

Sevilla, 26 de noviembre de 2009

La Nueva Arquitectura Financiera Internacional

XVIII Congreso Nacional de Auditoría

Javier Aríztegui
Subgobernador del Banco de España

Me gustaría comenzar esta conferencia agradeciendo la invitación a participar en este decimoctavo Congreso Nacional de Auditoría. Siempre es un placer poder asistir a estos actos donde se pueden compartir experiencias provechosas desde nuestros respectivos ámbitos de actuación.

En este sentido, quiero resaltar la buena colaboración existente entre las firmas de auditoría y el Banco de España. Si bien con objetivos distintos, es obvio que existe un interés mutuo en la correcta realización de una revisión de carácter externo e independiente a las entidades de crédito.

En nuestro país, el sistema de supervisión es muy intenso, con inspecciones *in situ*, que se realizan con medios propios. Por ello, los trabajos de los auditores de cuentas tienen una gran utilidad para el Banco de España, puesto que complementan nuestra tarea. Somos usuarios de los dictámenes de los auditores, tanto del informe de auditoría de las cuentas anuales, como del informe especial que se emite, desde finales de los 80, para proporcionar al supervisor información específica de interés.

Estos informes, sin embargo, no agotan ni mucho menos la colaboración entre los auditores y el supervisor, sino que existen otros supuestos donde prima el intercambio de información o la realización de tareas de revisión de áreas específicas. Por ello, quiero dar las gracias a la profesión por la colaboración leal que siempre ha encontrado el Banco de España en sus tareas.

Dicho esto, el tema que hoy nos trae aquí es distinto: la nueva arquitectura financiera internacional. Creo que es un asunto que tiene su atractivo, en especial para aquellos, entre los que me incluyo, que llevamos muchos años trabajando dentro del sistema financiero. Sin embargo, es un tema difícil de abordar, con muchas aristas que pulir y, por desgracia, todavía con numerosas incertidumbres en su desarrollo concreto. Esto explica que mi intervención se quede deliberadamente corta al especificar los detalles de muchas medidas que todavía están por definir.

Para comenzar, me gustaría realizar un breve repaso de los temas que voy a desarrollar.

En primer lugar, me parece relevante plantear algunas reflexiones sobre la idoneidad de la estructura supervisora frente a los retos surgidos en los últimos años, y analizar la influencia que ello puede tener en el diseño de una nueva arquitectura financiera internacional.

Posteriormente, resumiré cómo se plasman en la práctica las reflexiones anteriores, y para ello abordaré un breve sumario de las iniciativas internacionales en marcha, en especial en el ámbito de la Unión Europea.

Por último, y de forma complementaria al debate sobre la nueva arquitectura financiera internacional, glosaré algunas de las aportaciones que, desde la experiencia adquirida por el Banco de España en estas últimas décadas, se están barajando para la mejora de las prácticas supervisoras a nivel mundial.

—

En primer lugar, debemos preguntarnos si la reacción frente a la crisis de los supervisores financieros ha sido la que cabía esperar. En este sentido, creo que debe considerarse en general “aseada”, demostrando que la estructura actual de la función supervisora es una buena base sobre la que construir en el futuro. Pero también es cierto que no siempre hemos sabido responder cabalmente a ciertos desafíos surgidos de la evolución del sistema financiero de los últimos años.

¿A qué desafíos me refiero? Sin querer ser exhaustivo, creo que podemos mencionar tres puntos:

1. En primer lugar, y aunque empiece a sonar como un concepto demasiado manido, hay que resaltar la importancia de la globalización económica, en especial del negocio financiero. Este factor se contrapone a la organización actual de la supervisión financiera, con un carácter eminentemente nacional.

Si recordamos los detonantes de la actual crisis financiera, su origen se puede remontar a la ausencia de unos criterios serios de gestión del riesgo de crédito en determinados ámbitos del mercado hipotecario en Estados Unidos. Sin desconocer la influencia de otras variables, el efecto que provocó el deterioro en estos títulos subprime traspasó rápidamente fronteras y sumió a los mercados financieros mundiales en una elevada tensión, cuando no en una absoluta desaparición de la liquidez.

Ello nos demuestra que no es realista dar por sentado que los supervisores nacionales vivan en su particular burbuja, aislados del mundo exterior, sino que debe aumentarse la cooperación y el intercambio de información entre ellos, sin que esto implique un cambio en las competencias supervisoras.

