiones que sirven de base a otras medidas de supervisión, partiendo muchas veces de minucias técnicas. Sobre todo, deben tener la capacidad y la voluntad para ir en contra de la corriente y decir “no” aun cuando la sociedad dice “sí”. Y deben reconocer que las malas épocas también llegan a su fin. Esto requiere visión de futuro y un conjunto impresionante de aptitudes conceptuales, analíticas, decisorias y de comunicación, además de un “sexto sentido” y una fortaleza interior que puede llevar años forjar. No es tarea fácil, sobre todo en sociedades y organizaciones —como algunos bancos centrales y autoridades supervisoras— que premian la conformidad y el statu quo.

Como punto de partida, la autoridad supervisora debe tener una cultura y prácticas de remuneración y ascenso que atraigan y retengan a profesionales de alto calibre con las aptitudes necesarias. También es indispensable un programa de capacitación interno sólido, continuo y bien financiado para que la capacidad de supervisión pueda seguirle el ritmo a la evolución de los mercados.

Elaborar un enfoque de supervisión contenido y discrecional. A fin de promover la intervención sin demora, habría que plantearse la creación de un sistema de alertas que exija actuar en contra de los bancos que declaren una buena situación financiera pero hayan detectado fallas en el control de los riesgos. En ese sentido, las herramientas, metodologías y guías para la supervisión diaria deben mantener el equilibrio justo entre ejercitar el buen juicio y definir un proceso de evaluación estructurado y coherente. Este enfoque doble conduciría a un sistema de discrecionalidad contenida.

Exigir recortes del tamaño de los bancos sistémicamente importantes si los recursos de supervisión son insuficientes en relación con el tamaño y la complejidad de la entidad regulada. No se puede perder de vista la relación entre el tamaño de un banco y la capacidad de las autoridades para supervisarlos. Si la institución es demasiado grande, los supervisores no poseen medios suficientes para evaluar independientemente y confirmar

debidamente la integridad de sus sistemas de gestión de riesgo, y deben limitarse a efectuar exámenes superficiales de las políticas, los procedimientos y los límites. En tales circunstancias, el supervisor *está obligado* a apoyarse en la evaluación del propio banco, lo cual se reconoce ahora como una de las principales deficiencias durante la gestación de la crisis financiera. A menos que las autoridades regulatorias estén dispuestas a apostar que los directivos de los bancos ejercerán una autodisciplina más rigurosa en el próximo ciclo de expansión, se necesita una manera más segura de reducir la toma de riesgos al vigilar la operatoria de los bancos que son demasiados grandes para poder supervisarlos.

Crear un conjunto sostenido de programas a más largo plazo para capacitar mejor a más profesionales en la supervisión financiera. La supervisión es demasiado importante como para tercerizar la capacitación a cada autoridad regulatoria. Hay propuestas para establecer la supervisión financiera como una disciplina universitaria reconocida. Los órganos normativos y las principales autoridades supervisoras internacionales podrían colaborar con las instituciones académicas para crear programas de postgrado. Además, debería haber un programa de certificación internacionalmente reconocido, basado en una combinación de experiencia práctica y exámenes rigurosos a múltiples niveles que comprueben la competencia técnica y la capacidad de análisis crítico e imiten los retos que enfrentan diariamente los supervisores. Con el correr del tiempo, la certificación podría convertirse en un patrón universal y facilitar la movilidad entre jurisdicciones.

Una oportunidad de reforma

La crisis financiera ofrece a los gobiernos una oportunidad irreplicable de reformar la arquitectura de la regulación y la supervisión del sistema financiero internacional. Hasta el momento, los esfuerzos se concentran más que nada en la regulación, ignorando en gran medida el *arte* de la supervisión y su contribución crítica a la estabilización financiera. Es hora de sacar la supervisión de las sombras y colocarla en el centro de los planes mundiales de reforma. Quizás una de las lecciones más importantes de la crisis financiera es que nada puede ocupar el lugar de una supervisión rigurosa. En atención al interés colectivo de los gobiernos, los políticos y la ciudadanía en general corresponde respaldar la labor de los supervisores, sobre todo cuando van en contra de la corriente y hacen frente a poderosos intereses creados —incluida la propia política gubernamental— para salvaguardar la estabilidad financiera. ■

S. Raihan Zamil es Asesor del FMI en Política y Supervisión Bancaria ante el Banco de Indonesia y es ex funcionario de la Corporación Federal de Seguros de Depósitos.

Referencias:

Palmer, John, 2009, “Can We Enhance Financial Stability on a Foundation of Weak Financial Supervision?”, *Estabilidad Financiera, Banco de España*, No. 17, págs. 47–54.

Viñals, José, y Jonathan Fiechter, con Aditya Narain, Jennifer Elliot, Ian Tower, Pierluigi Bologna y Michael Hsu, 2010, “The Making of Good Supervision: Learning to Say ‘No’”, *IMF Staff Position Note 10/08* (Washington: Fondo Monetario Internacional).