

Madrid, 10 de abril de 2007

Construyendo Basilea II

Jornada sobre Basilea II de Expansión Conferencias

Miguel Fernández Ordóñez
Gobernador del Banco de España

En primer lugar, quiero agradecer a los organizadores de esta jornada sobre el Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea la invitación que me han extendido para pronunciar el discurso de apertura.

La mayor parte de ustedes conocen con detalle el contenido del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea. Los elementos más técnicos del mismo son precisamente el objeto de esta jornada de conferencias, y estoy seguro de que serán debidamente abordados a lo largo del día por los distintos ponentes. Es esencial pulir los detalles de cada uno de los elementos pues son los que dan solidez a lo que estamos construyendo. Pero es también importante no perder de vista el sentido de lo que hacemos.

.

Cuentan que alguien se acercó a uno de los obreros que estaba trabajando en la construcción de Notre Dame de París a finales de la Edad Media y le preguntó: *¿Usted es un albañil? Y este contestó: no, yo soy un constructor de catedrales.*

De ahí que haya preferido dedicar mi intervención de hoy a compartir con ustedes un par de reflexiones generales que nos puedan ayudar a apreciar mejor la relevancia de Basilea II. Estas reflexiones se refieren, por una parte, al cambio de filosofía regulatoria que supone el nuevo marco de adecuación del capital y, por otra, a sus efectos beneficiosos sobre la economía en general, las entidades de crédito, sus prestatarios y los supervisores.

En efecto, Basilea II no es sólo una nueva fórmula para calcular el capital regulatorio que se va a exigir a las entidades, sino que también expresa una nueva filosofía de lo que debe ser la intervención pública, la intervención del Estado, en un sector regulado, en este caso a través de sus organismos independientes.

Basilea II es, en el sector bancario, la respuesta al cambio en la regulación que se ha producido en los últimos 20 años en todo el mundo, y que se puede detectar en otros sectores como el de Telecomunicaciones.

Las fuerzas de la innovación tecnológica y la globalización han llevado a que el sector público abandone sistemas de regulación intervencionista, que pase de un modelo que estaba basado en decirles a las empresas qué deben hacer, en fijarles sus precios o en los requerimientos de capital para afrontar los riesgos, a un sistema de intervención en el que el Estado diseña e implanta un sistema de incentivos y se preocupa de que funcione. De esta forma las empresas pueden servir a los intereses públicos sin necesidad de una intervención diaria y minuciosa.

Para conseguir este objetivo en otros sectores basta con introducir competencia y procurar que se mantenga. Sin embargo, en el sector financiero la regulación siempre ha ido mucho más allá: ha tenido que preocuparse de la solvencia de las entidades y asegurar su capacidad de resistencia ante posibles cambios adversos. Porque así como en otros sectores podemos asistir sin mayores problemas a dificultades o quiebras empresariales, sin que el conjunto de la sociedad sufra por ello, en el caso del sector financiero la sociedad no puede permitirse el lujo de pagar el enorme coste que supone para las economías la recuperación de las crisis financieras.

Sucede, además, que en el caso del sector financiero, las dos grandes fuerzas que han obligado en todo el mundo a los Estados a cambiar sus sistemas de regulación e intervención - esto es, la innovación y la globalización - han sido más intensas y generalizadas que en otros sectores. Por lo tanto, la necesidad de cambiar la regulación y, además, acordar estos cambios en cooperación con todos los países se ha hecho aún más fuerte en nuestro sector.

Basilea II, un nombre que suena a segundo episodio de película de ciencia ficción, no es más que, hablando en castellano puro, la nueva forma de regulación y supervisión bancaria en la que nos hemos puesto de acuerdo una buena parte de los países del mundo. Y este nuevo marco de regulación se basa en las buenas prácticas de gestión de riesgos de la industria bancaria, esto es, las prácticas que los bancos punteros en el mundo han desarrollado por razones de mejor gestión de su propio negocio. De ahí que Basilea II deje a los bancos más avanzados, siempre que cumplan determinados requisitos previstos en la norma, usar sus propias medidas de riesgo para calcular sus requerimientos de capital, incluyendo incentivos explícitos para la totalidad de la industria bancaria para mejorar sus prácticas de control de riesgos

Este movimiento hacia lo que podríamos llamar un sistema menos intervencionista refleja la feliz coincidencia de que tanto los bancos como los supervisores estamos convencidos de los beneficios que puede traer un sistema efectivo de gestión de riesgos. Más adelante me detendré en las ventajas que tiene para el conjunto del sistema y la economía en general.

Este nuevo marco de regulación se asienta también en una idea de diálogo entre los supervisores y la industria bancaria acerca de los niveles adecuados de capital y de la gestión del riesgo, y subraya la importancia del papel que el mismo mercado, sin necesidad de la intervención del regulador, puede jugar en exigir a quienes dirigen los bancos, el establecimiento y mantenimiento de una adecuada gestión de riesgos.

