Buena supervisión - Lecciones del campo

Mantener a los bancos sanos y salvos depende de una buena supervisión. Las quiebras bancarias de marzo de 2023 precipitaron dudas sobre la eficacia de la supervisión. Este documento reflexiona sobre las lecciones aprendidas de esta agitación bancaria y analiza el progreso global en la implementación de una supervisión efectiva durante los últimos diez años. Encuentra avances en áreas como el seguimiento de riesgos, las pruebas de tensión y el análisis de modelos de negocio. Sin embargo, el progreso también se ha visto obstaculizado por deficiencias en los enfoques, técnicas, herramientas y (uso de) poderes correctivos y sancionadores de supervisión, así como por mandatos poco claros, poderes inadecuados y falta de independencia y recursos. Para superar estas deficiencias es necesario que los supervisores mejoren su propio desempeño y que otros responsables de las políticas contribuyan a garantizar una supervisión vigilante, independiente y responsable.

Documento de trabajo del FMI

Departamento de Mercado Monetario y de Capitales

Buena supervisión: lecciones del campo

Elaborado por Tobias Adrian, Marina Moretti, Ana Carvalho, Hee Kyong Chon, Fabiana Melo,

Katharine Seal y Jay Surti\*

Autorizado para su distribución por Tobias Adrian

Septiembre 2023

RESUMEN: Mantener a los bancos sanos y salvos depende de una buena supervisión. Las quiebras bancarias de marzo de 2023 precipitaron dudas sobre la eficacia de la supervisión. En este documento se reflexiona sobre las lecciones aprendidas de esta turbulencia bancaria y se examinan los progresos realizados a nivel mundial en la prestación de una supervisión eficaz en los últimos diez años. Encuentra avances en áreas como el monitoreo de riesgos, las pruebas de estrés y el análisis del modelo de negocio. Sin embargo, el progreso también se ha visto obstaculizado por deficiencias en los enfoques, las técnicas, las herramientas y los poderes correctivos y sancionadores (uso de) los mismos, así como por la falta de claridad de los mandatos, la insuficiencia de poderes y la falta de independencia y recursos. Para superar estas deficiencias es necesario que los supervisores mejoren su propio desempeño y que otros responsables de la formulación de políticas contribuyan a garantizar una supervisión vigilante, independiente y responsable.

Resumen ejecutivo

Las turbulencias bancarias de la primavera de 2023 precipitaron preguntas, audiencias y planes de acción dirigidos a las autoridades supervisoras. Algunos plantearon dudas sobre si el programa internacional de reformas tras la crisis financiera mundial se había orientado y calibrado adecuadamente, y si se había aplicado eficazmente. La última vez que se plantearon preguntas sobre las deficiencias en la regulación prudencial y la supervisión de los bancos, después de la crisis financiera mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) había hecho hincapié en que el fortalecimiento de la regulación, si bien era necesario, sería insuficiente, y que el restablecimiento de la supervisión era igual de importante. En la nota de posición del personal técnico de 2010 titulada "The Making of Good Supervision: Learning to Say 'No'" se hizo hincapié en la importancia de la voluntad y la capacidad de actuar como elementos fundamentales para una buena supervisión y, por lo tanto, para salvaguardar la solidez de los bancos y la estabilidad del sistema.

En este documento se consideran las recientes turbulencias bancarias una oportunidad oportuna para examinar los argumentos a favor de una buena supervisión, que se pusieron de relieve con los acontecimientos de marzo. En él se examinan los progresos realizados en la prestación de una supervisión eficaz, se examinan ejemplos prácticos de supervisión en acción y se examina si la prueba de la buena supervisión ha evolucionado en el período transcurrido.

La supervisión efectiva ha requerido durante mucho tiempo una combinación de habilidades: juicio, análisis y un buen sentido del contexto temporal y jurisdiccional. El número y la profundidad de las transformaciones estructurales en curso (intermediación financiera no bancaria, digitalización y cambio climático) han elevado significativamente el listón en términos de conjuntos de habilidades deseados. Y subrayan la importancia de reforzar la atención supervisora sobre el gobierno corporativo y los modelos de negocio a la hora de evaluar si la gestión de riesgos y los colchones de riesgo son adecuados para su finalidad, y de utilizar las facultades de revisión supervisora del Pilar 2 y todas las herramientas correctivas disponibles para garantizar que así sea.

El documento argumenta que la voluntad y la capacidad de actuar siguen siendo fundamentales para una supervisión eficaz y se sustentan en los mismos atributos fundamentales que antes. Entre ellas se encuentran: una fuerte independencia operativa y rendición de cuentas; claridad con respecto a la primacía del mandato de seguridad y solidez de los supervisores, en caso de que sus programas de trabajo tengan la tarea de servir a otros objetivos; recursos adecuados y oportunos, incluido el acceso a personal de supervisión calificado y experimentado; y la protección jurídica de los supervisores en el cumplimiento de sus funciones. Los impedimentos a la voluntad y la capacidad de actuar a menudo se derivan de la falta de requisitos previos clave para una buena supervisión, incluidas políticas macroeconómicas sólidas y bases legislativas para una supervisión eficaz, entre otros.

Esto significa que, si bien algunas de las medidas necesarias para cumplir con las mayores expectativas de los supervisores tendrán que ser propias, como mejorar sus procesos internos de revisión y escalamiento de la acción, otras autoridades, incluida la legislatura, también tendrán que dar un paso al frente. La atención prestada por otras autoridades responsables a los recursos de supervisión, la independencia y los poderes legales dará sus frutos.

Introducción

Después de la crisis financiera mundial, cuando la atención del mundo se centró en el fortalecimiento de la regulación bancaria, el FMI argumentó que el anclaje de la estabilidad financiera requería, en paralelo, cumplir con la tarea de garantizar una supervisión más independiente, intrusiva y concluyente y con mejores recursos. El llamamiento del FMI a una buena supervisión reconocía que la resiliencia institucional y la estabilidad financiera reflejan no solo una regulación sólida y adecuada, sino también una supervisión más independiente, sino también una supervisión más independiente, sino también una supervisión más independiente, sino también una supervisión más independiente, más eficaz y concluyente. pero igualmente, el fortalecimiento de la gestión de riesgos y la gobernanza por parte de los bancos y su supervisión supervisora intensiva.

Las turbulencias bancarias de marzo de 2023 han vuelto a demostrar al mundo que cuando falla la supervisión, las malas prácticas de gestión de riesgos se agravan y acaban surgiendo problemas. Esto a pesar de que las autoridades y los bancos han trabajado arduamente en la implementación de mejoras complejas y de gran alcance para fortalecer la resiliencia desde las perspectivas de suficiencia de capital, liquidez, recuperación y resolución. Los acontecimientos recientes brindan la oportunidad de reflexionar sobre el papel de la supervisión en términos más generales, combinando las lecciones aprendidas de estas quiebras bancarias con las ideas extraídas de la última década de exámenes del Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF) en todos los países miembros del FMI.

El documento de posición del personal técnico del FMI sobre "Cómo hacer una buena supervisión" sigue siendo muy pertinente. Un mensaje clave de 2010 fue que la supervisión debía ser asertiva e intrusiva, es decir, los supervisores necesitaban la voluntad y la capacidad de actuar, y ese documento exploró estas dimensiones. Desde entonces, se han actualizado las normas aplicables a la supervisión bancaria, los Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Eficaz (BCP). Las normas pusieron de relieve la importancia de la gestión de riesgos y exigieron a los supervisores que evaluaran el perfil de riesgo de los bancos no solo en términos de los riesgos que corren y la eficacia de su gestión de riesgos, sino también de la eficacia de su gestión de riesgos. pero también de los riesgos que suponen para el sistema bancario y financiero en su conjunto. Además, los supervisores deben tener en cuenta cómo el entorno macroeconómico, las tendencias empresariales y la acumulación y concentración de riesgos dentro y fuera del sector bancario pueden afectar al riesgo al que están expuestos los distintos bancos.

Trabajando en el contexto del marco regulatorio posterior a la crisis financiera mundial, y la experiencia de diez años de las normas BPC revisadas, este documento tiene como objetivo dar un paso atrás y analizar los avances realizados, las debilidades expuestas y los desafíos enfrentados por los supervisores durante la última década. Su objetivo es determinar si los supervisores han tenido efectivamente la capacidad y la voluntad de actuar sobre la base de la evidencia proporcionada por el compromiso del FMI con las autoridades supervisoras en el contexto del PESF y la asistencia técnica. Ofrece algunas conclusiones de alto nivel sobre las esferas en las que parece ser necesario un mayor esfuerzo para garantizar una supervisión eficaz.

En general, se ha avanzado en el seguimiento de los riesgos, las pruebas de resistencia y el análisis del modelo de negocio. Los supervisores de las economías avanzadas, emergentes y en desarrollo están incorporando enfoques de supervisión con visión de futuro, en algunos casos mediante el aprovechamiento de herramientas basadas en datos e impulsadas por la tecnología (Suptech). La adopción más amplia de las pruebas de resistencia como herramienta de supervisión representa un gran avance en la gestión de riesgos y la supervisión desde la crisis financiera mundial, ya que amplía la opinión de los supervisores sobre las amenazas a las entidades de crédito y al sector más allá de los datos históricos y las experiencias pasadas.3 El análisis del modelo de negocio se ha convertido en parte integrante de los marcos de supervisión en muchas jurisdicciones, lo que ayuda a la detección temprana de vulnerabilidades y apoya el diálogo supervisor sobre la sostenibilidad de los bancos.

