

El gobierno corporativo nunca pasa de moda en la banca

AUTOR

Antonio Carrascosa

Director General del Fondo
para la Reestructuración
Ordenada Bancaria
(2012-2015)

Ex consejero de la Junta
Única de Resolución (JUR)

Diciembre 2020

Introducción

El entorno económico actual es de grandes retos coyunturales y estructurales para la banca: crisis económica derivada de la pandemia, con un previsible grave deterioro de la calidad de sus activos; muy bajos tipos de interés (incluso negativos, en algunas operaciones), cuya normalización se ve cada vez más lejos; innovaciones drásticas en el campo de la gestión de la información, un pilar básico de la actividad bancaria; aparición de nuevos competidores en la prestación de determinados servicios financieros (servicios de pago, crédito al consumo, crédito a empresas, etc.); una regulación sectorial cada vez más exigente; etc.

Este entorno de grandes cambios exigirá adaptación de la banca, pero hay algo, sea cual sea el escenario, que nunca cambiará: la necesidad de un buen gobierno corporativo. La banca podrá ser tradicional o digital, *retail*, corporativa o de inversión, doméstica o global, en fase de alza o en fase de crisis, pero siempre necesitará una buena gobernanza.

Parece claro que, a diferencia de lo ocurrido durante la gran crisis

financiera, ahora este tema no está apareciendo como tema de debate en la prensa y redes sociales o en revistas académicas. Quizás la razón sea que, en esta ocasión, la banca no ha sido parte del problema.

En cambio, a partir de 2008, el debate fue muy intenso y se puso de manifiesto la necesidad de que las entidades bancarias dispusieran de estructuras de gobierno corporativo profesionalizadas, eficaces y capaces de adecuar los riesgos asumidos por la entidad al perfil de riesgo deseado.

Vamos a comenzar este artículo revisando las características básicas de la regulación europea que surgió tras la gran crisis financiera. A continuación, analizaremos los principales temas de debate que ha planteado dicha regulación y finalizaremos viendo las conclusiones que se derivan sobre la aplicación real de las nuevas normas tras las revisiones periódicas realizadas por el supervisor bancario.

¹ El autor agradece los valiosos comentarios recibidos de Mario Delgado, Enrique Ezquerria y Carlos Caballer.

La regulación europea del gobierno corporativo de la banca

Antes de la crisis financiera, las reglas no eran de obligado cumplimiento, además de ser poco precisas y difíciles de poner en práctica. Por otro lado, los supervisores financieros no incluían dentro de sus prioridades el seguimiento del cumplimiento de dichas normas. Parece claro que una regulación más estricta del gobierno corporativo de la banca debía partir de cierta coincidencia estratégica entre el objetivo de los supervisores en preservar la estabilidad financiera, lo que requiere ciertos frenos a la asunción de riesgos, y el interés de los depositantes y acreedores de las entidades, también interesados en la existencia de dichos frenos.

En el ámbito de la Unión Europea, el resultado de dicho debate fue la Directiva 2013/36/EU, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión (en adelante, CRD IV), que es la norma reguladora básica en este terreno. Esta Directiva ha supuesto un apreciable cambio en el enfoque regulatorio del gobierno corporativo de las entidades financieras, introduciendo normas de obligado cumplimiento y un régimen sancionador.

La aprobación de la Directiva ha supuesto que el gobierno corporativo haya pasado a ser una de las máximas prioridades del Mecanismo Único de Supervisión (MUS, en adelante) y uno de los elementos clave del proceso anual de revisión y evaluación supervisora (SREP, en sus siglas en inglés). Esto supone que el gobierno corporativo de las entidades tiene un impacto relevante en su perfil de riesgo y en la valoración de la sostenibilidad de su modelo de negocio².

Qué implica un buen gobierno corporativo

El buen gobierno corporativo se refiere, en general, al control efectivo y proactivo por parte del Consejo y de la alta dirección de un banco del destino de éste. Es decir, implica control y dirección y supone que los máximos responsables de la entidad asuman el liderazgo para que ésta pueda dar cumplimiento a su objeto social.

La experiencia histórica demuestra que el buen gobierno es un elemento clave para el devenir de una entidad. Durante la pasada crisis se observó una correlación muy estrecha entre entidades bien gestionadas y entidades que no necesitaron rescates, y a la inversa. Por ello, pasó a ser un elemento de gran foco regulatorio y supervisor.