2. Pero la globalización “per se” no suministra una explicación completa de la velocidad de los cambios a los que nos hemos enfrentado. La liberalización en los movimientos de capital y los procesos de desregulación financiera han originado también la aparición de nuevas oportunidades de negocio, que han modificado la actividad bancaria en sí misma, a través de la innovación

financiera. En este sentido, fenómenos como la titulización de activos o la emisión de nuevos instrumentos financieros con características híbridas han alterado la base del negocio bancario en sí misma, primando una actividad de empaquetamiento de activos crediticios y venta posterior.

¿Era este nuevo paradigma más adecuado? Permítanme que lo ponga en duda a la luz de la experiencia ganada durante estos dos últimos años. Probablemente el modelo basado en los mercados es inevitable cuando sociedades desarrolladas con altos costes de gestión explotan un negocio “maduro”, como es la banca y ello les induce a buscar una actividad más lucrativa como es la intermediación frente a la más tradicional de generación de un activo y administración ulterior del mismo en el balance.

Pero, obviamente, esta transformación del negocio bancario para hacerlo más eficiente no se ha hecho con cuidado y ha demostrado sus riesgos. Los valores de un modelo tradicional, volcado en el negocio minorista y autosuficiente del resto del grupo, se han puesto de manifiesto ante el shock experimentado en los modelos dependientes de los mercados financieros.

En mi opinión, ello nos permite extraer varias lecciones: que los mercados financieros no son siempre líquidos (aunque parezca una obviedad, era un factor que se olvidaba fácilmente) y que generan una volatilidad en el negocio que, si no se gestiona con rigor, puede ser contraproducente para la estabilidad a largo plazo de las entidades. Además, estos nuevos modelos de negocio “originate to distribute” han provocado la aparición de nuevos riesgos que muchas entidades no han sabido gestionar de una manera adecuada.

Pero ello tampoco quiere decir el modelo tradicional esté exento de riesgos, como por desgracia demuestra la actual situación del mercado inmobiliario en España.

3. Por último, es conveniente plantearse el alcance de la supervisión prudencial, especialmente si debe expandirse hacia un enfoque de tipo macro-prudencial. Éste último ha sido asumido por el Banco de España en su Informe de Estabilidad Financiera, permitiendo analizar la evolución de la solvencia y rentabilidad del sector e identificar potenciales riesgos futuros, como concentraciones de riesgos en sectores específicos. Por ello, tenemos que tratar que esta visión crítica del entorno donde se desarrolla el negocio de una entidad concreta se incorpore al proceso de supervisión individual.

Dicho esto, creo que es correcto preguntarse cómo incide todo ello en el diseño de la nueva arquitectura financiera internacional. En este punto acotaré mi exposición al ámbito de la Unión Europea.

En Europa se ha alcanzado un consenso pleno sobre la necesidad de ampliar el horizonte del supervisor para introducir un enfoque macro-prudencial, y para mejorar la coordinación entre los distintos supervisores. Se trata del denominado proceso Larosière, en referencia al informe emitido por el grupo de expertos presidido por Jacques de Larosière en febrero de 2009, que inspira estas reformas.

Se han planteado dos bloques de cambios que, utilizando la jerga habitual, podemos encuadrar en “supervisión macroprudencial” y “supervisión microprudencial”.

En el ámbito de la supervisión macro, se ha acordado la creación de un comité responsable del análisis de las debilidades o riesgos potenciales de los sistemas financieros considerados en su conjunto (y no institución a institución). Este comité será el Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos (ESRB) y contará con el apoyo técnico y logístico del Banco Central Europeo. Como pueden fácilmente deducir, intenta reforzar el análisis macroeconómico, a través de la emisión de alertas y recomendaciones sobre los riesgos para la solvencia del sistema bancario europeo que sea capaz de identificar. Los destinatarios de las recomendaciones estarán obligados a tomar medidas o, en caso contrario, notificar su eventual falta de actuación (“act or explain” en terminología anglosajona).

Por otro lado, la supervisión de entidades individuales conforma el segundo bloque de la propuesta del “Informe Larosière”, y consiste en la creación de tres autoridades supervisoras sectoriales que se constituirán a partir de comités europeos de supervisores ya existentes. En su conjunto, constituirán el llamado “Sistema Europeo de Supervisores Financieros” (ESFS por sus siglas en inglés).