Sin embargo, el listón para los supervisores es más alto después de la crisis financiera mundial, y las transformaciones estructurales en curso, incluida la intermediación financiera no bancaria, la digitalización y el cambio climático, han dificultado el cumplimiento de los mandatos de supervisión. Los países están obteniendo mejores resultados en relación con los índices de referencia más altos en materia de regulación de capital y liquidez, pero los avances en materia de supervisión han sido marcadamente más lentos. A pesar de la fuerte asociación entre el entorno institucional para la supervisión y la solidez y estabilidad de los bancos, las evaluaciones del PESF realizadas durante 2012–23 han revelado que muchas economías avanzadas, emergentes y en desarrollo carecen de supervisores bancarios independientes con mandatos claros de seguridad y solidez, facultades adecuadas y protección jurídica en el desempeño de sus funciones. También son generalizadas las deficiencias en el enfoque de supervisión, las técnicas, las herramientas y, especialmente, las facultades correctivas y sancionadoras.

Entre los ámbitos que deben abordarse sistemáticamente para mejorar la eficacia de la supervisión figura el de exigir de forma más sistemática a los bancos que vayan más allá de los umbrales regulatorios cuantitativos y de las normas prudenciales cuando los riesgos empresariales y macrofinancieros sean elevados. A este respecto, la tendencia de las autoridades nacionales a tratar las normas de Basilea III como máximas —en lugar de las mínimas que son— refleja una inhibición indeseable del uso del criterio y la discrecionalidad de los supervisores, que a menudo tiene sus raíces en la falta de independencia operativa y en la falta de mandatos claros de seguridad y solidez. Una segunda preocupación importante en algunos países es la tendencia de los supervisores a asignar recursos y atención insuficientes a instituciones que pueden no calificar como de importancia sistémica únicamente sobre la base del tamaño del balance. Esto puede ser problemático si, dada la evolución macrofinanciera desfavorable, estos bancos pueden tener un impacto sistémico adverso debido a las vulnerabilidades del modelo de negocio, el riesgo de concentración y las debilidades en la gestión del riesgo, y las preocupaciones se amplifican y propagan más fácilmente en un mundo digital. Las recientes quiebras bancarias en Estados Unidos y Suiza ilustran estas preocupaciones.

En términos más generales, algunos factores importantes han obstaculizado la voluntad y la capacidad de los supervisores para actuar. La vacilación a la hora de actuar puede deberse a la vulnerabilidad percibida o real a la influencia del gobierno o la industria y a la falta de protección jurídica. Los retrasos en la adopción de medidas y la escalada de las medidas también suelen ser el resultado de la ausencia de mandatos claros, las deficiencias en las capacidades y los recursos de supervisión y el deficiente proceso interno de toma de decisiones. A menudo, los impedimentos a la voluntad y la capacidad de actuar se derivan de la falta de requisitos previos clave para una buena supervisión, incluidas políticas macroeconómicas sólidas y bases legislativas para una supervisión eficaz, entre otros.

En consecuencia, las prioridades clave en la promoción de la causa de una buena supervisión, es decir, el aumento de la capacidad y la voluntad de los supervisores para actuar, incluyen una combinación de acciones: fortalecer la independencia operativa; mejorar la claridad con respecto a la primacía del mandato de seguridad y solidez; proporcionar protección jurídica a los supervisores en el cumplimiento de sus funciones; garantizar la disponibilidad de supervisores capacitados y experimentados; aumentar la atención supervisora sobre el gobierno corporativo y la gestión de riesgos en las entidades supervisadas; y promover el uso de las competencias del Pilar 2 para garantizar que las actividades empresariales y los colchones de riesgo de las entidades supervisadas sean adecuados para su finalidad y no se limiten a cumplir los umbrales reglamentarios mínimos.

Uno de los objetivos generales de este documento es aprovechar la oportunidad que brindan las recientes turbulencias bancarias y la revisión en curso del BCP para analizar la situación en relación con la eficacia de la supervisión y las formas en que podría mejorarse de manera fructífera. Una combinación de supervisión sólida, capaz e intrusiva, y una regulación sólida y exhaustiva, es esencial para promover la solidez bancaria y la estabilidad financiera. La buena regulación y la buena supervisión dependen la una de la otra, y cada una articula los preceptos que la otra busca lograr. No pretendemos restar importancia al valor y la importancia de la regulación, aunque dado que la regulación atrae mucha más atención y comentarios que la supervisión, este documento trata de restablecer ese equilibrio.

El resto de este documento está organizado de la siguiente manera. En la sección 2 se analizan las recientes turbulencias bancarias; En la sección 3 se ofrece una visión general de las conclusiones sobre las prácticas de supervisión extraídas de las evaluaciones del BCP desde 2012; En la sección 4 se analizan los puntos fuertes, los puntos débiles y los retos a los que se enfrentan los supervisores; En la sección 5 se analiza la forma en que podría apoyarse y avanzar en el programa de supervisión; Concluye la sección 6.

Las quiebras bancarias de marzo de 2023

Medido por el número de quiebras institucionales importantes y la amenaza (percibida) para la estabilidad bancaria mundial, marzo de 2023 se caracterizó por ser el período más inestable en el sector bancario desde la crisis financiera mundial. En este documento se analizan estos eventos de tensión bancaria como punto de contacto para analizar el papel de la supervisión: si ha cambiado desde la crisis financiera mundial, si han surgido nuevos desafíos y si los supervisores han estado a la altura de dichos desafíos. A pesar de la quiebra de algunos bancos en los Estados Unidos (EE. UU.) y la fusión respaldada por el gobierno de un banco de importancia sistémica global (G-SIB) en Europa, la turbulencia fue de corta duración y no se convirtió en un evento sistémico nacional o global. El documento no es una investigación en profundidad sobre los acontecimientos de la agitación y las instituciones que estuvieron involucradas. Esto permite reflejar consideraciones más amplias que afectan a las autoridades supervisoras a nivel mundial.

El enfoque de supervisión puede tener consecuencias a largo plazo

Las autoridades estadounidenses ya han publicado informes iniciales sobre las quiebras bancarias. Estos informes concluyen que la gerencia y el directorio de los bancos en quiebra aplicaron estrategias comerciales riesgosas agravadas, de manera problemática, por la débil liquidez y la gestión inadecuada del riesgo. Los informes señalan que, de hecho, los supervisores habían identificado varias de las vulnerabilidades relevantes, pero no habían sido lo suficientemente rápidos como para intensificar sus acciones de supervisión, ni para insistir o exigir a los bancos que respondieran con mayor prudencia mientras aún había tiempo para hacerlo. El informe de la Junta también identificó los cambios regulatorios recientes que redujeron los estándares como un obstáculo para una supervisión efectiva. A pesar de identificar los problemas, los supervisores no fueron asertivos, oportunos y concluyentes en su respuesta. En al menos un caso, en los informes se señala que los problemas de recursos han repercutido negativamente en la puntualidad y la calidad de los exámenes, lo que ha ralentizado la identificación y la notificación de las deficiencias. Incluso en los casos en que se señalaron decisiones de riesgo cuestionables y deficiencias fundamentales en la gestión de riesgos, éstas se dejaron en gran medida a la discreción de la institución para resolverlas. Cuando los bancos ignoraron las recomendaciones y los comentarios, los supervisores no se ocuparon de la cuestión de manera coherente y enérgica, lo que incluso, lo que es más importante, a través de un proceso de escalamiento. El supervisor debería haber insistido en que se corrigieran oportunamente las deficiencias. Si bien es probable que los bancos bien administrados respondan a los requisitos de supervisión, el incumplimiento de las expectativas de supervisión en un plazo razonable puede sugerir que el banco carece de los medios o la capacidad para gestionar sus riesgos, por lo que se requiere una supervisión supervisora más estrecha y un mayor grado de coerción.

Hasta el momento, las autoridades supervisoras suizas no han publicado informes equivalentes, pero en su Informe de Estabilidad Financiera más reciente, el Banco Nacional Suizo (SNB) ha comentado los riesgos comerciales, el perfil y la reputación de Credit Suisse. Estas observaciones se hacen eco de las conclusiones de los Estados Unidos en el sentido de que retratan a un banco en el que los juicios comerciales y la gestión de los riesgos eran cada vez más cuestionables. Aunque el propio Credit Suisse ya había reconocido la necesidad de realizar esfuerzos de reforma y se había embarcado en ellos, un largo rastro de daños a la reputación hizo que el banco fuera vulnerable a la pérdida de confianza del mercado. Cuando se producía un evento desencadenante, las sólidas reservas de capital y liquidez del banco eran insuficientes para mantenerlo a flote. Como señala el BNS en su descripción de los acontecimientos, "la crisis en Credit Suisse ha demostrado que cumplir con los requisitos de capital es necesario, pero no suficiente para garantizar la confianza del mercado". Otra forma de expresar este punto es afirmar que la regulación del capital o la regulación en general no puede ser la única respuesta. Otras partes del panorama son igual de esenciales: los bancos deben gestionar sus propios riesgos y los supervisores deben intervenir cuando sea necesario.

