

EL FSAP, UN INSTRUMENTO PARA LA ESTABILIDAD Y EL DESARROLLO

Ignacio Garrido (*)

(*) Ignacio Garrido pertenece a la Dirección General de Supervisión del Banco de España. El autor agradece los comentarios recibidos de Tomás Baliño.

Con ocasión de la realización en curso de un *Financial Sector Assessment Program* (FSAP) para España, este trabajo pasa revista a los objetivos y potencialidades de dicha metodología de evaluación de la resistencia a la inestabilidad de un sistema financiero, progresivamente puestos de manifiesto desde su introducción en 1999 de manera conjunta por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, más conocido como Banco Mundial (BM). Examina la lógica que permite llegar a conclusiones que trascienden la subjetividad de los evaluadores y que alcanzan valor interpersonal y transitividad, constituyendo, al mismo tiempo, un ejemplo sobresaliente de aprovechamiento de las sinergias entre las distintas estructuras sectoriales de cooperación financiera internacional. Se completa con información sobre el contenido del FSAP para España, sobre la participación del Banco de España en el mismo y sobre la preparación realizada con este fin.

1 Introducción

El día 5 de julio terminó la primera visita a España, iniciada el 22 de junio, la Misión designada por el FMI para realizar una evaluación de la estabilidad del sistema financiero español según la metodología denominada «Programa de Evaluación del Sector Financiero», más conocida internacionalmente por el acrónimo FSAP, según su denominación en inglés (véase más arriba). Para la primera mitad de noviembre próximo está programada la segunda y última visita de la Misión.

En este trabajo se examinará, en primer lugar, el propósito, origen y contenido y aplicación de esta metodología; a continuación se expondrá una visión de conjunto del FSAP para España, de su contenido, de la parte del mismo ya ejecutada y de la que aún queda pendiente de realización. En una tercera sección, se examinará la participación del Banco de España en el mismo. La cuarta sección se dedica a describir cómo se preparó el Banco para este ejercicio, y en la quinta y última se delinean unas conclusiones que forzosamente han de tener un carácter parcial y provisional, dados el momento en el que se encuentra el proceso de evaluación y las limitaciones de confidencialidad existentes para la difusión unilateral de sus resultados.

2 Propósito, metodología y contenido y calendario del FSAP

2.1 PROPÓSITO

«A raíz de las crisis financieras de finales de los años noventa, el FMI y el BM pusieron en marcha un programa, conocido como el Programa de Evaluación del Sector Financiero, para evaluar los sistemas financieros de sus miembros. Los sistemas financieros incluyen toda la gama de instituciones financieras, como bancos, fondos mutuos¹ y compañías de seguros, así como los mercados financieros mismos (por ejemplo, los mercados de valores, de divisas y de dinero)». Así describe P. Hilbers² el origen de esta metodología de evaluación de la vulnerabilidad de los sistemas financieros ante acontecimientos o tensiones que tiendan a desestabilizarlos.

Es sabido que las crisis se agravan y profundizan sus efectos destructivos económica y socialmente cuando enraízan en el sistema financiero de un país. Por otra parte, el sistema financiero es el vector por el que se disemina y transmite internacionalmente con alcance potencialmente sistémico una crisis inicialmente de carácter local. Los últimos años de la década de los noventa, con la expansión fulgurante de las crisis sucesivas iniciadas en el Sureste asiático

1. En la terminología usual en España: fondos de inversión. 2. Paul Hilbers (subdirector de Supervisión de Sistemas Financieros I, Departamento de Asuntos Financieros y Cambiarios, FMI), *El programa de evaluación del sector financiero por parte del FMI y el Banco Mundial*. Puede consultarse en el sitio web del FMI.

y en Rusia, pusieron de manifiesto que la expansión del mercado mundial de capitales, la interconexión del sistema financiero internacional y la diversificación de instrumentos, instituciones y mercados financieros multiplicaban los riesgos de crisis, cuya gravedad y alcance era difícil de anticipar, aun cuando su epicentro se situase en un país en vías de desarrollo. Era, pues, más necesario que nunca prevenir y, puesto que el vector de transmisión eran los sistemas financieros vulnerables, era urgente disponer de un instrumento de diagnóstico que permitiera identificar las fragilidades existentes en los mismos, que, por sí mismas, en una evolución probable de la economía nacional o ante un *shock* de origen interno o internacional, desestabilizarían el sistema y diseminarian el *shock* amplificado a través de las fronteras.

Por otra parte, la inestabilidad financiera y los riesgos derivados de la misma son un freno importante al propio desarrollo económico y llevan con frecuencia asociados sufrimientos y pobreza añadida para los grupos más desfavorecidos. A ello se suma que con mucha frecuencia inestabilidad financiera, sistema financiero vulnerable y pobreza encuentran causa común en la deficiente estructura institucional básica del país.

El FMI y el BM pusieron a punto un instrumento de diagnóstico de la salud de los sistemas financieros. Ese instrumento es el FSAP, cuya aplicación empezó en 1999 con un grupo piloto de países tanto desarrollados como en vías de desarrollo³. Desde entonces se ha producido un proceso de refinamiento, de integración en los procesos habituales de evaluación o seguimiento de países llevados a cabo por ambas instituciones y de expansión tan rápida como han permitido los recursos financieros y técnicos disponibles, de modo que el número de países que se han sometido a esta evaluación, siempre voluntaria, sobrepasa ampliamente el centenar. Entre ellos se encuentra la totalidad de los miembros de la Unión Europea⁴ y los candidatos a acceder a la misma en 2007. (Véase en el cuadro 1 la situación a febrero de 2005.)

Este proceso de refinamiento de la metodología FSAP, de clarificación de sus objetivos y medios de alcanzarlos, se ha traducido en una sistematización creciente; de este modo, habiendo estado claro desde el inicio el propósito de prevenir y, en la medida de lo posible, evitar las crisis financieras de gravedad, con el tiempo ha quedado claro que alcanzar esa meta a largo plazo exige completar el componente de análisis y evaluación con la formulación de planes de acción de medidas correctoras de las deficiencias identificadas y con un mecanismo de seguimiento de su aplicación que, además, mantenga actualizado el conocimiento adquirido sobre los sistemas financieros evaluados.

Dado el efecto destructivo y empobrecedor de las crisis, el FSAP se ha revelado como un mecanismo efectivo para aumentar la eficacia y la coherencia de las actividades centrales no solo del FMI sino también del BM: Promoción de la estabilidad macroeconómica y desarrollo de los intercambios y mercados financieros internacionales y promoción del desarrollo y lucha contra la pobreza, respectivamente, y de prestación de asistencia técnica en uno y otro campo. La profundidad de los análisis periódicos de los países que una y otra institución realizan revela sinergias sensibles con el FSAP, al tiempo que ofrece un marco práctico de actualización de los conocimientos añadidos por este.

3. Aunque no siempre participan conjuntamente el FMI y el BM en la realización de un FSAP, es frecuente que así sea. La responsabilidad de la dirección del ejercicio recae en el BM o el FMI, dependiendo de que el país evaluado esté calificado para recibir asistencia del BM o no. 4. Incluidos España, Italia, Dinamarca, Portugal y Grecia, cuyos FSAP se encuentran en distintos grados de realización o ya solicitados. Chipre se ha sometido a una evaluación del FMI cuya diferencia con el FSAP es que no incluye una evaluación del riesgo para la estabilidad macroeconómica que pudiera derivar del sector financiero y de su capacidad para absorber *shocks* macroeconómicos.