Hay que advertir que estas nuevas autoridades no van a tener la responsabilidad de la supervisión diaria de las entidades, ni siquiera de los grandes grupos transnacionales. Esa labor continuará siendo responsabilidad nacional. Hay una excepción a esta regla en el sector de valores, con las agencias de rating, pero no soy la persona más adecuada en esta mesa de hablar de ello.

La idea es buscar un mejor equilibrio entre la supervisión nacional y una regulación común aplicada de manera homogénea. Para conseguir este fin, según la propuesta de la Comisión Europea, las nuevas autoridades deberían tener tres nuevos poderes:

- Poderes para desarrollar normas técnicas de obligado cumplimiento, para una serie de áreas en la supervisión, claramente identificadas y acotadas.
- Poder de mediación en determinados casos de desacuerdo entre supervisores de distintos países.

- Poderes para actuar en situaciones de emergencia; aspecto que actualmente se está discutiendo y que no es fácil de definir y delimitar.

Las propuestas legislativas para implantar estas innovaciones, tanto en la parte macro como en la parte micro, están discurriendo ahora por los procedimientos legislativos de la Unión Europea. No es una negociación fácil, pero esperamos que se llegue a un acuerdo tan pronto como sea posible, para poner el nuevo enfoque en marcha.

—

La reforma de la arquitectura supervisora no agota las posibles mejoras del sistema supervisor a nivel internacional, y se están discutiendo numerosas propuestas de reforma normativa en áreas como la definición normativa de recursos propios, o el establecimiento de un nuevo “ratio de apalancamiento” a aplicar a las entidades de crédito.

En mi opinión, el Banco de España puede aportar algunas propuestas cuyo origen está en las lecciones aprendidas de la experiencia acumulada en los últimos cuarenta años, y en especial de la crisis bancaria española de principios de los años 80. Ésta otorgó unos rasgos característicos a los modos españoles de realizar la inspección prudencial si se compara con la práctica de otros supervisores.

¿A qué aportaciones me refiero? Pienso en especial en los siguientes aspectos:

1. El enfoque contracíclico en la regulación prudencial y contable. La inherente prociclicidad del negocio financiero debe ser mitigada en la medida de lo posible a través de diversos instrumentos como, por ejemplo, las provisiones dinámicas.

Estas provisiones, en cuya aplicación el Banco de España ha sido pionero, permiten que los estados financieros de las entidades reconozcan como pérdida el riesgo incurrido por las entidades de una manera transparente, sin necesidad de esperar hasta la manifestación explícita de la pérdida incurrida.

2. Además, debemos poner de manifiesto la importancia de una intensa actividad supervisora. Si me permiten la licencia de utilizar un término contable, éste es un “activo intangible” muy valioso del modelo supervisor español, ya que permite conocer de primera mano y más profundamente las estrategias de gestión, el control interno y el perfil de riesgo de la entidad. Alguien puede considerar que esta característica genera elevados costes regulatorios en el sector bancario; sin menospreciar dicha crítica, me gustaría resaltar que los beneficios que se obtienen de este enfoque en forma de conocimiento mutuo y de evitar actuaciones concretas mucho más intrusivas compensan ampliamente dichos costes.

3. Por último, no quiero olvidar nuestro modo de hacer en la gestión de crisis de entidades individuales. En este sentido, me gustaría resaltar el papel de los Fondos de Garantía de Depósitos españoles. Frente al enfoque tradicional, centrado en la protección de los depósitos, estos fondos se crearon con potestades más amplias, que abarcaban desde la liquidación de las entidades a la posibilidad de recapitalización, y con esta mayor capacidad de actuación se han utilizado en los problemas de dos cajas de ahorro en este año. Esta mayor flexibilidad otorga ventajas en la adaptación de las medidas al momento y entorno específico, aunque siempre con el objetivo de la estabilidad del sistema bancario y de minimización del coste público, al financiarse dichas instituciones únicamente por el sector bancario.

Finalmente, me gustaría terminar con una reflexión: estoy seguro que todos los presentes echan de menos alguna propuesta más concreta, capaz de incrementar la calidad del sistema supervisor. Sin desconocer la evidente posibilidad de mejoras, permítanme citar el viejo refrán español que señala que “la perfección a veces es enemiga de lo bueno”. En este sentido, estoy seguro que los avances que he mencionado, poco a poco y con parsimonia, permitirán que los supervisores bancarios podamos continuar realizando nuestra “aburrida” función principal, que es el mantenimiento de la estabilidad y solvencia del sistema bancario.

Muchas gracias.