En ambos países, los acontecimientos de marzo de 2023 reflejan desafíos más amplios y de mayor data en materia de supervisión bancaria que se habían destacado en las evaluaciones del PESF.

En el FSAP de EE. UU. de 2020 se señaló que la adaptación de la normativa, que reducía la aplicabilidad de los requisitos normativos para todos los bancos, excepto para los más grandes, aumentaría aún más la importancia de una supervisión bancaria de alta calidad. La reducción de la frecuencia de las pruebas de resistencia supervisoras y los requisitos menos estrictos de capital y liquidez para bancos como Silicon Valley Bank (SVB) aumentaron la responsabilidad de la supervisión de perfeccionar sus herramientas y procedimientos para garantizar que dichos bancos siguieran gobernados, controlados y financieramente resilientes a los riesgos a la luz de la transformación digital y un ciclo crediticio que está madurando. En este contexto, el PESF anticipó dificultades para mantener la intensidad de la supervisión por varias razones. En primer lugar, para varios temas, las expectativas de las autoridades bancarias federales para los bancos se articularon en orientaciones más que en reglamentos, por ejemplo, normas de gobernanza y gestión de riesgos, incluidos modelos de gestión de riesgos y expectativas en torno a diversos tipos de actividades de préstamos bancarios (préstamos inmobiliarios comerciales, préstamos apalancados y préstamos estudiantiles). Dado el marco legal de la jurisdicción, esto parece haber hecho que algunos bancos cuestionen la aplicabilidad de la guía de supervisión. En segundo lugar, el número de exámenes in situ ha disminuido considerablemente tanto para los bancos grandes como para los pequeños, y hay muchos casos en los que los bancos se toman un tiempo excesivo para abordar las preocupaciones de los supervisores, lo que representa un riesgo innecesario para la estabilidad financiera. Esto puso de relieve la importancia de nuevas medidas supervisoras de seguimiento para garantizar una resolución eficaz y rápida de los asuntos que requieren atención, en particular mediante la introducción de normas y procesos más explícitos para intensificar las medidas de supervisión en ausencia de respuestas oportunas y adecuadas por parte de las entidades de crédito. En tercer lugar, la última evaluación completa de Estados Unidos en relación con el BCP, realizada en 2015, había instado a que se adoptaran nuevas medidas para garantizar la independencia de la función de supervisión de la Reserva Federal, en particular mediante la revisión de la práctica de los bancos comerciales de nombrar funcionarios en los consejos de administración de los bancos de distrito de la Reserva Federal. Este último problema también se destacó en el reciente episodio de SVB.

En el caso de Suiza, el PESF10 de 2019 pedía mejoras en relación con las lagunas detectadas en la regulación y supervisión bancarias, basándose en la evaluación anterior realizada por el BCP en 2014, en la que se había determinado que la autoridad supervisora carecía de recursos suficientes en relación con sus tareas. Instó a las autoridades a reducir la dependencia de los auditores externos para llevar a cabo las tareas de supervisión, haciendo hincapié en los conflictos de intereses y los riesgos de objetividad. Además, el PESF destacó que el enfoque suizo de las deficiencias en materia de gobernanza empresarial y gestión de riesgos en las EISM no era propicio para la pronta solución de los problemas. Una de las cuestiones que se puso de relieve fue la falta de facultades jurídicas para que el supervisor restringiera las distribuciones de capital a los accionistas de los bancos cuando no se alcanzaban algunos umbrales de capital y cuando no se abordaban las deficiencias de la gobernanza. Además, el PESF señaló que la solidez de los elevados requisitos de capital de Suiza se vio atenuada por el uso de los modelos internos que sirvieron para desinflar agresivamente los riesgos de balance contra los que el capital ofrecía protección: en combinación, la medida ponderada por riesgo de los activos totales de las G-SIB suizas deflactó sus exposiciones a los activos en alrededor de un 70%, lo que se situó en el extremo superior de las G-SIB12.

La gestión del riesgo de liquidez en el punto de mira

La pérdida de confianza del mercado que condujo a corridas bancarias fue un factor común en las quiebras bancarias de marzo, aunque la naturaleza y la escala de los problemas de gestión de la liquidez variaron significativamente. Por ejemplo, SVB experimentó una salida de depósitos de 42.000 millones de dólares en un día y anticipó otros 100.000 millones de dólares el día de su cierre, lo que representa casi el 85% de sus depósitos totales. A principios de octubre de 2022 y mediados de marzo de 2023, Credit Suisse experimentó dos episodios con salidas de depósitos considerables y excepcionalmente rápidas.

Los dos casos se desarrollaron de manera diferente. Las reservas de liquidez determinadas por el coeficiente de cobertura de liquidez (LCR) y los requisitos adicionales de liquidez establecidos por el supervisor respaldaron al banco suizo durante un período prolongado, pero finalmente las autoridades suizas consideraron prudente publicar un anuncio de que Credit Suisse tenía pleno acceso a la liquidez del banco central si era necesario; cuya provisión actuó como vía de acceso a la venta gestionada a UBS poco después. Por el contrario, el alto volumen y la velocidad de las salidas de depósitos de SVB mejoradas por la tecnología habrían requerido una vasta reserva de activos líquidos de alta calidad que no se correspondía con un modelo de negocio viable de un banco comercial típico. Dicho esto, las principales fallas en la gestión de riesgos en SVB incluyeron una estructura de financiación altamente concentrada que comprendía depósitos muy grandes (no garantizados) y la falta de acceso ex ante a la ventanilla de descuento del banco central. El hecho de que los supervisores no establecieran Un cronograma adecuado para remediar estas deficiencias en la gestión de riesgos resultó ser especialmente importante dado que el elevado stock de activos aparentemente líquidos del banco enmascaraba un punto débil de importantes riesgos de concentración, crédito, mercado y tasas de interés frente a un giro desfavorable en el entorno macroeconómico.

La conclusión es que, si bien la falta de liquidez marcó el final de cada institución, estos resultados reflejaron de hecho la culminación de varias deficiencias en la gestión de riesgos y la estrategia comercial que los supervisores no identificaron, redujeron o ayudaron a remediar adecuadamente en un horizonte de tiempo mucho más largo. Necesariamente se prestará atención a las regulaciones de liquidez, pero debe tenerse en cuenta que no se puede esperar que una regulación equilibrada de la liquidez ayude a reunir una defensa efectiva contra la mayoría de los depósitos liquidados en cuestión de horas. Tal pérdida de confianza, actuando a través del canal de liquidez, puede socavar a casi cualquier banco, por muy bien gestionado y solvente que esté. Había muchas razones profundas para estas quiebras bancarias.

Hubo señales de alerta en la resiliencia del modelo de negocio, la gestión de riesgos, la gobernanza y en la supervisión de estos factores de riesgo clave. Para abordar los factores fundamentales es necesario prestar mayor atención a los modelos de negocio que presentan una concentración excesiva en un solo sector, tanto en el lado de la financiación como en el del crédito; que son extremadamente vulnerables a un cambio en el entorno macroeconómico y en la orientación de la política monetaria; o que exhiben una cultura y gestión de riesgos deficientes. Por encima de todo, los supervisores deben estar atentos a los factores que pueden convertirse en vulnerabilidad empresarial y estar preparados para insistir en la corrección de las debilidades.

Cómo se comportan los países con respecto a las normas de supervisión

Vale la pena considerar si se han logrado avances en términos de buena supervisión desde que se revisó por última vez el BCP en 2012. El FMI, a menudo en asociación con el Banco Mundial, tiene una visión única al respecto, ya que evalúa el cumplimiento de las normas de supervisión bancaria en el marco del PESF.

En un trabajo reciente, extrajimos las principales lecciones aprendidas de las evaluaciones de los marcos nacionales de supervisión del sector financiero y el cumplimiento del BCP (Dordevic et al., 2021).15 Hemos actualizado partes del análisis del documento de 2021, que ahora abarca 60 evaluaciones del BCP, completadas entre 2012 y junio de 2023, y las conclusiones se mantienen.16 Sobre la implementación de las principales reformas regulatorias de Basilea, En particular, la regulación del capital y la liquidez, las conclusiones de alto nivel son que las jurisdicciones han hecho progresos constantes. Por el contrario, los avances en el fortalecimiento de la supervisión bancaria han sido marcadamente más lentos. A pesar de que se identificó una fuerte asociación entre el marco institucional de supervisión y la solidez y estabilidad de los bancos, muchos países aún carecen de supervisores bancarios independientes con un mandato claro de solidez financiera y un conjunto adecuado de facultades. Además, las deficiencias observadas en el enfoque de supervisión, las técnicas, las herramientas y, especialmente, las facultades correctivas y sancionadoras parecen ser significativamente más comunes que en la regulación del capital y la liquidez.