El buen gobierno tiene varios elementos:

- Liderazgo desde lo más alto. El Consejo de Administración debe ejercer un papel de claro liderazgo en la definición y control de la estrategia de la entidad en aspectos tales como organización interna y cultura corporativa, control de riesgos, gestión del negocio, etc.
- Control de riesgos. El Consejo debe tener una comprensión del conjunto de los riesgos a los que se enfrenta la entidad. En la crisis anterior hubo, con frecuencia, Consejos de Administración que no tuvieron una visión de conjunto sobre la gestión de riesgos de la entidad o no reunían la capacidad y experiencia necesarias para ejercitar la supervisión de dicha gestión e incluso para comprender y seguir el propio negocio financiero.

En el plano del control de riesgos, a raíz de la crisis se ha desarrollado el llamado modelo de

² Autoridad Bancaria Europea: "Guidelines on the revised common procedures and methodologies for the supervisory review and evaluation process (SREP) and supervisory stress testing", 19 de julio de 2018.

“tres líneas de defensa”. Un aspecto que ha cuidado mucho la Directiva es la regulación de las funciones de control interno (gestión de riesgos, cumplimiento normativo y auditoría interna), con lo que se ha pretendido evitar graves problemas que explican, en buena parte, el desencadenamiento de la gran crisis financiera. Estas funciones deberán establecerse a un nivel jerárquico adecuado a sus responsabilidades; deberán ser independientes de las líneas de negocio o de las unidades que controlan; deberán informar directamente al Consejo y éste deberá evaluar su desempeño; etc.

- Capacitación. El adecuado liderazgo y control de riesgos descrito requiere una capacitación técnica y personal adecuada. Para ello, la norma fija un estándar alto de capacitación de los consejeros, a los que se les exige una mayor responsabilidad individual y colectiva.
- Estructura adecuada de incentivos. Durante la crisis anterior, también hubo Consejos debidamente capacitados y experimentados que apoyaron la estrategia de los gestores de un fuerte crecimiento de sus balances o de su exposición a todo tipo de instrumentos complejos. Se establecían unos objetivos anuales de crecimiento muy ambiciosos y los incentivos se fijaban para favorecer dicho crecimiento. La mencionada estrategia entró en conflicto con los intereses de los acreedores de las entidades (incluidos los depositantes y trabajadores), ya que éstos buscan recuperar sus depósitos o cobrar sus créditos frente a dichas entidades, para lo que es necesaria su viabilidad a largo plazo y una asunción más moderada de riesgos³.
- Formalidad. Los recientes procesos penales evidencian la necesidad de tomar las decisiones de los Consejos y la alta dirección de los bancos bajo procesos transparentes, documentados y razonados, así como con el máximo nivel de cumplimiento normativo.
- Involucración de los accionistas. Los consejeros han de velar por el interés de la entidad y de todos sus accionistas, lo que está llevando al supervisor a exigir un número de consejeros independientes cada vez mayor. La Comisión Europea⁴ señaló en 2010 otros factores que explicaban la falta de implicación de los accionistas en un crecimiento más equilibrado y a largo plazo de las entidades: la diversificación de riesgos ha llevado a la inversión de las carteras en diferentes empresas, diluyéndose el concepto de “propietario” de una empresa; los elevados costes del “activismo” para inversores institucionales, especialmente cuando su participación en una entidad no es significativa; y algunas dificultades legales para que los accionistas ejerzan el control sobre los administradores y gestores (en algunos casos, imposibilidad de influir en la remuneración de consejeros y gestores; incertidumbre legal del concepto de concierto de accionistas; complejidad de la información pública sobre riesgos asumidos por la entidad; etc.).

³ En ese grupo de acreedores de la entidad se podría incluir al Estado, como posible participante en la financiación de un proceso de resolución o liquidación bancaria.

⁴ Comisión Europea: “Green Paper on corporate governance in financial institutions and report on remunerations”, 2010.

Cuestiones para debate

La regulación y los supervisores apuestan por una **presidencia no ejecutiva**, pero las entidades pueden justificar la existencia de un presidente ejecutivo. Aunque no hay una evidencia empírica clara en favor de la primera opción, se defiende generalmente porque facilita el desarrollo de la función de control de los Consejos de Administración, frente al rol de gestión del consejero delegado y la alta dirección.

El nombramiento de un número cada vez mayor de **consejeros independientes** está ligado a la complejidad de las funciones de supervisión de los Consejos y a las mayores exigencias de los supervisores sobre el ejercicio de dichas funciones. Esto ha llevado a una mayor dedicación de los consejeros independientes y a la necesidad de retribuirlos adecuadamente. ¿Es compatible dicha independencia con una retribución anual relativamente elevada? Como es difícil pensar que los salarios pueden disminuir cuando las labores de supervisión se multiplican, habría que encontrar otras fórmulas para preservar un grado de independencia adecuado: mandatos largos, pero no renovables; elección de personas con estatura profesional elevada; fórmulas de nombramiento eficaces; causas tasadas para el cese de estos consejeros; etc.