PARTICIPACIÓN DE PAÍSES EN EL FSAP

CUADRO 1

A 1 de febrero de 2005

FSAP TERMINADO (a)		REALIZACIÓN EN CURSO O SOLICITADA OFICIALMENTE
Argelia	Kuwait	Albania
Antigua y Barbuda	Rep. Kirguistán	Argentina (d)
Armenia (c)	Letonia	Australia
Austria	Líbano (b) (c)	Bahrein
Azerbaiyán	Lituania	Bielorrusia
Bangladesh	Luxemburgo	Bélgica
Barbados	Macedonia, FYR	Bosnia-Herzegovina
Brasil	Malta	Bostwana
Bolivia	Islas Mauricio	Costa de Marfil
Bulgaria	México	Dinamarca
Camerún (b)	Marruecos	Ecuador (f)
Canadá (b)	Mozambique	España
Chile	Países Bajos	Islas Fidji
Colombia (b) (c)	Nueva Zelanda	Grecia
Costa Rica	Nigeria	Honduras (f)
Croacia	Omán	Italia
República Checa	Perú (c)	Jamaica
Dominica	Islas Filipinas	Kenia (f)
República Dominicana	Polonia (c)	Madagascar
Egipto	Rusia	Mauritania
El Salvador (b) (c)	Arabia Saudí	Moldavia (f)
Estonia (b)	Senegal (c)	Nicaragua (f)
Finlandia	Singapur	Noruega
Francia	República Eslovaca	Pakistán (f)
Gabón	Eslovenia (c)	Paraguay
Georgia	Sudáfrica (b) (c)	Portugal
Alemania	Sri Lanka	Qatar
Ghana (c)	St. Kitts y Neves	Rumanía (f)
Granada	Santa Lucía	Ruanda
Guatemala	San Vicente y las Granadinas	San Marino
Hong Kong SAR	Suecia	Serbia y Montenegro (e)
Hungría (b) (c)	Suiza	Sudán
Islandia (c)	Tanzania	Tailandia
India (b)	Túnez	Trinidad y Tobago
Irán (b)	Uganda (c)	Uruguay (d)
Irlanda (b)	Ucrania	Venezuela
Israel	Emiratos Árabes Unidos	
Japón	Reino Unido	
Jordania	Yemen	
Kazakistán (b) (c)	Zambia	
Corea		

FUENTE: FMI (*Financial Sector Assessment Program - Review, Lessons, and Issues Going Forward*, 22 de febrero de 2005; puede consultarse en el sitio web del FMI).

- El FSAP es definido como terminado cuando el consejo del FMI ha revisado el FSSA y cuando el FSA ha sido entregado a los directores ejecutivos del BM.
- La evaluación inicial fue parte del programa piloto.
- Actualización realizada o formalmente solicitada. La actualización para Libano y Sudáfrica fue hecha solo por el FMI y centrada en cuestiones de estabilidad.
- Postpuesto.
- Realizado como dos evaluaciones.
- El Directorio del FMI ha discutido el FSSA, pero el FSA aún tiene que ser entregado a los directores ejecutivos del Banco.

Paralelamente a la clarificación de los objetivos del ejercicio y de los variados vectores que influyen decisivamente sobre la estabilidad financiera, se ha producido una evolución de la metodología de aplicación. Ha evolucionado en el doble sentido de disponer de instrumentos apropiados y coherentes para la evaluación de las múltiples áreas que deben ser evaluadas y de rutinizar o, mejor, homogeneizar, en la medida de lo posible, su aplicación a las distintas situaciones de los países.

La filosofía implícita en el FSAP es que la estabilidad es el resultado de un conjunto de requisitos y políticas que exceden de lo estrictamente económico. Presupone una configuración jurídico-institucional que ofrezca estabilidad social; que las instituciones y derechos básicos para la actividad económica y financiera sean apropiados; que el diseño de las entidades y mercados de su sistema financiero sea adecuado, y que su marco regulatorio y de supervisión sea efectivo para promover la solidez y la eficacia del sistema, de acuerdo con los riesgos que comporta el entorno macroeconómico en el que opera.

La interacción entre todos esos factores determina la probabilidad de que surjan situaciones de riesgo, de que estas se materialicen en amenazas más o menos graves para la estabilidad y de que estas amenazas desestabilicen o no el sistema financiero del país.

Ahora bien, ¿Qué son instituciones y derechos «apropiados», diseños «adecuados», regulación «efectiva», etc.? ¿Cómo llegar a un juicio razonable sobre los efectos de tal variedad de factores desde el punto de vista de la estabilidad del sistema financiero? La metodología FSAP integra las respuestas a esas preguntas. En resumen, consiste en disponer de modelos, códigos o prácticas de referencia con los que comparar la realidad del país a través de un proceso de discusión sistemático e informado, identificación de riesgos potenciales asociados a esa realidad, discusión iterativa de los resultados y conclusiones, recomendaciones para subsanar debilidades, simulación de impactos en la solvencia y solidez del sistema financiero o de partes clave del mismo de situaciones de estrés o de materialización de los riesgos identificados y discusión de conclusiones con autoridades, y, finalmente, discusión por parte de un foro externo al proceso como es el Directorio del FMI.

La evaluación del FSAP es, desde luego, un juicio apreciativo de los evaluadores sobre la realidad práctica existente en el país —no solo sobre la normativa vigente—, desde el punto de vista de su impacto sobre la resistencia a la inestabilidad del sistema financiero. No es, pues, un juicio sobre la calidad macroeconómica, y menos aún política, de las estructuras ni de las políticas aplicadas, y aunque preservar la estabilidad puede considerarse una opción ventajosa a medio o largo plazo, puede exigir a corto plazo sacrificar parcialmente resultados macroeconómicos más brillantes y políticamente más confortables.

La metodología del FSAP está diseñada para que ese juicio se fundamente en el análisis y el conocimiento profundo de la realidad del país y su traducción en descriptores «objetivos», que resultan de un intercambio exhaustivo de puntos de vista con las partes interesadas, que finalmente pueden hacer constar sus desacuerdos. Todo ello es sometido a discusión por instancias no implicadas en la evaluación, de modo que el conocimiento y las conclusiones son interpersonales y, en ese sentido, objetivos.

El primer paso es, pues, el examen detallado de los siguientes aspectos:

- a) Existencia de un marco jurídico-institucional básico que garantice los derechos sobre los que se desarrolla la vida financiera y económica.