Al examinar los dos principios que establecen el marco institucional para la supervisión bancaria, la CP1 (sobre responsabilidades, objetivos y facultades) y la CP2 (sobre independencia, rendición de cuentas, recursos y protección jurídica de los supervisores), encontramos que la CP2 es el principio menos cumplido en general, y la falta de independencia operativa el desafío más común al que se enfrentan los supervisores. Esta observación es significativa en términos de resultados de estabilidad financiera, dado que la El análisis econométrico encontró que cuanto mejor cumplía una jurisdicción con CP1 y CP2, menos frágiles tendían a ser sus bancos.

La importancia de contar con un marco institucional sólido para una supervisión bancaria eficaz es ampliamente aceptada y se refleja en un listón más alto en la actualización de 2012 del BCP. Sin embargo, muchos países no dotaron a los supervisores de las facultades y condiciones necesarias para su trabajo, y la brecha de deficiencias se hizo cada vez mayor en todos los ámbitos, sobre todo en el caso de las economías emergentes y en desarrollo (gráfico 3). La insuficiente independencia de los supervisores (nombramiento y destitución deficientes que reflejan la influencia del gobierno en las decisiones clave) es la debilidad más común; seguido de la falta de recursos (personal insuficiente e inexperto, remuneración y conocimientos especializados que impiden la eficacia), y la ausencia de un mandato inequívoco para la estabilidad financiera. No todos los supervisores están dotados de un conjunto completo y graduado de facultades adecuadas para actuar con objetivos específicos en una serie de circunstancias. Entre las facultades que han faltado se encuentra la falta de autoridad para revocar licencias, sancionar a personas o elevar las normas prudenciales para bancos individuales. Casi una quinta parte de las jurisdicciones no contaban con protecciones legales o tenían deficiencias significativas en la protección que se brinda al personal de supervisión.

En cuanto a los enfoques y técnicas de supervisión, las evaluaciones del BCP realizadas durante la década objeto de examen han arrojado una serie de perspectivas sobre la evolución de la supervisión (gráfico 4). Si bien las técnicas y herramientas mostraron una creciente sofisticación en todos los ámbitos, la revisión también descubrió algunas señales de advertencia. La insuficiencia o la baja calidad de los datos fueron motivo de preocupación en casi dos tercios de las evaluaciones. Alrededor de un tercio de las jurisdicciones evaluadas tenían deficiencias significativas en su marco para las medidas correctivas. Esto se combina con una acción tardía, que se identificó en una quinta parte de los casos. Las causas pueden ser la vacilación debida a la falta de voluntad para actuar, pero otras razones pueden derivarse de procesos excesivamente complejos o burocráticos, el riesgo de revocación de una decisión de supervisión por parte de una autoridad externa o procesos internos mal articulados.

En contraste, una mayor proporción de economías avanzadas, emergentes y en desarrollo han demostrado el cumplimiento de las regulaciones de capital y liquidez bancarias bajo el BCP de 2012, a pesar de que estas son más exigentes que las normas anteriores de 2006. De hecho, la implementación de nuevas normas ha mejorado la capitalización de los bancos y ha aumentado los colchones de liquidez de los bancos a nivel mundial durante la última década. No obstante, algunas de las deficiencias en el fortalecimiento de la supervisión señaladas anteriormente también están afectando a la suficiencia de capital y liquidez. Por ejemplo, la ausencia de competencias de supervisión en el Pilar 2 está contribuyendo a los desafíos en ambos ámbitos. Por el lado del capital, la imposibilidad de imponer comisiones específicas a los bancos contribuye a la persistencia de los desafíos, y la gestión del riesgo de liquidez requiere un mayor énfasis en algunas jurisdicciones.

Fortalezas, debilidades y desafíos de la supervisión

Al examinar la información obtenida en el contexto de las actividades de supervisión y fortalecimiento de capacidades del FMI, ahora profundizamos en los logros y obstáculos que enfrentan los supervisores a fin de arrojar más luz sobre el valor y las prácticas de la supervisión. Si bien ha habido claros avances positivos en el marco y la práctica de la supervisión, esto debe evaluarse en comparación con el listón más alto para los supervisores establecido por la naturaleza cambiante del trabajo y los muchos desafíos, antiguos y nuevos, que persisten.

Progreso: enfoques de supervisión prospectivos

La evolución de las herramientas de supervisión, como los marcos de seguimiento, las pruebas de resistencia y el análisis del modelo de negocio, forman parte de enfoques de supervisión cada vez más prospectivos. El BCP de 2012 estableció más claramente que los supervisores deben realizar evaluaciones prospectivas de los bancos y los sistemas bancarios. Los supervisores de muchas jurisdicciones han asumido el reto y están implementando o actualizando constantemente los elementos centrales de dicho marco, muchas veces denominado supervisión basada en el riesgo, en contraposición al antiguo marco de supervisión basado en el cumplimiento. En el marco de su función de fortalecimiento de capacidades, el FMI ayuda a muchos países en la aplicación de enfoques de supervisión prospectivos, y actualmente se están llevando a cabo muchos proyectos en este ámbito.

Marcos de seguimiento

Hoy en día, los marcos de supervisión tienen un papel aún más importante que desempeñar, ya que ayudan a los supervisores a comprender los riesgos y a tomar medidas oportunas en el contexto de sistemas e instituciones financieros cada vez más complejos. Los países están mejorando constantemente los marcos de monitoreo en los que se verifica la consistencia de los datos periódicos recibidos de los bancos y se analizan en un sistema que activa alertas tempranas significativas para los supervisores in situ. En muchos países, el marco, basado en "cuestiones que deben vigilarse" predeterminadas, utiliza los datos disponibles para calcular indicadores clave, analizar la evolución a lo largo del tiempo, incluso comparándola con grupos de pares, y determinar discrepancias y cambios en las pautas que merecen ser señalados. Los sistemas de monitoreo son vitales para poner en uso una gran variedad de datos, desde cifras de balance hasta información de buró de crédito y operaciones de valores y derivados.

La presentación de datos e informes de riesgo adecuados ha sido un reto clave para los marcos de supervisión de riesgos y la gestión de riesgos de los bancos en general. El progreso ha sido lento en la actualización de la infraestructura de TI y la arquitectura de datos de los bancos, lo que ha comprometido la disponibilidad de información precisa sobre las exposiciones agregadas al riesgo.20 Este problema requiere una vigilancia supervisora continua y la inversión de los bancos para lograr el resultado deseado de una información mejor y más completa que respalde la identificación, el monitoreo y la gestión del riesgo.

La mayoría de las autoridades financieras ya han participado en iniciativas de Suptech destinadas a desarrollar herramientas para facilitar la participación temprana y frecuente entre los reguladores y las instituciones financieras. Las autoridades también han puesto en marcha iniciativas para racionalizar el procesamiento de datos, incluida la automatización de la recopilación y validación de datos, y el despliegue de herramientas de visualización y búsqueda semántica. Los supervisores utilizan cada vez más herramientas de inteligencia artificial y aprendizaje automático (IA/ML) para analizar grandes volúmenes de datos estructurados y no estructurados, y herramientas de procesamiento del lenguaje natural para resumir y comparar grandes documentos, traducciones y búsquedas semánticas. Otros ejemplos de herramientas Suptech incluyen el análisis de clústeres, la detección de anomalías y las pruebas de estrés.

Si bien se reconocen las ventajas de Suptech en el proceso de supervisión, también persisten desafíos en su adopción. Estos incluyen asegurar la aceptación de la organización, establecer equipos multidisciplinarios compuestos por expertos en TI, científicos de datos y supervisores; la implementación de herramientas escalables y a medida; y la gestión de la participación de proveedores externos. Todavía queda mucho por desarrollar en este campo: los datos no estructurados, como las redes sociales, por ejemplo, pueden proporcionar información valiosa a los supervisores, como se ha visto en los recientes acontecimientos del mercado. Además, si bien las aplicaciones Suptech que aprovechan la IA/ML pueden proporcionar análisis predictivos con el potencial de mejorar la calidad de la supervisión, la IA/ML no es una bala de plata, y la eficacia de la supervisión seguirá dependiendo en gran medida del juicio de los supervisores (Boukherouaa et al., 2021). Abordar las deficiencias señaladas en la sección anterior, relacionadas con el presupuesto, la calidad de los datos de origen y, en particular, las habilidades (analíticas de datos) del personal de supervisión, debe abordarse para explotar de manera más sistemática las herramientas de vigilancia y análisis de Suptech intensivas en datos, y para integrar sin problemas la tecnología dentro del proceso de supervisión basado en riesgos y juicios.

Pruebas de estrés y pilar

La amplia adopción de las pruebas de resistencia como instrumento de gestión de riesgos y supervisión representa un avance importante en el análisis y la política de estabilidad financiera desde la crisis financiera mundial, en la que el FMI ha desempeñado un papel crucial desde la creación del PESF en 1999. Las pruebas de resistencia amplían la visión de las posibles amenazas tanto para el sistema bancario como para las instituciones individuales, más allá de los datos históricos y las experiencias del pasado. Como reconoció el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB), "las pruebas de resistencia son ahora un elemento crítico de la gestión de riesgos para los bancos y una herramienta fundamental para los supervisores bancarios y las autoridades macroprudenciales". Por ejemplo, las pruebas de resistencia anuales realizadas por la Reserva Federal en los Estados Unidos y por la Autoridad Bancaria Europea en la Unión Europea son marcos que evalúan la resiliencia de los sistemas bancarios y de los bancos individuales ante escenarios económicos adversos y pueden dar lugar a que se exija capital adicional a los bancos para garantizar que puedan soportar períodos de tensión.