Pero, en mi opinión, merece la pena destacar el hecho de que la industria bancaria ha estado absolutamente dedicada e involucrada en este proceso de desarrollo de la nueva regulación. A

lo largo del proceso de diseño de Basilea II ha habido numerosas discusiones informales y varias consultas formales, con una respuesta realmente satisfactoria por parte de la industria.

Basilea II ha sido un proyecto conjunto entre entidades y reguladores y, de la misma forma que lo fue en su diseño, también lo está siendo en su implantación.

En el Banco de España somos conscientes de que nuestros bancos y cajas están invirtiendo muchos recursos en esta tarea. El propio Banco de España está haciendo otro tanto. Nuestra Dirección General de Supervisión está inmersa en este momento en la implantación del nuevo marco, preparando guías para bancos y supervisores y trabajando con la industria para preparar la revisión de los modelos.

Nuestros esfuerzos no están sólo localizados en España. La creciente globalización implica que el nuevo sistema de regulación no puede ser otra cosa más que internacional, y su implantación debe ser, por tanto, coordinada con el resto de países. Por esta razón, los representantes del Banco de España participan en todos los Comités de Supervisión Internacional donde la implantación debe ser discutida y coordinada, hasta el punto que nuestro Director General de Regulación - José María Roldán - es precisamente el Presidente del Grupo que se ha encargado de la implantación del acuerdo a nivel internacional. Si en el pasado mi predecesor, Jaime Caruana, estuvo en un puesto clave en el diseño del nuevo paradigma regulador, hoy un director general del Banco está también en un lugar determinante para su implantación.

La segunda reflexión que me gustaría compartir con ustedes se refiere a las consecuencias del Nuevo Marco de Capital de Basilea. Una normativa de este calado necesariamente ha suscitado una viva polémica; ha contado con un número importante de detractores, pero también con un elevado número de defensores. Entre estos últimos destaca el apoyo que ha recibido por parte de las entidades, que son las principales protagonistas de este nuevo marco que está en pleno proceso de implantación.

Pero Basilea II no solo tendrá efectos positivos para los bancos sino que beneficiará también la economía en su conjunto, a los prestatarios y al propio supervisor.

Comenzaré refiriéndome a los beneficios de Basilea II sobre la **economía en general**.

Como he señalado al comienzo de mi intervención, una de las principales aportaciones de Basilea II es haber establecido un sistema de estímulos correctos orientados a conseguir que las entidades sean gestionadas con mayor rigor. Parece razonable esperar que si los riesgos son identificados y valorados acertadamente por la generalidad de la comunidad bancaria, los 'comportamientos gregarios' (presentes frecuentemente en las burbujas especulativas), se

hagan más infrecuentes, con lo que el sistema financiero en su conjunto se volverá más estable.

Esa mejor gestión también debe incidir favorablemente sobre la eficiencia en la canalización del ahorro hacia la inversión. Una adecuada valoración de los riesgos inherentes a los proyectos de inversión debe redundar en una asignación más eficiente de los recursos disponibles hacia las inversiones con mayor rentabilidad para la sociedad.

Como ustedes saben, una de las críticas que ha recibido el nuevo marco es su supuesto carácter acentuadamente pro cíclico, esto es, que en los momentos de expansión de la economía, Basilea II estimularía la concesión de crédito mientras que en los momentos de desaceleración incentivaría el freno al crédito, con lo que acrecentaría aún más la desaceleración de la economía. Esta crítica, de ser cierta, sería trascendente ya que lograr la suavización del ciclo es, precisamente, una de las razones que pueden justificar la intervención pública en la economía. Por ello, una norma regulatoria que incrementase indebidamente la intensidad de los vaivenes cíclicos sería difícilmente aceptable. Y digo 'indebidamente' porque hay que recordar que cualquier norma de solvencia que pretenda ser sensible al riesgo tiene que tener necesariamente un componente cíclico: los riesgos bancarios, y por tanto los requerimientos de capital, aumentan en las partes bajas del ciclo económico. El reto consiste en lograr que ese componente cíclico no llegue a constituir un elemento pro cíclico inaceptable. Esto es lo que consigue Basilea II, pues evita que la asignación de recursos a través del sistema bancario sea excesivamente dependiente del ciclo.

Además, hay otra cuestión que se olvida con demasiada frecuencia al evaluar el impacto de Basilea II en la intensidad del ciclo económico: no hay nada tan pro cíclico como un sistema bancario mal gestionado. Cuando la concesión de créditos se realiza sin tener en cuenta todos los factores de riesgo relevantes, se puede producir una sobreacción de la banca ante las variaciones del ciclo, provocando una inadecuada asignación de recursos a sus fines más productivos. Y esto sí que tiene un efecto relevante en la intensidad del ciclo. De hecho, una de las explicaciones posibles de la existencia de ciclos es la incorrecta valoración de los proyectos de inversión.

En definitiva, es de esperar que los efectos macroeconómicos de Basilea II sean mayoritariamente positivos, propiciando una mejor asignación de recursos, la moderación del ciclo y primando la estabilidad financiera.