- b) El entramado institucional —instituciones y mercados— que constituye el sistema financiero del país. Tipos y características de las instituciones y mercados existentes; régimen de propiedad, marco operativo y condiciones de su gestión, etcétera.
- c) El marco regulatorio y supervisor y su aplicación.
- d) Grado de transparencia imperante en los mercados en todos los órdenes relevantes para la vida económica. Están incluidas la formulación y la aplicación de las políticas monetaria, fiscal y financiera y la calidad de la información económica importante, concepto en el que están comprendidas no solo la cantidad y fidelidad de la información, sino también la accesibilidad, puntualidad y regularidad de su difusión.
- e) La situación y el entorno macroeconómicos en que la economía y el sistema financiero se desenvuelven, y en particular los riesgos para este.
- f) Simulación de la respuesta del sistema ante la materialización de situaciones de riesgo. Para ello se llevan a cabo ejercicios de esfuerzo o de estrés, para determinar en qué medida el sistema financiero mide, controla y anticipa sus riesgos, y en qué medida sería capaz de absorber los efectos de los riesgos identificados en el conjunto de análisis que le han precedido, en el caso hipotético de que se materializasen con un grado de severidad inusualmente intenso, pero verosímil.
- g) Examen más detallado y profundo de aspectos concretos de carácter institucional, operativo, macroeconómico u otros que, por ser específicos del país, presentan dificultades especiales de apreciación de los riesgos, que pueden generar o, por el contrario, no generar en ese país específico riesgos habitualmente asociados a la existencia de esos aspectos concretos⁵. La Misión plasma este examen detallado en lo que se denomina Notas técnicas.

Para poder realizar evaluaciones sustancialmente homogéneas, incluso por equipos distintos, se han definido estándares o códigos de buenas prácticas de referencia (véase cuadro 2) en cada uno de los campos a evaluar y se ha definido para cada estándar una metodología de aplicación detallada. Algunas de las letras anteriores engloban varios de estos campos y sus correspondientes estándares. Esta formalización del proceso de evaluación es imprescindible por dos motivos. Por un lado, porque las evaluaciones están a cargo de equipos mixtos de funcionarios del FMI o del BM, o de ambos, y de expertos externos cuya actividad profesional se desarrolla en el área que evalúan en instituciones de otros países o en organizaciones internacionales especializadas, y estos equipos son cambiantes. Y, por otro lado, porque enfrentados a realidades que hay que evaluar formalmente muy diversas deben ser capaces de objetivar hechos y prácticas internacionalmente comparables y de apreciar la importancia de los condicionantes formales que en cada caso se presentan.

En lo que se refiere a estándares, FMI y BM han adoptado, siempre que ha sido posible, los estándares de buenas prácticas establecidos por los organismos internacionales de cooperación especializados en cada una de las áreas a evaluar (véase cuadro 2), y donde no existía

⁵. Recuérdese que el ejercicio trata de objetivar los elementos en los que se basa el juicio sobre la estabilidad del sistema y sus partes y, en particular, que los informes y conclusiones han de ser discutidos y aprobados por el Directorio del FMI, cuyos integrantes pueden no estar familiarizados con las especificidades propias de un país concreto.

ESTÁNDARES O CÓDIGOS	ELABORADOR
Códigos de transparencia	
Código de difusión de datos especiales/Sistema de difusión de datos generales	Fondo Monetario Internacional (FMI)
Código de buenas prácticas sobre transparencia fiscal	Fondo Monetario Internacional (FMI)
Código de buenas prácticas sobre transparencia en políticas monetaria y financieras	Fondo Monetario Internacional (FMI)
Códigos del sector financiero	
Principios básicos para una efectiva supervisión bancaria	Comité de Basilea de Supervisión Bancaria (CBSB)
Objetivos y principios para la regulación de valores	Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO)
Principios de supervisión de seguros	Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS)
Principios básicos para sistemas de pago sistémicamente importantes y las responsabilidades del banco central en la aplicación de los principios básicos	Comité de Sistemas de Pagos y de Liquidación (CPSS)
Recomendaciones para los sistemas de liquidación de valores	Grupo conjunto CPSS/IOSCO
Prevención del blanqueo de capitales y lucha contra la financiación del terrorismo	Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI)
Códigos de integridad de los mercados	
Principios de gobierno corporativo	OCDE
Estándares de contabilidad internacional	Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad (IAS)
Normas internacionales de auditoría	Federación Internacional de Contables (IFA)
Insolvencia y derechos del acreedor	Banco Mundial (BM)

un estándar, o, si lo había, carecía de la aceptación necesaria, o no tenía el grado de desarrollo imprescindible⁶ para la objetivación de realidades comparables, se ha acudido, en un proceso prácticamente terminado, a elaborarlo.

A continuación se pasa revista a los códigos o modelos de referencia en los distintos ámbitos señalados.

En lo que concierne a la evaluación de lo recogido en la letra a), marco jurídico-institucional básico, hay que señalar que, aunque la evaluación FSAP hace abstracción del signo político concreto del país, no toda estabilidad es igualmente deseable, o, expresado de otro modo, la estabilidad que lleva asociada la negación del Estado de derecho quizás se considere no deseable y esencialmente transitoria. Puede intuirse que la referencia no explícita en materia de instituciones jurídicas básicas es la que constituyen los rasgos definitorios de lo que podrían denominarse «sociedades democráticas de mercado». Ello es coherente con la experiencia histórica y con el contenido de los estándares aplicados en otros campos, especial-

6. Ejemplos de desarrollo del estándar completo a cargo del FMI son los de transparencia en la política fiscal y de transparencia en las políticas monetaria y financieras y el de difusión de datos especiales. También cabe mencionar la metodología establecida para los indicadores de estabilidad financiera. Ejemplos de estándares sin generalidad suficiente o sin el desarrollo necesario son los diferentes códigos de gobierno corporativo vigentes en otros tantos países y el original de la OECD sobre la misma materia, respectivamente.

mente los de transparencia, el de gobierno corporativo, el de lucha contra el lavado de dinero y financiación del terrorismo e incluso el de difusión de datos.

En cuanto a lo recogido en la letra b), examen del entramado institucional del sistema financiero, traza un estado de situación del sistema financiero del país, de las instituciones y sus características y, según el tipo de institución, de sus balances, de los activos y pasivos más importantes, de su origen, de su concentración por deudores y acreedores, etc., pero, además, de modo directo da pistas sobre la posible existencia de ciertos riesgos experimentalmente más correlacionados con formas determinadas de propiedad de las instituciones o de la configuración de los mercados financieros, con el seguimiento de unos regímenes de gobierno corporativo y no otros, con ciertas concentraciones de créditos o garantías, etc.

La información relevante, complementaria a la abundantísima de la que el FMI dispone por regla general⁷, es recogida a través de cuestionarios extensos y detallados, en los que se incluye también eventualmente información sobre los esquemas de garantía de los depósitos y otras formas de colocación del ahorro, y a través de un volumen elevado de indicadores de estabilidad financiera⁸ y de estructura del sistema financiero.

No menos importancia tiene el examen del marco regulatorio y supervisor y su aplicación, al que se refiere la letra c). Se puede afirmar que constituye el nodo fundamental del ejercicio y está constituido por la evaluación del cumplimiento (evaluaciones ROSC⁹ o semejantes) de los seis estándares que en el cuadro 2 se agrupan bajo el epígrafe Códigos del sector financiero. Como se ve en el cuadro, estos estándares comprenden el de supervisión, incluida la regulación de las entidades de crédito y similares, y los homólogos para entidades del mercado de valores y para las compañías de seguros y fondos de pensiones, pero también los aplicables a infraestructuras básicas para el funcionamiento de los mercados financieros, como son los sistemas de pago y los de liquidación de valores. A estos códigos se añade el de prevención del blanqueo de capitales y de lucha contra la financiación del terrorismo.