También se están realizando progresos en todas las jurisdicciones en el marco de revisión supervisora del "Pilar 2" y en su aplicación. Reconociendo que los riesgos de un banco pueden no ser capturados total o adecuadamente por los requisitos regulatorios mínimos del "Pilar 1", el Pilar 2 es una parte crucial del marco de capital de Basilea. Requiere que los supervisores cuenten con un proceso de revisión para asegurarse de que el capital y las tenencias de activos líquidos de un banco sean adecuadas dado su perfil de riesgo. Uno de los componentes del Pilar 2 es el Proceso de Evaluación de la Adecuación del Capital Interno (ICAAP, por sus siglas en inglés) que los bancos están obligados a ejecutar y que los supervisores revisan periódicamente, lo que ha desempeñado un papel clave en el fomento del desarrollo de buenas prácticas de pruebas de resistencia en los bancos.24 La evaluación supervisora utilizará el ICAAP, las pruebas de resistencia realizadas por los supervisores y una serie de otros insumos para formarse una opinión sobre la suficiencia de capital de cada banco. Fundamentalmente, el Pilar 2 espera que los supervisores intervengan en una etapa temprana para evitar que el capital caiga por debajo del nivel requerido para respaldar el perfil de riesgo de un banco. Por lo tanto, las pruebas de resistencia prospectivas son muy adecuadas para ayudar a los supervisores a calibrar las expectativas cuantitativas. También sustenta la disciplina de tomar medidas de supervisión en el momento más temprano. Los regímenes del Pilar 2 deben diseñarse con un enfoque basado en el riesgo que también apoye un examen sistemático de la gestión del riesgo y el gobierno corporativo en los bancos.

Análisis de Modelos de Negocio y Gobierno Corporativo

El análisis de los modelos de negocio se ha convertido en parte integral de los marcos de supervisión de muchas jurisdicciones, ya que apoya la identificación temprana de vulnerabilidades y el diálogo supervisor sobre la sostenibilidad de los bancos. Este escrutinio es una parte fundamental del proceso de supervisión en curso y se actualiza para reflejar la evolución de las perspectivas macroeconómicas, las condiciones del mercado, el entorno empresarial y la estrategia bancaria.

El análisis del modelo de negocio supervisor es un componente clave del conjunto de herramientas de alerta temprana, que hace hincapié en los problemas estructurales que en la mayoría de los casos provocan la desaparición de los bancos y provoca la proactividad de los supervisores. Se espera que los supervisores discutan los riesgos estratégicos y del modelo de negocio durante las reuniones sobre cuestiones prudenciales con la alta dirección y los consejos de administración de las entidades, a fin de permitir evaluaciones prospectivas adecuadas de los riesgos emergentes. Las expectativas han cambiado: la supervisión "ligera", donde se practicaba, ha sido reemplazada en gran medida por reuniones más frecuentes entre los supervisores y los altos directivos y consejos de administración de los bancos para que los supervisores entiendan el modelo de negocio y los riesgos de la empresa. Esto se ha visto respaldado por el énfasis paralelo en la importancia de un gobierno corporativo eficaz, que ha aumentado el compromiso entre las autoridades y los consejos de administración. Las extensas revisiones externas evalúan el desempeño comercial de los bancos, las proyecciones y los riesgos emergentes. Con la información adecuada, los supervisores pueden tomar medidas y aplicar cambios dentro de un plazo definido cuando el modelo de negocio de un banco es insostenible y su viabilidad está potencialmente en peligro.

La supervisión del gobierno corporativo se introdujo como un principio básico separado en el BCP en 2012, incorporando las lecciones aprendidas de la GFC. Esto allanó el camino para que los organismos supervisores identificaran cada vez más el gobierno corporativo como una prioridad clave de supervisión (Enria, 2023). La debilidad en el gobierno corporativo es una causa fundamental común de los problemas bancarios. Un examen exhaustivo de los mecanismos de gobierno corporativo y la rápida aplicación de medidas correctivas cuando se detectan deficiencias son, respectivamente, un conjunto de aptitudes básicas y una disciplina que los supervisores deben desarrollar.

Tomar medidas como resultado de los análisis del modelo de negocio y los hallazgos de supervisión en relación con la gobernanza ha sido un desafío importante para los supervisores. Esto puede originarse en preocupaciones sobre la asunción de responsabilidades de la gerencia, interfiriendo así con el gobierno corporativo interno. Puede haber rechazo, incluida la resistencia política: los supervisores pueden ser examinados por ser excesivamente intrusivos con respecto a los asuntos de gobierno interno y las decisiones comerciales de los bancos. Es posible que los supervisores se vean especialmente presionados para desafiar a los bancos con beneficios saludables y accionistas/depositantes satisfechos, y cuando esto ocurre, los consejos de administración de los bancos pueden priorizar con éxito los beneficios a corto plazo sobre una gestión eficaz del riesgo (Reserva Federal 2023). Las recientes quiebras bancarias ponen de relieve la importancia del análisis del modelo de negocio supervisor y la supervisión del gobierno corporativo. El hecho de no anticipar el desafío que planteaban los aumentos abruptos de las tasas de interés a estos bancos y las consecuencias de no tomar medidas correctivas anticipadas y oportunas por parte de ellos cuando los tiempos eran (todavía) buenos fueron factores clave en su desaparición.

Boquetes

A medida que evolucionan las prácticas de supervisión, las actividades de supervisión y fortalecimiento de la capacidad del FMI han identificado una serie de áreas vulnerables que deben abordarse de manera más sistemática para garantizar una supervisión eficaz.

Se supone que los estándares son mínimos, no máximos

La implementación de Basilea III ha ganado mucha fuerza, pero el enfoque de la implementación ha sido más bien "mecánico" en algunas jurisdicciones. Los requisitos mínimos de capital están cubiertos, pero los supervisores se muestran reticentes a exigir coeficientes de capital total más elevados cuando existe incertidumbre sobre la (exposición a) riesgos de los bancos. Por ejemplo, es posible que los supervisores no recalibren algunos parámetros del marco de Basilea que podrían dar lugar a requisitos de capital y/o liquideces superiores al mínimo. Dado que Basilea III establece requisitos mínimos, esta práctica va en contra de las expectativas de que los supervisores evalúen los riesgos dentro de sus jurisdicciones e implementen ponderaciones de riesgo más altas para los cálculos de capital, o tasas de escorrentía para los cálculos de liquidez, cuando corresponda.26 Las razones son múltiples, pero a menudo reflejan una falta de capacidad o autoridad de supervisión y dificultades en la calibración debido a la complejidad de Basilea III. combinado con la percepción de que los requisitos más estrictos pueden ser perjudiciales para la actividad económica y perjudicar la competitividad de los bancos locales.

Además de aplicar requisitos mínimos, la supervisión bancaria debe comprender con precisión la evolución de los riesgos macrofinancieros y garantizar que los bancos gestionen adecuadamente las exposiciones y vulnerabilidades correspondientes. Una buena supervisión en este contexto a menudo requiere que los supervisores rasguen el velo de las cifras principales y los coeficientes, ya que los datos de las instituciones financieras solo serán fiables si reflejan las perspectivas macroeconómicas actuales y los riesgos para la estabilidad financiera. Las medidas de alivio relacionadas con la COVID-19, implementadas en muchas jurisdicciones durante 2020-22 para respaldar la liquidez y el funcionamiento de los mercados financieros, ilustran cómo los datos pueden cambiar cuando cambian las reglas y las prácticas de gestión de riesgos. Sin un buen marco de supervisión, las "ratios atractivas" podrían estar enmascarando una fea verdad subyacente.

Bancos grandes y pequeños: proporcionalidad y riesgo sistémico

Si bien una parte significativa de los recursos y la atención de la supervisión debe centrarse en los bancos más grandes y complejos debido a su importancia sistémica, una buena supervisión no puede permitirse pasar por alto los riesgos que plantean los bancos más pequeños para el sistema bancario y la economía real. La quiebra de una institución pequeña podría socavar la reputación de los supervisores (Ferreira et al., 2019). Los acontecimientos de marzo de 2023 fueron un recordatorio de que la adaptación de la regulación y el enfoque supervisor exclusivamente al tamaño del balance no se basa en el riesgo ni conduce a una actuación supervisora oportuna. Cuatro consideraciones son importantes.

En primer lugar, los bancos pequeños se enfrentan a riesgos y modelos de negocio distintos que requieren una atención especial. Pueden desempeñar funciones clave en áreas locales, operar en nichos de mercado, tener carteras de préstamos concentradas y depender de fuentes de financiamiento específicas. El riesgo de concentración tanto en la financiación como en el crédito suele ser una característica de los bancos más pequeños, al igual que las posibles deficiencias en la gestión empresarial. Los supervisores deben tener en cuenta estos factores y adaptar su enfoque, teniendo en cuenta los perfiles de riesgo y los modelos de negocio únicos de dichos bancos.