Como hemos dicho, hemos pasado de unas reglas no obligatorias a unas **normas de obligado cumplimiento**. Eso sí, al estar incluidas en una Directiva, su nivel de detalle y exigencia puede diferir entre Estados miembros. Asimismo, el carácter de las normas incluidas en la CRD IV (son básicamente conceptos jurídicos indeterminados) no hace fácil la verificación homogénea y objetiva de su cumplimiento. Por ejemplo, exige

que “los consejeros de las entidades tengan la oportuna reputación, así como conocimientos, competencias y experiencia indispensables para ejercer sus funciones (...) Todos los consejeros dedicarán tiempo suficiente al desempeño de sus funciones (...) El órgano de dirección poseerá colectivamente los conocimientos, competencias y experiencia oportunos para poder comprender las actividades de la entidad, incluidos los principales riesgos. La composición general del órgano de dirección reflejará de forma adecuada una amplia gama de experiencias (...) Cada consejero actuará con honestidad, integridad e independencia de ideas, evaluando y cuestionando, de ser necesario, de manera efectiva las decisiones de la alta dirección” (artículo 91 de la CRD IV).

Al final, la necesidad de supervisar el funcionamiento de los Consejos obliga a disponer de unos criterios más concretos y homogéneos para realizar dicha función. Este es el papel que juegan las **guías** de la Autoridad Bancaria Europea (ABE, en adelante)⁵. Aunque el objetivo parece claro, el resultado sigue siendo discutible: entre las habilidades que deben tener los consejeros pueden destacarse la autenticidad (deben comunicar abiertamente sus intenciones, ideas y sentimientos, y promover un ambiente abierto y honesto), la resolución (deben tomar decisiones bien informadas y a su debido tiempo), el liderazgo (son capaces capaz de guiar al grupo, desarrollar y mantener un trabajo de equipo y motivar a los empleados), la persuasión (son capaces de influir en los puntos de vista de otros, ejerciendo habilidades persuasivas y usando autoridad moral y tacto), etc. ¿Es sencilla una evaluación objetiva de estas habilidades? En principio, no lo parece y no olvidemos que de ese proceso depende que se autorice o no el nombramiento o mantenimiento de unos consejeros.

⁵ EBA Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU” y “Joint ESMA and EBA Guidelines on the assessment of the suitability of members of the management body and key function holders under Directive 2013/36/EU and Directive 2014/65/EU”. Ambas guías son de 26 de septiembre de 2017.

Seguro que, para muchos juristas⁶, esta mezcla de Directiva, transposición nacional de dicha Directiva y guías de la ABE (donde se concretan las obligaciones de las entidades) no es la más adecuada, especialmente cuando del ejercicio de la función supervisora pueden derivarse elevadas sanciones para los bancos. Este modelo no se va a modificar, al menos a medio plazo, ya que, recientemente, Yves Mersch, vicepresidente del MUS ha anunciado⁷ que la institución va a aprobar una guía, que permitirá realizar “evaluaciones de idoneidad de consejeros más estrictas e intrusivas”. Está previsto que el aumento del nivel de exigencia vaya acompañado de una mayor transparencia sobre las expectativas del supervisor en este terreno.

Resultados de las revisiones del MUS⁸

Comenzando con información general suministrada por el MUS, hay que señalar que un 82% de los bancos europeos significativos obtuvieron una puntuación de tres o cuatro en el apartado de gobernanza del SREP de 2019, con una evolución negativa. Las tres preocupaciones básicas del supervisor son la escasa eficacia de los Consejos; la debilidad de la gestión de riesgos y del control de las actividades externalizadas; y unas insuficientes capacidades de agregación y gestión de datos, especialmente los relacionados con riesgos asumidos por las entidades.

Las áreas concretas en las que es necesario que progresen los bancos son las siguientes:

- Los bancos deberían aprobar políticas internas más precisas sobre composición del Consejo de Administración, selección de candidatos, valoración de la idoneidad, sustitución de consejeros y autoevaluación del funcionamiento del Consejo.
- Los Consejos deberían tener menos consejeros y definir adecuadamente las tareas dentro de sus comités.
- Los Consejos deberían tener más consejeros independientes y deberían definir con mayor precisión el concepto de independencia.
- Los Consejos deberían tener acceso a análisis independiente (externo, si fuera necesario) y deberían contar con una función de gobierno corporativo que les sirva de apoyo y les permita actuar con independencia efectiva.
- Debería haber una relación más estrecha entre el Consejo y las funciones de control interno: los responsables de dichas funciones deberían informar regular y directamente al Consejo y sus comités, incluso sin la presencia de la alta dirección del banco. Asimismo, el Consejo debería valorar con más frecuencia si las funciones de control interno se están desarrollando adecuadamente.