No en todos los FSAP se evalúa cada uno de estos códigos. Eso está en función del tamaño y complejidad del sistema financiero del país y de la importancia relativa de los distintos segmentos y mercados del mismo. Dadas las circunstancias, habitualmente se incluye la evaluación del cumplimiento del código contra el lavado de dinero y financiación del terrorismo, aunque hay que señalar que, en todos los casos en que es posible, la Misión FSAP del FMI utiliza e integra en el FSAP el resultado de la evaluación del cumplimiento de este código realizada por el GAFI o por organizaciones regionales. Se consigue de esta forma reducir los costes —al evitar solapamientos— y que cada institución realice el trabajo en el que su especialización es mayor.

7. La calidad, cobertura y frecuencia de la copiosa información de la que dispone habitualmente el FMI se incrementa en el caso de los países que han acordado someterse a las exigencias del estándar de difusión de datos especiales del FMI, entre los que se incluye España desde 1996. 8. Una información detallada sobre los indicadores de estabilidad financiera está disponible en «Indicadores de estabilidad financiera (FSI). Origen, aspectos metodológicos y elaboración para las entidades de depósito españolas», artículo de Cristina Luna publicado en *Estabilidad Financiera*, número 6, mayo de 2004. 9. El resumen de la evaluación completa del cumplimiento de cada uno de los estándares es también conocido como ROSC, acrónimo de *Report on Observance of Standards and Codes*. En 1999, FMI y BM, por las mismas razones que se creó el FSAP, lanzaron la que se conoce como Iniciativa de los Estándares y Códigos, dentro de los esfuerzos para fortalecer la arquitectura financiera internacional. Inmediatamente el FSAP integró en su estructura el concepto ROSC, aunque este ha seguido manteniendo autonomía en virtud de su potencial de responder caso por caso y separadamente a las necesidades de diagnóstico y mejora en cada una de las 12 áreas concretas para las que se han seleccionado códigos de referencia y por la reactividad que permite su carácter modular y la ligereza logística en relación con el FSAP. Un ROSC tiene como estructura obligada: a) un resumen ejecutivo conteniendo una evaluación clara del grado global de cumplimiento del estándar; b) un informe detallado del cumplimiento principio a principio del estándar, y c) una lista jerarquizada de recomendaciones sustantivas.

Los códigos están integrados por un conjunto de principios, y cada uno de estos, a su vez, desplegado en un conjunto de criterios de desarrollo. Pues bien, las evaluaciones del cumplimiento de los códigos se realizan principio a principio y criterio a criterio, en un proceso sistemático de indagación, aclaración y profundización a lo largo de reuniones tan extensas como se considere necesario con los reguladores y con quienes aplican la regulación y realizan la supervisión. En ese proceso inquisitivo se confrontan las prescripciones detalladas del código no solo con la normativa aplicable sino con el resultado práctico de esa normativa de todo rango, teniendo en cuenta los procedimientos mediante los que se aplica y los mecanismos de información, control y seguimiento de su cumplimiento.

La visión derivada de esos densos exámenes con los reguladores y supervisores es contrastada con la que sobre los mismos temas tienen otros agentes individualmente o sus asociaciones profesionales, ciertos usuarios y observadores caracterizados.

El resultado es un conocimiento profundo del marco efectivo de funcionamiento y de la supervisión de las entidades y mercados de crédito, depósitos, valores y seguros, desde los puntos de vista de reguladores/supervisores, regulados y usuarios/observadores, al que se suma el correspondiente a sistemas de pagos y de liquidación de valores.

Este conocimiento se completa con el derivado del examen de la transparencia vigente en la formulación y aplicación de políticas básicas para la actividad económica en general y para la financiera en particular [letra d)], como son la política fiscal y las políticas monetaria y financieras. El término «políticas financieras» no describe aquí las grandes líneas de organización del sistema financiero, sino el marco en que se fijan las características y el ejercicio de las actividades de regulación, supervisión, aseguramiento de los depósitos, etc. La transparencia exige que sean fijados y ejercidos de modo no arbitrario y oscuro, sino conforme a reglas claras, conocidas y difundidas de antemano, y con publicidad y justificación de su ejercicio y participación de los sectores interesados, siempre que la naturaleza del asunto o los derechos afectados no exijan reserva o confidencialidad. Se trata de que el mercado esté informado del marco de actuación y de las consecuencias previsibles de las actuaciones que realizan, sin desventajas indebidas para ningún operador interesado por dificultad diferencial creada arbitrariamente.

Al mismo fin de conceder una igualdad básica a todos los participantes del mercado, esta vez no sobre reglas y decisiones administrativas o de gestión sino sobre acceso a información de calidad sobre las variables importantes, contribuye el estándar de difusión de datos. En este caso, la aplicación del estándar no es tanto objeto de evaluación en el ejercicio FSAP, sino objeto de un proceso específico de acuerdo del país con el FMI que entra en vigor a la firma del correspondiente protocolo de adhesión¹⁰ y que incluye la fijación de un plan de difusión de un conjunto de informaciones con compromisos sobre formas de elaboración y fechas y procedimientos de comunicación de las mismas al Fondo.

Del proceso descrito hasta ahora se sigue que la misión FSAP obtiene un conocimiento profundo y objetivo del sistema financiero, con identificación de los riesgos potenciales a los que está sometido desde un punto de vista de marco legal básico y específico por tipo de institución, del entorno regulatorio y de supervisión, incluidos los procedimientos para medir los riesgos, seguirlos y cubrirlos, y de su marco de gobierno corporativo. A través de la evolución de sus balances agregados por tipos y grupos de entidades y de la información de desarrollo

10. Como se indicó más arriba, España firmó en 1996 el protocolo de adhesión a este estándar, si bien su aplicación efectiva no se inició hasta los primeros meses de 1997.

de sus partidas, más la proporcionada por los indicadores de estructura del sistema financiero y de estabilidad financiera, ese conocimiento se extiende a los riesgos operativos ya vigentes, las coberturas y la solidez financiera.

Este conocimiento sobre los riesgos a los que está sometido el sistema financiero se completa con el examen de la situación macroeconómica al que se refiere la letra e) y las múltiples vías por las que su evolución cíclica afecta a aquel, como el volumen de crédito y su grado de concentración, las garantías y su calidad y la morosidad. Es fácil imaginar el grado de conocimiento acumulado por el FMI sobre los riesgos macroeconómicos que afectan al país a través del repetido proceso de vigilancia del artículo IV, pero, además, este conocimiento permite construir cuestionarios orientados a profundizar en los temas de interés especial y cuadros apropiados de indicadores de estabilidad macroeconómica. Unos y otros, puestos a su disposición tiempo antes de la visita, permiten preparar esta, de modo que, a través de las distintas discusiones con las instituciones oficiales sobre el tema y de las numerosas entrevistas con operadores, usuarios y analistas, pueden contrastar puntos de vista y elaborar tanto una visión completa y precisa de los riesgos potenciales para el sistema financiero, como una conjetura fundamentada de la evolución de la solidez de los balances y cuentas de resultados bajo el impacto de esos riesgos, y un juicio sobre las debilidades existentes y sobre las medidas convenientes para asegurar la estabilidad del sistema.