En segundo lugar, las exposiciones colectivas y comunes de varias entidades pequeñas pueden causar contagio y dar lugar a riesgos sistémicos, especialmente en períodos de elevada incertidumbre. Las preocupaciones sobre la sostenibilidad del modelo de negocio de un banco pequeño pueden implicar, por asociación, a todos los bancos pequeños con modelos de negocio similares. Esto significa que los bancos que no son sistémicos en tiempos de bonanza pueden llegar a serlo durante una crisis, especialmente como grupo. El posible impacto sistémico pone de relieve la necesidad de una regulación y supervisión sólidas de los bancos más pequeños.

En tercer lugar, los limitados recursos de supervisión a menudo conducen a inspecciones menos frecuentes y menos exhaustivas de los bancos pequeños. En consecuencia, el monitoreo externo se convierte en el principal método de supervisión. Se aplican más procesos estandarizados y basados en datos. En algunos casos, se puede contratar a partes externas independientes para que revisen los sistemas y controles de gestión de riesgos. No obstante, es esencial que los supervisores lleven a cabo inspecciones específicas o de alcance limitado de los pequeños bancos. También debe prestarse especial atención a las listas de vigilancia y a las instituciones complejas, independientemente de su tamaño. Los supervisores deben asegurarse de que los recursos asignados a las actividades de supervisión sean proporcionales a los riesgos que plantean los bancos pequeños.

Por último, la proporcionalidad es esencial para una supervisión bancaria eficaz debido a la heterogeneidad de los sistemas financieros. Los enfoques proporcionales de la regulación y la supervisión pueden ser más sencillos, pero no deben ser menos prudentes, ya que no deben socavar la estabilidad financiera y la seguridad de las instituciones financieras. Deben ser coherentes con el PCB y no dar lugar a una dilución del marco en comparación con las normas internacionales. Los marcos simplificados deben ser más conservadores, para tener en cuenta una menor sensibilidad al riesgo y, posiblemente, un escrutinio supervisor menos frecuente. Además, las jurisdicciones deben tratar de desarrollar enfoques de supervisión proporcionales que sean aplicables en función de los recursos disponibles y, además del tamaño de los bancos, deben tener en cuenta la complejidad de los perfiles de riesgo y los modelos de negocio a la hora de definir dichos enfoques.

Desafíos

El documento de 2010 y nuestra revisión más reciente del progreso y las brechas nacionales sobre la base de los hallazgos del PESF posteriores a 2012 apuntan a algunas deficiencias clave y persistentes en la supervisión que también desempeñaron un papel en los acontecimientos de marzo de 2023. Indican que la voluntad y la capacidad de actuar de los supervisores se han visto obstaculizadas en la práctica por diferentes factores.

Demora o vacilación en la actuación frente a las prácticas de escalada

Los supervisores pueden retrasar o dudar en tomar medidas por varias razones.

♣ Prácticas y cultura de supervisión. Los supervisores prefieren comprometerse proporcionando advertencias y recomendaciones informales a la alta dirección y a los consejos de administración de los bancos, dándoles la oportunidad de abordar sus preocupaciones de forma voluntaria antes de recurrir a medidas correctivas formales. Este enfoque promueve la cooperación, ayuda a los bancos a abordar de manera proactiva sus propias deficiencias y minimiza la necesidad de intervención formal, pero también puede provocar retrasos en las acciones necesarias cuando los bancos siguen sin cumplir con las expectativas.

♣ Limitaciones de recursos. Los supervisores necesitan mucho tiempo, experiencia y recursos para recopilar información, realizar análisis y comprender todas las implicaciones de los problemas en cuestión. Las brechas en el capital humano son un problema recurrente en todas las jurisdicciones. Cuando faltan recursos, es más probable que se produzcan retrasos y conclusiones inexactas.

♣ Duración del debido proceso y carga de la prueba para la implementación de las decisiones de supervisión (Reserva Federal 2023). La mayoría de las medidas de supervisión, como los ajustes de las calificaciones supervisoras, están sujetas a marcos jurídicos y de procedimiento que imponen estrictos requisitos de debido proceso y hacen recaer la carga de la prueba en gran medida en los supervisores y no en los bancos. Si el proceso de medidas supervisoras no puede seguir el ritmo de la rápida evolución de un banco de interés, existe el riesgo de que se retrasen las medidas de supervisión.

♣ Riesgo legal. En relación con esto, los supervisores dudarán en tomar medidas decisivas cuando tengan preocupaciones legítimas o percibidas sobre posibles desafíos y repercusiones legales. Este temor puede surgir especialmente cuando el marco normativo es ambiguo o menos aplicable; cuando la autoridad de control carezca de la independencia operativa necesaria; o cuando no se garantice la protección jurídica de las acciones realizadas de buena fe.

♣ Presión política y apoyo político inadecuado. Las decisiones de supervisión pueden verse influidas por factores políticos y de percepción pública, como las críticas a las medidas de supervisión por considerarlas de mano dura o excesivamente intrusivas. Permitir que los supervisores actúen con independencia y firmeza requiere aislarlos de presiones políticas indebidas. También puede surgir un enfoque de supervisión menos asertivo en contextos en los que los responsables de la formulación de políticas no apoyan las medidas de aplicación de los supervisores, o en los que el proceso político ha promovido o defendido un marco normativo débil.

♣ Ausencia de una evaluación de impacto adecuada. Los supervisores pueden temer que sus acciones puedan perturbar la confianza del mercado y desencadenar la inestabilidad financiera. En tales contextos, la incapacidad de llevar a cabo evaluaciones de impacto adecuadas y oportunas puede conducir a la inacción y la vacilación. Los supervisores necesitan un apoyo analítico completo que les brinde la suficiente tranquilidad de que sus decisiones no conducirán a consecuencias negativas no deseadas.

♣ Captura supervisora. La captura puede ocurrir cuando los supervisores desarrollan una relación demasiado estrecha con los bancos bajo su supervisión, lo que lleva a un sesgo a favor de los intereses de la industria. En tales casos, los supervisores pueden ser reacios a hacer cumplir y escalar las acciones de supervisión, comprometiendo la eficacia de la intervención supervisora.

Los supervisores que no cumplen con la intervención supervisora permiten que los bancos débiles continúen con estrategias y acciones comerciales problemáticas. En primer lugar, las medidas informales de supervisión, como las cartas de advertencia y la persuasión moral, pueden ser apropiadas para dar a la dirección del banco la oportunidad de resolver los problemas identificados. Sin embargo, si el banco no responde, la dependencia continua de herramientas informales será ineficaz y conducirá a un retraso en las acciones necesarias. Los supervisores deben considerar la posibilidad de adoptar medidas de ejecución vinculantes y/o de elaborar planes de acción con plazos determinados, cuando se ponga de manifiesto que los bancos afectados no quieren o no pueden abordar sus preocupaciones. Establecer un tono de supervisión sólido mediante la adopción de una acción más formal antes es coherente con el enfoque de supervisión prospectivo. Por ejemplo, es posible que se necesiten medidas enérgicas de aplicación de la ley desde el principio para las instituciones jóvenes que crecen de forma agresiva al depender de una financiación volátil y, en general, que exhiben prácticas de gestión de riesgos deficientes. Adoptar una postura supervisora más intrusiva podría ayudar a garantizar que los consejos de administración y la alta dirección de los bancos comprendan y respondan mejor a los riesgos identificados.

El establecimiento de un marco explícito para la adopción de medidas de supervisión escalonadas y la gestión de las medidas pendientes desde hace mucho tiempo puede ayudar a los supervisores a tomar medidas proactivas. Por ejemplo, si los bancos no cumplen con las expectativas supervisoras de manera continua o no cumplen con las medidas y advertencias, la escalada a medidas supervisoras más severas ("escalas de acción") puede ser obligatoria después de un período predeterminado. Es esencial una mayor transparencia en las expectativas supervisoras y consecuencias inmediatas en caso de incumplimiento. Las normas bien definidas pueden agilizar el proceso de supervisión y reducir la ambigüedad, lo que facilita la gestión de los riesgos legales. Los procedimientos y los efectos de la escalada de las medidas deben estipularse claramente, incluidas las condiciones y los procesos para que las acciones se escalen, los tipos de acciones, los plazos de cada etapa de las acciones, los componentes de los memorandos de entendimiento vinculantes o las cartas de compromiso (según la jurisdicción) y las herramientas de supervisión para hacer un seguimiento del cumplimiento, y las posibles medidas correctivas y sanciones por demora injustificada en la acción. Los supervisores deben estar facultados para hacer uso del marco de escalamiento, y la industria debe recibir una orientación clara y transparente que garantice la capacidad de los supervisores para tomar medidas correctivas cuando se cumplan ciertas condiciones.