En el ámbito microeconómico, esta mejor evaluación de los riesgos también debe suponer beneficios importantes tanto para las entidades individuales como para sus prestatarios y depositantes, y para el propio supervisor.

Para las **entidades individuales**, porque el juego de estímulos que recoge Basilea II las ayudará a ser más resistentes a los episodios de crisis, ya que ellas mismas habrán adoptado las medidas de gestión necesarias para resistir durante la parte baja del ciclo. Por ejemplo, considerando el ciclo económico completo a la hora de calcular sus necesidades internas de capital.

Además, este proceso de implantación de Basilea II ha permitido a los gestores conocer mejor el negocio y funcionamiento de sus entidades, lo que constituye un aspecto positivo en sí mismo. Esto también implica que las inversiones realizadas en tecnología, en estructuras de control y de gestión con el fin de mejorar la medición y valoración interna de los riesgos son inversiones que deberían haberse realizado en cualquier caso, incluso en ausencia de Basilea II.

Esta nueva regulación favorece a las propias entidades financieras también porque con Basilea II serán capaces de asignar un precio más adecuado a sus proyectos de inversión, debido a que podrán valorar mejor el riesgo asumido con ellos. Esto les permitirá elegir sus inversiones de forma coherente con el perfil de riesgo elegido.

Simétricamente, otro de los colectivos que resultarán más favorecidos son los **destinatarios de la inversión**. La mejor evaluación del riesgo hará que los prestatarios y proyectos con menor riesgo inherente tengan que hacer frente a intereses más reducidos. También para los proyectos más arriesgados Basilea II será beneficiosa, pues, aunque evidentemente tendrán que hacer frente a costes mayores (en coherencia con su riesgo asociado), en muchos casos podrán acceder a la financiación que necesitan, cuando antes estaban excluidos del canal financiero.

Finalmente, desde el punto de vista de los **supervisores**, Basilea II tendrá también un impacto positivo: si las entidades operan en un marco económico más estable, están mejor gestionadas y conocen y cubren mejor sus riesgos, se supone que habrá menos situaciones de impagos y, en consecuencia, que las crisis serán más infrecuentes y de menor magnitud.

No obstante, para poder cosechar estos efectos positivos hay que hacer un buen trabajo de implantación de Basilea II. Por eso, y volviendo al aspecto clave con el que comencé mi intervención, quiero insistir que con Basilea II no estamos ante el caso normal de elaboración de una norma regulatoria que, una vez que nos hemos asegurado de que tenga una alta calidad técnica, basta con exigirla. El proceso de implantación de Basilea II va a transformar esa propia norma profundamente, si no en su filosofía, sí en sus detalles. Por eso debemos ser muy conscientes del reto que esto supone y de las dificultades con las que nos vamos a encontrar, ya que la importancia de los elementos cualitativos y su flexibilidad hacen que la implantación de esta norma sea muy difícil. Para las entidades, porque poner al día los

sistemas de gestión de riesgos y los controles internos está demostrando ser una tarea compleja y costosa (y aprovecho para decir que una jornada como la de hoy es una ayuda en la dirección correcta). Y es un reto también para los supervisores, porque el proceso de validación que recoge Basilea II no solo es muy intensivo en empleo de recursos humanos sino que supone un cambio cultural extraordinario en los propios reguladores.

Las entidades son conscientes del desafío y de la dificultad que supone la implantación de Basilea II. Es evidente que una norma nueva sólo puede alcanzar su pleno potencial si su puesta en funcionamiento se hace correctamente. Basilea II, a diferencia de la regulación actual, sitúa mayores responsabilidades en las propias entidades, incentivándolas para que lleven a cabo el desarrollo de sus sistemas y modelos internos. Dejar una mayor discreción en manos de las entidades en una norma de gran importancia para la salud de nuestro sistema financiero sólo es posible por el juego dinámico de dos factores esenciales: un sistema correcto de incentivos que lleve a que sean las propias entidades las primeras interesadas en su correcta aplicación y un conjunto de salvaguardias en la forma de requisitos mínimos exigentes y completos, que las entidades tienen que cumplir, y el supervisor validar, para que puedan acceder a los sistemas más complejos y precisos de cálculo de los requerimientos mínimos de capital.

En relación con este último aspecto, la validación de los modelos avanzados de los bancos, el Banco de España continuará, en su política prudencial, con su fórmula tradicional de rigor no exento de flexibilidad. Confío en que las entidades estarán a la altura del reto porque sólo así podremos hacer realidad los beneficios potenciales de Basilea II.

Dada la relevancia del proyecto, el Banco de España está prestándole toda la atención que merece y dedicándole los recursos precisos para lograr que la implantación del Nuevo Acuerdo se haga con éxito, de forma que Basilea II contribuya también a que nuestro país continúe por la senda de crecimiento que viene recorriendo los últimos años. Probablemente la mayor parte de los ciudadanos seguirán sin comprender qué significa este arcano de Basilea II, y es lógico que así sea, pero todos nosotros debemos ser conscientes de la importancia que para la economía española y mundial tiene lo que estamos construyendo.

Muchas gracias.