⁶ Puede verse una crítica bien fundamentada de la regulación de la composición y del funcionamiento de los Consejos en Carmen Alonso Ledesma: “Precisiones de la Autoridad Bancaria Europea en relación con determinados aspectos del gobierno corporativo de las entidades de crédito”, Banco de España, Revista de estabilidad financiera. Nº 33, noviembre de 2017.

⁷ Yves Mersch: “El BCE aumenta el nivel de control sobre la gobernanza bancaria”, Expansión, 1 de octubre de 2020. En la misma línea, puede verse Elizabeth McCaul: “Bank boards and supervisory expectations”, introductory remarks at the Florence School of Banking & Finance Online Seminar “Bank Boards and Supervisory Expectations”, Frankfurt am Main, 3 de diciembre de 2020.

⁸ Este apartado es un resumen de Danièle Nouy: “Good governance for good decisions”, Speech at the second banking supervision conference, “Governance expectations for banks in a changing financial environment”, Frankfurt, 22 de marzo de 2018; BCE Banking Supervision: “Supervisory review (SREP) - Aggregate SREP outcome for 2019”, enero de 2020; y Elizabeth McCaul: “The power of perception: COVID- and lessons in governance”, Speech at the Webinar for the presentation of the position paper on COVID-19 and Governance by the Italian Association of Financial Industry Risk Managers (AIFIRM) and Università La Sapienza, Rome, 30 de octubre de 2020

- Las políticas de apetito de riesgo deberían incluir la definición, comunicación y seguimiento del volumen de riesgo que el banco está dispuesto a asumir. Estas políticas deberían ser operativas, con límites de riesgo precisos. Las políticas de remuneración e incentivos de cada entidad deberían estar alineadas con sus marcos de apetito de riesgo. Asimismo, estas políticas deberían ser interiorizadas por todos los niveles de la organización.
- Los bancos deberían mejorar la calidad de su gestión de información y datos, así como de su transmisión a los órganos y unidades relevantes, ya que es clave para la toma de decisiones, especialmente en el área de riesgos.
- Los Consejos deberían tener la capacidad de desafiar a la alta dirección sobre temas de IT, por lo que debe tener personas con conocimientos y experiencia, y deberían dedicar el tiempo necesario para debatir estos temas.⁹ Asimismo, los bancos deberían adaptar su modelo de “tres líneas de defensa” a la nueva realidad digital. Como primera línea, deberían definir controles adicionales para garantizar la disponibilidad y seguridad de los sistemas de IT. Como segunda línea, deberían definir una estrategia de riesgos digitales (clarificando su apetito de dichos riesgos). Y como tercera línea, los bancos deberían incorporar los sistemas de IT en sus planes y procesos de auditoría.

Conclusiones

Tras la gran crisis financiera, se generó un amplio debate internacional sobre las causas de esa crisis, concluyéndose que era necesario que las entidades financieras dispusieran de estructuras de gobierno corporativo profesionalizadas, eficaces y capaces de adecuar los riesgos asumidos por la entidad al perfil de riesgo deseado.

Esto supuso pasar de recomendaciones a normas de obligado cumplimiento con la CRD IV y que el gobierno corporativo haya pasado a ser una de las máximas prioridades del MUS en su evaluación del perfil de riesgo de las entidades y en la valoración de la sostenibilidad de su modelo de negocio.

La propia autoridad supervisora ha reconocido que en la gobernanza de los bancos se incluyen muchos aspectos culturales¹⁰, lo que complica su análisis y la elaboración de propuestas de mejora. En consecuencia, hay que apostar por un proceso de mejoras progresivo, que dará resultados positivos a medio y largo plazo.

Lo que es claro es que sea cual sea la forma que adopte la banca en el futuro, su viabilidad, su competitividad y su capacidad para ser sostenible y aportar valor a la sociedad dependerá en gran medida de que adopte las mejores prácticas de gobierno corporativo.

⁹ Los múltiples retos que plantea la digitalización son resumidos por José Manuel Campa: “Corporate governance challenges within the financial sector”, ICA’s XVII International Conference on Good Corporate Governance, Madrid, 10 de noviembre de 2020.

¹⁰ Danièle Nouy: “Ethics in banking – from Gordon Gekko to George Bailey”, speech in the 7th Congress of the Solvay Schools and their Alumni, Brussels, 15 de octubre de 2018.