Llegados a este punto, en que se ha obtenido una visión completa y jerarquizada de los riesgos de todo tipo y debilidades que pueden poner en peligro la estabilidad del sistema financiero, los ejercicios de estrés¹¹ o de esfuerzo, a los que se refiere la letra f), ofrecen un medio de cuantificar los impactos de los distintos riesgos sobre la estabilidad del sistema y la eficacia y alcance de las políticas de prevención y cobertura puestas en práctica. La forma de medir el impacto sobre el sistema se realiza habitualmente cuantificando, mediante las técnicas apropiadas según el tipo de ejercicio de estrés de que se trate, cómo resultaría afectada tanto la cuenta de resultados y la solvencia del sistema en su conjunto, como las de otros agregados o de entidades individuales, si ocurriesen los *shocks* o se materializasen los riesgos que se han identificado como potencialmente graves, con una intensidad anormalmente alta, pero verosímil.

Los ejercicios de estrés son de dos tipos, ejercicios llamados de sensibilidad y ejercicios de escenarios. Los primeros tratan de evaluar el impacto derivado de la materialización de los riesgos en una sola variable —habitualmente riesgos en la liquidez, en la calidad del crédito o los conocidos como riesgos de mercado—. Los segundos evalúan el impacto total de *shocks* que, afectando inicialmente a una variable, se transmiten a los valores de un conjunto más amplio de variables macroeconómicas y financieras.

En estos ejercicios de estrés participan entidades individuales y supervisores. Estos últimos realizan los ejercicios para todo el sector que supervisan o para agregados determinados, y, además, agregan los resultados de los ejercicios individuales, de manera que se preserve la identidad de los participantes.

Habitualmente se realizan solo para las entidades de crédito, pero en ocasiones también se llevan a cabo en el ámbito del sector de seguros. El ámbito de cobertura, número y tipo de entidades, características de los ejercicios y escenarios concretos seleccionados se determi-

11. Una visión de conjunto sobre los ejercicios de estrés en este contexto puede encontrarse en «Las pruebas de estrés en los programas de evaluación del sistema financiero», artículo de Roberto Blanco Escolar y Alicia García Herrero, en *Estabilidad Financiera*, número 6, mayo de 2004.

nan en consulta con las autoridades del país a la vista de los riesgos identificados, de la importancia relativa de los distintos sectores y agregados del sistema y del peso de lo excluido desde el punto de vista de su capacidad de desestabilización del sistema en caso desfavorable, de las disponibilidades estadísticas y de las técnicas al alcance de quienes deben participar en los ejercicios.

Con esto se cierra el círculo del proceso de evaluación, enriquecida si es el caso con las Notas técnicas, cuyos juicios cualitativos encuentran un punto de contraste en los resultados de los ejercicios de estrés, y se abre paso a la elaboración de los informes y recomendaciones a los que se hace referencia más adelante.

2.3 CALENDARIO DE UN FSAP

No existe un plazo típico de realización de un FSAP, por la razón de que sus contenidos pueden cambiar de país a país y de que los procesos de aclaraciones, precisiones y convergencia básica sobre las conclusiones y recomendaciones pueden ser más o menos rápidos; pero, si se hace abstracción de las pausas relativas que puede imponer el calendario laboral dependiendo de la época del año en la que se realice, y suponiendo que se lleve a cabo sin complicaciones especiales, puede estimarse entre 10 y 12 meses, desde el momento en que se recibe la primera petición de información, hasta su fin con la aprobación del Directorio del FMI. Naturalmente, esto no incluye la preparación por parte del país ni por parte del FMI, y cabe asegurar que, dependiendo de la configuración del sistema financiero del país y de la institución que dentro de ese país se considere, el período de preparación necesario puede variar sustancialmente.

El paso previo para la realización de un FSAP es la solicitud formal del país dirigida al FMI o al BM, según los casos, y su inicio depende de su puesto en el flujo, denso, del programa de evaluaciones. Cuando se aproxima el inicio del proceso, el FMI/BM comunica a las autoridades el perímetro de evaluaciones parciales o de códigos sobre el que la evaluación se va a centrar, y se aclaran los ajustes que eventualmente hayan de realizarse a la vista de los condicionantes existentes en el país. El proceso de evaluación propiamente dicho, con adaptaciones según los casos, obedece al siguiente esquema típico:

- 1 Petición al país de la remisión de un volumen muy importante de informaciones generales y específicas de las áreas que hay que evaluar, tal y como se detalla a continuación.
- 2 Primera visita de evaluación. Una vez estudiada esa información, que se añade a cuanta está disponible para el FMI o BM por otras vías, una Misión mixta de funcionarios del FMI/BM y de expertos externos realiza una primera visita de evaluación sobre el terreno de un par de semanas de duración, durante la cual en numerosas entrevistas con todo tipo de agentes implicados desde distintas posiciones en el funcionamiento, regulación y supervisión del sistema financiero o su entorno operativo más significativo contrastan opiniones derivadas de la información recibida, identifican y jerarquizan riesgos, obtienen aclaraciones adicionales y en largas sesiones evalúan el grado de cumplimiento de los diferentes estándares¹² correspondientes a los campos incluidos en ese FSAP concreto; finalmente, se consideran las características de los ejercicios de estrés que han de realizarse en el período que media entre esta primera visita y la segunda y última.

12. En un proceso que sigue las pautas de una evaluación tipo ROSC (véase nota 9).

Al término de la primera visita, la Misión entrega a las autoridades un «Informe provisional» de conjunto y para cada uno de los estándares cuya evaluación forma parte de ese FSAP, así como informa de que se propone profundizar en el tratamiento de ciertos aspectos a través de las Notas técnicas.

- 3 Se abre entonces un período de intercambio de observaciones y precisiones complementarias sobre los informes y de remisión de informaciones necesarias para la realización de las Notas técnicas.

Paralelamente se llevan a cabo los ejercicios de estrés seleccionados, cuyos resultados se remitirán según un calendario acordado.

- 4 Segunda visita de evaluación. Centrada en el análisis y discusión de los resultados de los ejercicios de estrés, en visitas aclaratorias de puntos pendientes de dilucidar y en discutir las apreciaciones finales. A su término, la Misión entrega un «Informe definitivo», global y por áreas, que contiene recomendaciones sobre acciones que hay que tomar para corregir las debilidades observadas. A todo ello las autoridades pueden formular comentarios, que figurarán como tales separadamente.
- 5 Sobre la base de todo el material mencionado, revisado por otros departamentos del FMI, este realiza un documento resumen, el FSSA (*Financial System Stability Assessment*), destinado a ser discutido por el Directorio del Fondo y cuya aprobación, junto con la revisión de política macroeconómica, supone formalmente la finalización del FSAP. Mientras que los documentos FSAP son confidenciales y únicamente las evaluaciones detalladas y las Notas técnicas son objeto de publicación si así lo deciden las autoridades del país evaluado, con la autorización del FMI, el FSSA es un documento destinado en principio a su publicación si las autoridades del país no se oponen. Además, su contenido se incorpora al proceso normal de vigilancia macroeconómica del país que el FMI realiza en virtud de lo previsto en el artículo IV de sus estatutos. Este aporte enriquece y añade una dimensión adicional de estabilidad financiera al proceso de vigilancia, que, a su vez, amplía su alcance en años sucesivos con el seguimiento y actualización básica del contenido del FSSA¹³.