La rendición de cuentas interna, la gobernanza y el aseguramiento de la calidad adecuados también son clave. Los procesos internos para la toma de decisiones, las funciones y responsabilidades, y los controles y equilibrios necesarios deben ser claros y proporcionar incentivos para la identificación temprana de riesgos y la acción rápida. En algunos casos, falta una función interna de control de calidad o de revisión de las medidas de supervisión. Una gobernanza interna bien definida ayudará a garantizar la coherencia en la adecuación del grado, el tipo o la escala de las medidas de supervisión. Deben existir procesos obligatorios de revisión y análisis para garantizar la coherencia y la justificación de los resultados de las inspecciones y las medidas de supervisión en todo el sistema bancario. Estos procesos, junto con los ejercicios periódicos de evaluación comparativa, las revisiones horizontales y la identificación de bancos atípicos, también son útiles para promover un entorno de supervisión proactivo y mejorar la comprensión de las empresas de las expectativas y normas de supervisión. Ayudan a los supervisores a ser más asertivos, a ejercer una supervisión basada en el juicio de manera coherente y a reducir la probabilidad de que los bancos cuestionen a los supervisores sobre la equidad en el enfoque de supervisión.

Responsabilidad

Los poderes de supervisión para ejecutar acciones correctivas, intervenir, suspender actividades o incluso revocar autorizaciones deben equilibrarse con un sistema transparente de rendición de cuentas. La autoridad del supervisor siempre será una amalgama de sus poderes legales y el respeto que se acumula debido al profesionalismo e integridad con la que opera. Los mecanismos de rendición de cuentas deben apuntalar la integridad del sistema y se ponen de relieve en cualquier momento en que haya una duda sobre las acciones o decisiones del supervisor. La rendición de cuentas no debe confundirse con la gestión de la supervisión o la interferencia ex ante por parte de departamentos gubernamentales que no son equivalentes a un órgano parlamentario ni poseen los conocimientos y la experiencia necesarios para supervisar un organismo de supervisión, especialmente si su enfoque singular o preeminente es la reducción de costos. Los conjuntos de habilidades de supervisión son especializados, necesitan tiempo para capacitarse y desarrollar competencias, y están creciendo en escala, alcance y complejidad.

Entre los enfoques positivos en materia de rendición de cuentas que se han adoptado en todas las jurisdicciones figuran la presentación de informes a los órganos parlamentarios, como el Comité Bancario del Senado y el Comité de Servicios Financieros de la Cámara de Representantes en los Estados Unidos; el Comité Selecto del Tesoro de la Cámara de los Comunes en el Reino Unido; y la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo. Esas audiencias se celebran con frecuencia, e incluso por lo general, en público, y a veces son televisadas, como en los Estados Unidos o en la RAE de Hong Kong, la República Popular China. El objetivo es aumentar la confianza del público demostrando, de manera muy visible, la voluntad de aceptar la responsabilidad y de someterse a un proceso más debido proceso, como exámenes y recomendaciones independientes y de emprender procesos de cambio acordados, especialmente después de que se haya producido un evento de supervisión importante.

Recursos

En varios países, la inversión en supervisión es fundamental para contener y abordar las amenazas a la estabilidad financiera. El mantenimiento, la actualización y la mejora de los conjuntos de habilidades de supervisión no solo requieren una mayor apreciación, sino también una estrategia para garantizar el alcance, la calidad y la puntualidad adecuados de la supervisión, proporcionando oportunidades de aprendizaje e intercambio de experiencias frente a los crecientes mandatos y la demanda asociada de habilidades especializadas. La ausencia de una estrategia que cumpla estos objetivos es un reto importante en muchas jurisdicciones. Una razón clave son los ajustados presupuestos de supervisión que a menudo reflejan la falta de independencia operativa. En algunos casos, la expansión de la misión puede ser un factor, en el que los supervisores se encargan de cuestiones ajenas a las competencias prudenciales básicas. Un ejemplo de esto es la superposición de objetivos no esenciales que entran en conflicto con el mandato primario de seguridad y solidez de los supervisores, como el desarrollo o la promoción de mercados o productos específicos.

A pesar de la inversión en áreas como Suptech y supervisión de supervisión, sigue siendo necesario un equilibrio adecuado entre la supervisión externa y la supervisión in situ. El trabajo in situ es clave para "proporcionar una verificación independiente de que existen políticas, procedimientos y controles adecuados en los bancos, determinar que la información reportada por los bancos es confiable, obtener información adicional sobre el banco y sus empresas relacionadas necesaria para la evaluación de la condición del banco, monitorear el seguimiento del banco sobre las preocupaciones de supervisión, etc." (BCBS 2012). La visita periódica a los bancos no puede sustituirse por la tecnología o la supervisión externa, ya que la supervisión requiere verificación. Además, el juicio supervisor depende de una comprensión holística de la institución financiera, incluidos elementos no cuantificables como la cultura de gestión de riesgos y el gobierno corporativo. La confirmación de la veracidad y fiabilidad de las políticas, los procedimientos e incluso los compromisos asumidos con los supervisores sólo puede evaluarse a través del contacto directo. Del mismo modo, el trabajo de los auditores puede complementar, pero no sustituir, la supervisión: los supervisores deben asegurarse de que se pueda confiar en el trabajo de los auditores y también considerar los posibles sesgos que pueden influir en sus puntos de vista.

En este contexto, el movimiento de personal entre la industria y los organismos reguladores suele ser un tema delicado. En algunos países, se considera que la industria está cazando furtivamente talento regulatorio de buena calidad, lo que aumenta la presión sobre los recursos. En algunos otros, las "puertas giratorias" del supervisado al supervisor y viceversa ofrecen beneficios potenciales de aportar experiencia en la industria, pero plantean preocupaciones sobre conflictos de intereses. Si bien ciertos tipos de conocimientos especializados pueden obtenerse mejor fuera de la agencia supervisora en algunas jurisdicciones, es importante que los procesos internos aborden los posibles conflictos de intereses y que la capacitación interna garantice la mejora de las habilidades del personal existente.

Transformaciones estructurales y crecientes mandatos prudenciales

La introducción de los marcos para los bancos de importancia sistémica mundial y nacional reconoció que algunos bancos son tan importantes para el sistema mundial o nacional que justifican normas de regulación y supervisión más estrictas. A pesar de los esfuerzos por promover la simplicidad, el enfoque en los bancos sistémicos y complejos y la evolución de la agenda regulatoria han sido una fuerza inexorable para aumentar la complejidad del propio marco regulatorio. En este contexto, la interpretación y el cumplimiento se convierten en un reto tanto para la industria regulada como para los supervisores, dejando un mayor margen para el arbitraje regulatorio.

Además, el entorno en el que operan los bancos —y sus supervisores— se ha vuelto cada vez más complejo. Innovación digital; ciberseguridad; riesgos financieros relacionados con el clima; la interconexión con la intermediación financiera no bancaria; Y los modelos de negocio complejos, a menudo asociados con el riesgo de concentración, están dando lugar a mandatos extensos y haciendo que la supervisión bancaria sea cada vez más difícil. La innovación digital, por ejemplo, ha afectado al negocio de los bancos, desde la distribución de productos hasta la gestión de la reputación y el riesgo de liquidez. Las recientes turbulencias bancarias centraron la atención en la velocidad de las retiradas de depósitos habilitadas por la tecnología y las implicaciones para el riesgo de liquidez, pero la digitalización de la banca tiene una gama más amplia de implicaciones, entre ellas la creciente amenaza de ciberataques que afectan a la resiliencia operativa y financiera de los bancos. El notable crecimiento de las entidades no bancarias desde la crisis financiera mundial también aumenta las apuestas para la gestión de riesgos y la supervisión de las entidades de crédito debido a los riesgos de intervención y de contraparte, y a la posibilidad de que los altos niveles de interconexión de las entidades de crédito con las entidades no bancarias actúen como un canal de amplificación de las tensiones financieras (GFSR 2023). Estas transformaciones estructurales se suman al mandato y la complejidad de la supervisión bancaria.

Avance de la agenda de supervisión

Prioridades para la supervisión

Sobre la base de las conclusiones de la labor de supervisión y fortalecimiento de la capacidad del FMI, se desprende claramente que algunos temas requieren atención prioritaria en el futuro:

♣ Contrarrestar la vacilación y el retraso. La eficacia de la supervisión sigue diluyéndose y poniéndose en peligro por la falta de intervención y utilización de las herramientas de supervisión pertinentes en un momento temprano, por la reticencia a utilizar el criterio de supervisión y por la cautela a la hora de compartir información de supervisión con otras autoridades de supervisión y utilizar la información compartida por ellas.

♣ Fortalecimiento de la protección jurídica. El número de autoridades de supervisión que gozan de una protección jurídica inadecuada e inapropiada en el ejercicio fiel de sus funciones, en ausencia de negligencia grave, ha ido disminuyendo, pero sigue existiendo un número significativo de excepciones en las EA y las EMDE.

♣ Cerrar las brechas de información y mejorar la calidad de los datos. Los datos sólidos y verificables están en el centro del análisis supervisor. Algunas autoridades han hecho buenos progresos, mientras que la falta de recursos sigue limitando a otras. Pero todas las autoridades supervisoras deben poder confiar y verificar los datos con los que trabajan, de lo contrario, las métricas de capital y liquidez no serán significativas. En este sentido, una prioridad importante es eliminar los impedimentos legales que limitan la capacidad de los supervisores para exigir a las empresas todos los datos que necesitan para llevar a cabo su trabajo. Esta situación se plantea a menudo en los casos en que las preocupaciones prudenciales se han "equilibrado" con los intereses de competitividad.