3 El FSAP para España y el Banco de España

En el momento de escribir esta nota, el FSAP del sistema financiero español ha sobrepasado ampliamente su ecuador. El 5 de julio terminó la primera visita de la Misión de evaluación. Desde entonces se ha mantenido un activo proceso de aclaraciones y remisión de información para la elaboración de las Notas técnicas que la Misión se propone elaborar. Paralelamente, los ejercicios de estrés acordados en el curso de la visita se están llevando a cabo por parte de las entidades seleccionadas por la Misión, y el Banco de España desarrolla su parte en esos ejercicios.

La segunda visita está prevista para la primera quincena de noviembre, y cabe suponer que el proceso completo puede estar terminado a principios de 2006. Hay que notar que, también en el caso de España, la evaluación del cumplimiento del código de buenas prácticas del GAFI no la realiza la Misión FSAP sino una misión específica de esa organización internacional, que

13. El BM tiene un proceso semejante, denominándose allí *FA (Financial Assessment)* el documento equivalente al FSSA en el FMI. La puesta de ese documento a disposición de los directores ejecutivos del Banco pone en su ámbito formalmente final al FSAP.

en los momentos de escribir esta nota se encuentra en plena visita de evaluación, y cuyo informe final, según sus previsiones, estará disponible avanzado el primer trimestre de 2006. Esta circunstancia podría diferir la terminación formal del FSAP hasta la primavera del próximo año.

Se ha mencionado que los resultados del FSAP son confidenciales, podría decirse que son propiedad intelectual del FMI, de modo que no es ocasión esta de referirse a los que provisionalmente y sujetos a discusión ha dejado la Misión FSAP al término de su visita. Se centrará este apartado en describir los componentes del ejercicio en curso en relación con el patrón expuesto con detalle más arriba, y en particular la parte que afecta al Banco de España, así como los rasgos de la organización de la larga preparación del ejercicio. Cabe decir que esta preparación ha permitido que la visita haya resultado relativamente «comfortable» para unos y otros, a pesar de la densidad de su programa y del régimen de trabajo que típicamente exige, y de haber cubierto con holgura y sin inconveniente reseñable sus objetivos.

3.1 CONTENIDO DEL FSAP PARA ESPAÑA

El ejercicio FSAP se ha mostrado desde su introducción como de gran utilidad y muy alto potencial en la mejora de la homogeneización y de la transparencia de los mercados financieros y en el fortalecimiento de estos. Paralelamente ha quedado claro que el coste en términos de recursos consumidos también es muy alto, tanto para los organismos internacionales que lo dirigen como para los países que se someten a él, aunque el factor limitativo, claro está, es el presupuesto disponible en FMI y BM. El deseo de poder extender al número máximo de países los beneficios del ejercicio y el hecho de que es necesario actualizarlo cada cierto tiempo han llevado, entre otras cosas, a ser tan restrictivos como sea posible en el número de códigos a evaluar. Este número se determina caso por caso en función de un cierto número de factores: desarrollo del país, complejidad de su sistema financiero, impacto sistémico potencial de inestabilidades en alguna parte del sistema, conocimiento suficiente del cumplimiento por otras fuentes, etc.

El sistema financiero español es suficientemente complejo y, en sus tres sectores típicos —entidades de crédito, mercado de valores y seguros y fondos de pensiones—, tiene un tamaño tal que impulsó al FMI a proponer un FSAP en el que se evaluaran, al igual que ha sucedido en otros grandes países, la práctica totalidad de los códigos, con la excepción de aquellos que ya se habían evaluado o que notoriamente eran prescindibles, porque indirectamente podrían obtenerse indicadores fidedignos del grado de cumplimiento.

Los códigos ya evaluados eran los siguientes: el código de difusión de datos especiales, al que, como ya se ha mencionado, España está adherida desde 1996; el código de transparencia en la política fiscal, evaluado autónomamente en 2004; y el código de transparencia en la política monetaria, cuyo cumplimiento fue evaluado para el área del euro en su conjunto en 2001.

Los códigos cuya evaluación era innecesaria son los agrupados en el cuadro 2 bajo el epígrafe de «Códigos de integridad de los mercados»: el de gobierno corporativo, el de normas internacionales de contabilidad, el de normas internacionales de auditoría y el de insolvencia y derechos del acreedor. Todos estos son más necesarios en países emergentes o en desarrollo. En el caso español, la legislación europea establece un suelo suficientemente elevado y sólido y, además, la Misión tendría, de todos modos, conocimiento de la legislación española, tanto de la general como, en su caso, de la específica para los sectores financieros. Finalmente, un buen número de las empresas más importantes cotizan en otros mercados nacionales o internacionales, cuyos niveles de exigencia son ya conocidos.

Códigos que hay que evaluar

- *Principios básicos para una supervisión bancaria efectiva*
- Objetivos y principios para la regulación de valores
- Principios de supervisión de seguros
- *Principios básicos para sistemas de pago sistémicamente importantes y responsabilidades del banco central en la aplicación de los principios básicos*
- Recomendaciones para los sistemas de liquidación de valores
- Código de buenas prácticas sobre transparencia en políticas monetaria y financieras
 - *En política de supervisión bancaria*
 - *En política de fondos de garantía de depósitos*
 - *En política de sistemas de pago*
 - *En política de regulación y supervisión del mercado de valores*
- *Prevención del blanqueo de capitales y lucha contra la financiación del terrorismo (a)*

Ejercicios de estrés (panel de entidades de crédito y de seguros)

- *De sensibilidad:*
 - *S/liquidez*
 - *S/riesgo de crédito*
 - *S/riesgos de mercado (tipos de interés y tipos de cambio)*
 - *S/tipos de interés y equilibrio del balance*
- *De escenarios macroeconómicos:*
 - *Cuatro escenarios especificados: tres shocks externos y uno interno/externo*

Notas técnicas

- *Cuatro previstas*

NOTA: En cursiva, las actividades en las que el Banco de España participa esencialmente, aunque no agotan su participación.

a. La evaluación de este código será realizada por el GAFI, y sus resultados, utilizados en el FSAP.

En resumen, los códigos que va a evaluar directamente la Misión FSAP son los agrupados en el cuadro 2 bajo el epígrafe de Códigos del sector financiero, más el código de transparencia en políticas financieras, pidiéndose la evaluación de su cumplimiento respecto a las siguientes áreas o «políticas»: la de supervisión bancaria, la de fondos de garantía de depósitos, la de sistemas de pago y la de regulación y supervisión de los mercados de valores.

A la evaluación del cumplimiento de los códigos se añadirían las pruebas de estrés y algunas Notas técnicas que se determinarán a medida que avance el ejercicio (véase cuadro 3).

Recuérdese que el código contra el lavado de dinero y financiación del terrorismo había de ser objeto de evaluación separada por el GAFI, y sus resultados, utilizados después en la evaluación FSAP.

El cuadro 3 no da idea del conjunto de recursos que moviliza la realización del ejercicio. Se intentará explicar a través de algunas cifras sobre la visita de los meses de junio-julio. Estas también ayudarán a comprender por qué la metodología del FMI sobre organización del ejercicio por parte del país sujeto a evaluación, y también por parte de cada una de las instituciones participantes en la misma, aconseja que la responsabilidad última del ejercicio se sitúe a

un nivel jerárquico muy elevado. Las cifras y los detalles de organización se irán concretando cuando se trate, más adelante, la participación del Banco de España.

La Misión del FSAP, que visitó España del 22 de junio al 5 de julio, estuvo integrada por catorce personas, ocho de las cuales eran funcionarios del FMI, incluidas las dos que aseguraban la dirección de la Misión, y las seis restantes, expertos externos provenientes de cinco países distintos, especializado cada uno de ellos en la evaluación de un código. Los integrantes de la Misión se agrupaban en tantos equipos como códigos que había que evaluar, más equipos dedicados preferentemente a analizar la incidencia de la política económica en su conjunto en la evaluación, el sistema crediticio y la definición de los ejercicios de estrés. Estos equipos, a veces escindidos, o reforzados en ocasiones con los miembros de la dirección de la Misión, mantuvieron no menos de 95 reuniones de trabajo, que representaron intercambios directos de puntos de vista con centenares de personas a lo largo de más de 190 horas, lo que representa un promedio de más de 20 horas para el conjunto de equipos en los días destinados a ese fin, sin contar otras actividades conexas, como desplazamientos y almuerzos centrados, asimismo, en su mayor parte sobre temas relacionados con la evaluación. Puede estimarse que en la preparación del material enviado previamente a petición del FMI han participado dos o tres centenares más de personas, totalizando un tiempo probablemente más de veinte veces mayor.

Sus interlocutores fueron muy variados, incluyendo varias Secretarías de Estado y Direcciones Generales; todos los supervisores y reguladores financieros, incluido alguno autonómico; diversas entidades financieras de distintos sectores y sus asociaciones profesionales; gestores de mercados de valores y de sus sistemas de soporte; agencias de *rating*; operadores y asociaciones inmobiliarias; consultores financieros; fundaciones y asociaciones especializadas en el análisis de la actividad financiera y del mercado hipotecario.

Es fácil comprender que, cuando un conjunto tan amplio y variado de personas e instituciones tienen que aportar un trabajo tan complejo en plazos fijados taxativamente, la dirección y la coordinación del ejercicio tienen que correr a cargo de personas o entidades de una jerarquía apropiadamente alta, que normalmente se sitúa a nivel gubernamental, aunque algunas veces se encomienda al banco central, y su éxito exige también una disposición colectiva de cooperación entre los participantes. En el caso de España, la responsabilidad global directa del ejercicio FSAP ha corrido a cargo del secretario de Estado de Economía, que ha ejercido la coordinación global por medio de la Dirección General de Tesoro y Política Financiera (DGTPF). Del excelente desarrollo de la visita, cabe deducir que la actitud de los participantes ha sido de total cooperación.

3.2 PARTICIPACIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA

Como se deduce del simple examen del cuadro 3, la implicación del Banco de España en el FSAP es muy profunda, y lo mismo es aplicable a los trabajos asociados a la primera visita de la Misión, tanto preparatorios como durante su realización. Téngase en cuenta que la DGTPF aceptó que el Banco de España coordinase las entrevistas en las que los temas propuestos por el FMI estaban directamente relacionados con las competencias que la ley le atribuye, fuesen entrevistas con el propio Banco, con entidades reguladas y supervisadas por él o con otro tipo de asociaciones e interlocutores. Además, el Banco hubo de mantener entrevistas dedicadas al examen de la política económica general y a la evaluación de códigos cuya responsabilidad primaria recaía en otras instituciones, como los referidos al mercado de valores tanto en su vertiente de regulación/supervisión como de liquidación.

En conjunto, durante la primera visita de la Misión, el Banco de España participó en un total de 26 reuniones con una duración total de unas 80 horas, en las que participaron de forma

directa no menos de 40 personas de todas las Direcciones Generales del Banco, incluidos el Gobernador y el Subgobernador. El total de horas/hombre se aproximó a las 400, sin incluir las horas de coordinación, de almuerzos de trabajo, de personal de apoyo informático, etc. Además, coordinó un total de 22 reuniones de trabajo de la Misión, en Madrid y Barcelona, con bancos, cajas de ahorros, asociaciones profesionales de entidades de crédito, analistas, agencias de *rating* y la Administración Autonómica de Cataluña. Por ello, está en inmejorables condiciones para atestiguar el total espíritu de cooperación que ha encontrado en todas las entidades e instituciones con las que hubo de contactar.

Como se ha indicado más arriba, la partida de la Misión no significó el cierre del trabajo, en espera de la segunda y última visita, prevista para la primera mitad de noviembre. Por el contrario, con su marcha se abrió el período de realización de los ejercicios de estrés que habían quedado acordados, y se inició un envío de aclaraciones a los informes provisionales que habían presentado y un intenso trabajo de recopilación, tratamiento y envío de datos para la realización de las cuatro Notas técnicas que habían anunciado tener previstas. La mayoría de estos trabajos se centran en personal y material del propio Banco, pero en materia de ejercicios de estrés el trabajo ha de hacerse en cooperación con las siete entidades de crédito seleccionadas por la Misión para realizarlos.

Anteriormente quedó indicado que los ejercicios de estrés son de dos tipos: de sensibilidad, en los que se supone que se produce una situación de tensión en una sola variable, y de escenarios macroeconómicos, en los que se parte del hecho de que un *shock* de origen interno o externo se transmite a un conjunto de variables macroeconómicas. En ambos casos, se trata de ver cómo resulta afectada la estabilidad del sistema, suponiendo que tanto mayor será el efecto desestabilizador cuanto mayor sea el impacto final contractivo sobre la cuenta de resultados y sobre la solvencia de las entidades y del sistema. En ningún caso la Misión, que se pronunciará sobre los resultados en el curso de la segunda visita, accede a los resultados individuales identificables, sino que estos son agregados por el Banco de España, que a su vez realiza los ejercicios posibles para el conjunto del sistema, y entrega los datos agregados de una y otra procedencia con alguna medida de dispersión de los resultados individuales o de forma que no resulte posible vincular dato e identidad de la entidad a la que corresponden. Por su parte, la Misión realiza ejercicios de control sobre datos facilitados por el Banco de España.

4 Preparación del FSAP en el Banco de España

Siendo, por tanto, cierto que la realización de un FSAP representa una carga de trabajo adicional muy notable para ciertas entidades del país, muy especialmente para los supervisores/reguladores de los sectores del sistema financiero, y encontrándose el Banco de España en un punto en el que el marco legal aplicable al sistema financiero español concentra no pocas responsabilidades, cabe decir que el ejercicio hasta ahora discurre sin agobios y con relativa comodidad, dentro de la intensidad que le caracteriza.

La razón no es otra que la larga y completa preparación que le ha precedido y la lógica que la ha animado.

Empezando por esta última, desde un principio se decidió seguir tan fielmente como fuese posible las líneas metodológicas establecidas por el FMI para las auto-evaluaciones de los códigos y para el FSAP en su conjunto, tanto en su organización como en la selección de los códigos que se han de evaluar, en la forma de evaluación y en la realización de los ejercicios de estrés.

Por lo que se refiere a la *metodología*, la que sirvió de referencia es la establecida por el Fondo a través de sus documentos, tanto de carácter general como específicos, para los distintos

estándares y códigos que por las competencias atribuidas por la legislación al Banco pudieran serle de aplicación y también por las instrucciones aclaratorias y de aplicación emitidas por las instituciones creadoras de los estándares.