♣ El Pilar 2, como muchos supervisores estarían de acuerdo, es una piedra angular de la supervisión. Se encuentra en una importante interfaz entre la regulación y la práctica de supervisión. Algunas autoridades de supervisión tardan más que otras en incorporar plenamente el Pilar 2 en su toma de decisiones. El uso de la discrecionalidad, necesaria para el Pilar 2, ha requerido que se realicen cambios legales en varias jurisdicciones y esto ha causado un elemento de demora y/o resistencia en algunos casos.

A pesar de los desafíos, las prácticas y normas de supervisión siguen evolucionando y se debe mantener el impulso. Si bien las próximas revisiones del BCP reflejarán la evolución de las prácticas de supervisión, vale la pena destacar algunas áreas en las que se está trabajando y avanzando con éxito:

♣ Técnicas y herramientas de supervisión. Las estrategias prácticas, como las revisiones horizontales y por pares, y las "inmersiones profundas" in situ más cortas pero intensas, han cobrado una tracción notable en la última década en varias jurisdicciones y han producido muchos beneficios, no solo para los supervisores, sino también para los bancos. Desde el punto de vista analítico, los modelos supervisores de riesgo se han vuelto más sofisticados, en particular, aunque no exclusivamente, en las economías más avanzadas. Algunas jurisdicciones han mejorado sus enfoques para el análisis de modelos de negocio, lo que permite una comprensión más profunda y matizada de las posibles vulnerabilidades en las líneas de negocio y las estrategias generales de los bancos. Estos cambios son importantes, ya que facilitan un compromiso profundo con las actividades de los bancos y, en última instancia, ofrecen a los supervisores una ventana a la sostenibilidad, la viabilidad y la estabilidad. Esta capacidad de adaptación por parte del supervisor será esencial para seguir el ritmo de la evolución del sector financiero. Esos éxitos no son uniformes, y es necesario seguir avanzando en varios países. Como se señala en el documento de 2021 sobre el fortalecimiento de la regulación y supervisión bancarias" (Dordevic et al., 2021), en la medida en que las autoridades hayan invertido y mejorado "técnicas basadas en el riesgo, pruebas de resistencia y otras herramientas analíticas para construir un enfoque de supervisión prospectivo, estarán bien posicionadas para identificar las buenas opciones de política y las instituciones más vulnerables que requerirán la mayor atención".

♣ Gobierno Corporativo y Gestión de Riesgos. Se ha prestado mucha más atención tanto a las normas de gestión empresarial como a la gestión del riesgo institucional. Aunque los supervisores nunca pueden funcionar como departamentos de cumplimiento de los bancos, y algunos bancos, especialmente aquellos sujetos a los compromisos in situ más intensos, a veces han traicionado esta actitud, el supervisor tiene un papel importante que desempeñar en el establecimiento de la expectativa de una función de gestión de riesgos sólida y bien dotada de recursos dentro de los bancos.

Juicio de supervisión

La supervisión basada en el riesgo no se basa únicamente en la identificación de violaciones de las regulaciones o el incumplimiento de las reglas. Va más allá y examina la naturaleza, la escala y el alcance del riesgo y lo que podría ser necesario hacer, si es que hay algo, en respuesta. Por lo tanto, la supervisión basada en el riesgo se basa en el uso activo del juicio supervisor. La regulación (incluidas las normas cuantitativas), por muy amplia que sea su amplitud y su calibración conservadora, no puede sustituir al juicio en la toma de decisiones de supervisión. Los resultados de las evaluaciones y la asistencia técnica del BCP indican que el criterio de supervisión y la toma de decisiones han tropezado con problemas en varias jurisdicciones. Mientras que el juicio se deriva en gran medida de la experiencia, la capacidad de ejercerlo (discrecionalidad de supervisión) se deriva de la cultura y la autoridad. En este contexto, la evolución continua de los enfoques prospectivos basados en el riesgo en un amplio conjunto de economías avanzadas, emergentes y en desarrollo es un avance positivo, ya que proporcionan un ancla para ejercer la discrecionalidad.

Una prioridad importante para seguir avanzando en esta dirección es una mejor integración del análisis macroeconómico y de la estabilidad financiera. Para ello será necesaria una coordinación adecuada y el intercambio de información dentro de los organismos financieros y entre ellos, por ejemplo, cuando el análisis clave de la estabilidad financiera sea realizado por una institución o departamento hermano y el resultado deba ponerse fácilmente a disposición de los supervisores. Los supervisores también deben incorporar la información pertinente de manera significativa en su compromiso supervisor con las empresas.

Diferentes responsabilidades: bancos, supervisores y gobiernos

Los bancos, los supervisores y los gobiernos son actores clave en un marco de supervisión que funcione bien. Los bancos son los principales responsables de gestionar sus propios riesgos. Un gobierno corporativo eficaz, que incluya la gestión de riesgos y los sistemas de control interno, es esencial para un negocio bancario seguro y sólido. El supervisor debe ejecutar su mandato y responder en los términos de los mecanismos de rendición de cuentas que se han establecido. Por último, el gobierno es responsable de garantizar que el supervisor cuente con el mandato adecuado y con las facultades y recursos adecuados para llevar a cabo su función. Un marco de supervisión inadecuado puede reflejar una constelación de factores, como las preocupaciones sobre la competitividad de las autoridades políticas, que se ven exacerbadas en jurisdicciones en las que los supervisores prudenciales no son plenamente independientes o tienen objetivos de competitividad que no están subordinados a los mandatos de seguridad y solidez. Los gobiernos tienen un papel importante que desempeñar para garantizar que los supervisores tengan responsabilidades, objetivos y poderes claramente definidos y para garantizar la independencia, la rendición de cuentas, la dotación de recursos y la protección jurídica de los supervisores.

Conclusión

Este documento, al igual que el anterior de 2010, se basa en la premisa de que la supervisión es un bien público. La práctica y el arte de la supervisión han nacido, en esencia, en gran medida de la necesidad de que las autoridades intervengan a raíz de las quiebras bancarias. Si bien la supervisión y la regulación han evolucionado a lo largo de los años, los experimentos con la llamada "supervisión ligera" rara vez, si es que alguna vez, han tenido éxito, incluso si en ocasiones algunos han considerado que tales enfoques son esfuerzos legítimos para alentar la actividad económica y fomentar la competencia. Sin embargo, en realidad, ya sea Northern Rock en 2008 o Silicon Valley Bank en 2023, después del evento, la pregunta es inevitablemente por qué los esfuerzos de supervisión no fueron más intrusivos y oportunos. Es decir, si bien cada falla es multidimensional, lo que estos casos tenían en común es que, después del colapso, el público en general y las autoridades querían saber dónde habían estado los supervisores, qué habían hecho, cuándo lo habían hecho y, en particular, si no habían hecho algo, por qué no habían actuado.

Por lo tanto, cuando la supervisión ha estado ausente o ha fracasado, es importante considerar los factores subyacentes: ¿qué ha afectado su voluntad o capacidad para actuar? La lista de factores que obstaculizan una supervisión eficaz se ajusta estrechamente a los criterios que el BCP espera que se apliquen a las autoridades supervisoras. Si estas condiciones no están en su lugar, entonces es poco probable que la supervisión sea asertiva o proactiva. Una lista no exhaustiva de los factores observados en las evaluaciones del FMI y en la labor de asistencia técnica a menudo sugiere que la vacilación puede deberse a la vulnerabilidad percibida o real a la influencia del gobierno o la industria y a la falta de protección jurídica. Los retrasos, a diferencia de las vacilaciones, parecen ser más comúnmente el resultado de recursos inadecuados que obstaculizan la acción oportuna y los procesos internos de mala calidad en torno a la escalada, la revisión y la toma de decisiones. Además, a veces existe una visión cultural —o legal— de que la acción de supervisión solo puede tener lugar cuando hay pruebas atroces o umbrales legales que se han superado. A menudo, esto es demasiado poco y demasiado tarde para lograr los objetivos de bien público de la supervisión bancaria.

Si bien algunas de las medidas necesarias para cumplir con las mayores expectativas de los supervisores deberán ser propias, otras autoridades también deberán dar un paso al frente. Las autoridades de supervisión se beneficiarían de llevar a cabo un examen detallado de sus procesos internos; dedicar más atención al riesgo del modelo de negocio, al gobierno corporativo y a la gestión de riesgos; y centrarse en cerrar las brechas de datos y mejorar la calidad de los datos. Del mismo modo, la atención prestada por otras autoridades responsables a los recursos, la independencia y las facultades legales de los supervisores también dará sus frutos.

La banca seguirá evolucionando. La regulación y la supervisión deben ir con ella. La regulación, al igual que la supervisión, es importante: debe diseñarse cuidadosamente, calibrarse adecuadamente e implementarse a fondo. Pero rara vez, si es que alguna vez, es suficiente. La supervisión es esencial. Como la docena de senadores de los Estados Unidos que escribieron a la Junta de la Reserva Federal, "la toma de riesgos irresponsable y excesiva por parte de SVB [...] debería servir como un claro recordatorio de que no se puede dejar que los bancos se supervisen a sí mismos".