La *organización* también respondió a las directrices del Fondo, implicando esencialmente a toda la institución desde su más alto nivel. Los aspectos organizativos pueden sintetizarse como sigue:

- Decisión de realización adoptada al más alto nivel del Banco: Comisión Ejecutiva bajo la presidencia del Gobernador y adjudicación de la responsabilidad de su alta dirección al Subgobernador.
- Seguimiento periódico y dirección del Subgobernador y del director general de Regulación.
- Grupo de trabajo en el que se integran representantes de todas las Direcciones y áreas operativas y de análisis del Banco, designados por los directores generales correspondientes, y un coordinador transversal.
- Reuniones periódicas del Grupo de Trabajo, bajo la presidencia del Subgobernador, asistido por el director general de Regulación para el seguimiento de los trabajos efectuados en cada área.
- Página en la Intranet del Banco, dividida por áreas de trabajo, conteniendo el desarrollo de los trabajos realizados y la información de la metodología y documentos de apoyo relacionados. Gobernador, Subgobernador y directores generales tienen acceso de lectura a toda la página sin restricciones.

También es de aplicación a una entidad con funciones y estructura complejas, como el Banco, lo señalado antes para la ejecución del FSAP global del país, incluso con más razón cuando de lo que se trata es de un ejercicio voluntario de autoevaluación, que se realiza sin fecha conocida de terminación. Si no existe el impulso y seguimiento asiduo desde el vértice jerárquico de la institución, las probabilidades de empantanamiento ante las urgencias de cada área son muy altas. La preparación se vió parcialmente favorecida por el hecho de que la autoevaluación del cumplimiento del código de sistemas de pago había de realizarse en el marco de un ejercicio lanzado por el Banco Central Europeo para la zona del euro en su conjunto.

Por lo que concierne al *contenido de la preparación*, se decidió la evaluación completa, es decir, incluyendo la calificación del grado de cumplimiento, y la elaboración de un plan de acción para remediar los puntos débiles que se identificasen, del cumplimiento de estándares y códigos correspondientes a las competencias del Banco, la realización de ejercicios de estrés de tipo escenarios, en los que el Banco carecía de experiencia, y la revisión de los indicadores de estabilidad financiera, ya en uso por el Banco. Todo ello siguiendo la metodología establecida en cada caso por el FMI.

La autoevaluación se extendió a todos los *códigos* señalados con letra cursiva en el cuadro 2, y aún a más. En primer lugar, al no estar completa en aquellas fechas la reestructuración del mercado de valores, el Banco mantenía aún funciones que después se traspasarían a Iberclear, con lo que también se evaluaron en lo que era aplicable el de IOSCO sobre regulación del mercado de valores y el de IOSCO/CPSS sobre liquidación de valores. Ambos códigos en

el ejercicio real han sido íntegramente responsabilidad de la CNMV y de la DGTPF, salvo por el uso del sistema de pago para la canalización de la contrapartida de «efectivo» en la liquidación de valores.

Dadas las competencias del Banco en materia de contabilidad de las entidades de crédito, también se tuvo en cuenta el código de contabilidad, aunque en este caso su cumplimiento vendría de la mano de la normativa contable en elaboración para introducir las Normas Internacionales de Contabilidad, en el marco del proceso de establecimiento del mercado financiero único en curso en la Unión Europea.

No se realizó la autoevaluación de la transparencia en política monetaria ni del estándar de difusión de datos por las razones que ya han sido expuestas anteriormente.

Se ha dicho ya que la autoevaluación fue completa, queriéndose indicar con ello que se evaluaron todos los principios aplicables y todos los criterios de desarrollo¹⁴, estos se calificaron con arreglo a la metodología, y se formularon planes de acción que contenían las medidas necesarias para corregir las debilidades detectadas, con puesta en práctica inmediata cuando no desbordaban las capacidades normativas del Banco.

Es satisfactorio constatar que, a pesar de tratarse de una autoevaluación, los resultados de la misma parecen converger sustancialmente con las apreciaciones formuladas por la Misión del FSAP, lo que permite pensar que el propósito de evitar la autoindulgencia se respetó razonablemente.

Los *ejercicios de estrés*, novedad en el Banco, se inspiraron en la metodología recogida en *Stress Testing of Financial System: An Overview of Issues, Methodologies and FSAP Experiences*, del FMI, y en *A survey of stress tests and current practice at major financial institutions*, del Comité sobre el Sistema Financiero Global del BIS. Solo se realizaron ejercicios de escenarios, a falta de la información suficiente para realizar ejercicios de sensibilidad. Se consideraron cinco escenarios, de los que tres respondían a posibles *shocks* de origen doméstico y dos a *shocks* de origen exterior. También aquí se formuló un plan de acción, que llevó a una segunda realización de los ejercicios de estrés una vez introducidos en los modelos utilizados los refinamientos identificados como necesarios.

También en esta materia la convergencia con las ideas y planes de la Misión sobre el particular ha sido muy alta, y la posición común de partida, con incorporación de los ajustes necesarios, se ha alcanzado con facilidad.

La metodología inspiradora del trabajo de revisión en materia de *indicadores* macro-prudenciales o *de estabilidad financiera*, en la que el Banco tiene larga experiencia, es la contenida en *Macroprudential Indicators of Financial System Soundness*, del FMI, y el plan de acción elaborado reflejó solo la necesidad de completar la información disponible en alguna de las muchísimas áreas cubiertas por estos indicadores.

5 Conclusiones

- El FSAP es un ejercicio que representa un considerable esfuerzo y consumo de recursos por parte del FMI/BM y también por parte de los países sometidos a esa metodología de evaluación de la proclividad a la inestabilidad financiera. Requiere

¹⁴ Esto, en los principios básicos para una supervisión bancaria efectiva, significa que se evaluó el cumplimiento de los criterios esenciales y de los adicionales en que cada principio se desarrolla. En otros códigos el grado de detalle fue el equivalente.

la movilización coordinada de las instituciones clave de control del sistema y, dentro de ellas, poner en juego la mayor parte de sus estructuras.

- Para que tal movilización coordinada sea posible se requiere que la decisión y el control de la realización del ejercicio se adopten y se mantengan al nivel máximo de las instituciones participantes y que el seguimiento de la preparación y realización sea encomendado a una estructura ligera, pero permanente, durante el ejercicio, directamente dependiente de aquel nivel máximo.
- Los resultados de la radiografía de las estructuras, prácticas y riesgos del sistema financiero que representa el FSAP compensan sobradamente los esfuerzos que requiere su realización.
- Ofrece una perspectiva inusual de examen y visualización de las consecuencias a medio y largo plazo de decisiones políticas que afectan al sistema financiero y, llegado el caso, puede facilitar un marco en el que aliviar los costes políticos de decisiones económica y socialmente convenientes, pero políticamente costosas a corto plazo.
- Favorece la incorporación y la canalización a la batería de instrumentos de análisis y medición de los riesgos potenciales para el sistema financiero de algunos particularmente potentes, como los indicadores macro-prudenciales y los ejercicios de estrés en sus distintas variantes.
- Enriquece y da coherencia y mayor eficacia de manera permanente a la acción habitual del FMI y del BM, lo que significa mejores perspectivas de desarrollo con estabilidad y de lucha más eficaz contra la pobreza a medio y largo plazo.
- Establece un marco de referencia para incrementar la coherencia y las sinergias de la acción de las agencias o instituciones internacionales creadoras de estándares aplicables al sistema financiero.