

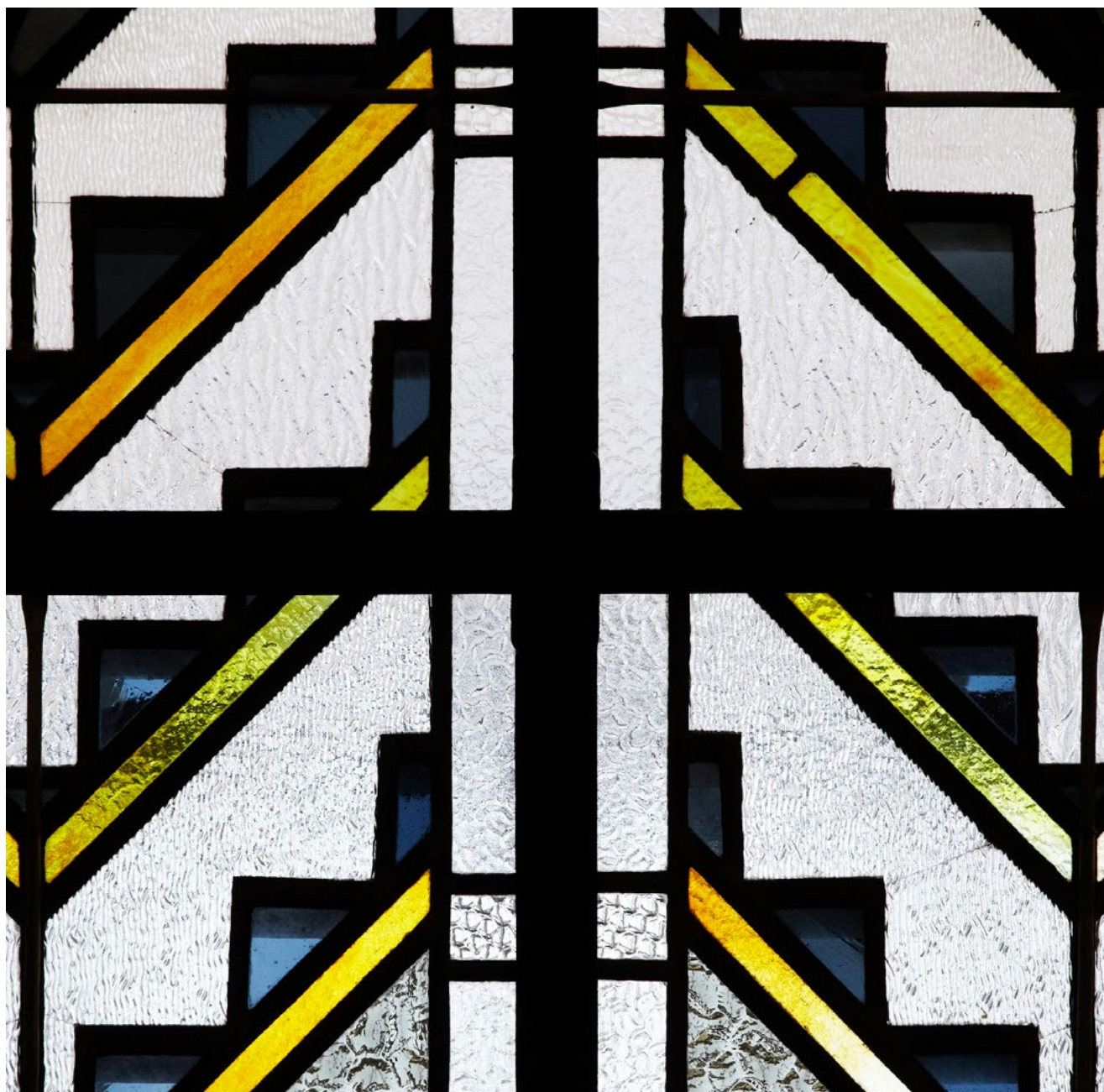
OFICINA INDEPENDIENTE DE EVALUACIONES

EVALUACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL BANCO DE ESPAÑA

Oficina Independiente de Evaluaciones (OIE) Banco de España

Panel de Expertos:

Juan José Fernández Ansola (World Bank); Gill Hammond (Centre for Central Banking
Studies - Bank of England); Alejandro Werner (Americas Institute - Georgetown University)



CONTENIDOS

Prólogo del Consejo de Gobierno 3

1 Resumen ejecutivo 5

2 Introducción 8

2.1 Breve introducción a la Cooperación Internacional de los Bancos Centrales 9

2.2 Visión general de la Cooperación Internacional en el Banco de España 10

3 Principales Conclusiones y Recomendaciones 14

3.1 Estrategia y planificación 14

R1 Establecer objetivos y prioridades 14

R2 Prioridades estratégicas geográficas: asegurar que la cobertura geográfica sea acorde con las prioridades estratégicas más generales de la institución 15

R3 Asociaciones estratégicas y liderazgo: ser más proactivo para lograr mejores resultados de cooperación internacional 17

R4 Enfoque estratégico: considerar la posibilidad de ampliar y diversificar los socios de cooperación para alcanzar los objetivos estratégicos 20

3.2 Gobernanza 20

R5 Presupuesto: tratar de lograr una cobertura integral 20

R6 Avanzar hacia una estrategia más proactiva con una mejor comunicación interna 21

R7 Revisar la composición de las actividades con el fin de mantener la presencia del Banco de España en sus principales «mercados» de desarrollo de capacidades mientras se incrementa la eficiencia con recursos limitados 22

R8 Reforzar la rendición de cuentas y el perfil interno de la cooperación internacional 23

3.3 Organización 24

R9 Crear un Instituto de Cooperación Internacional (físico o virtual) 24

R10 Revisar la estructura organizativa con el fin de mejorar la eficiencia y explotar posibles sinergias 26

3.4 Procesos y Comunicación 27

R11 Mejorar la evaluación de la cooperación internacional 27

R12 Crear una base de conocimientos de cooperación internacional en el Banco de España para consolidar buenas prácticas e intercambiar experiencias internamente 28

R13 Desarrollar iniciativas de comunicación adicionales que eleven el perfil de la cooperación internacional tanto dentro como fuera del Banco 29

3.5 Resumen de las recomendaciones 30

Anexo I: Reuniones del Panel Evaluador 32

Reuniones con actores externos (virtuales en la mayoría de los casos) 32

Reuniones con empleados y directivos del Banco de España (áreas entrevistadas) 33

Prólogo del Consejo de Gobierno

La Cooperación Internacional se ha consolidado como una actividad estratégica para el Banco de España por su contribución al fortalecimiento de su influencia y liderazgo dentro de la comunidad de bancos centrales.

La función abarca desde la participación del Banco en determinados foros de alto nivel hasta el desarrollo de capacidades técnicas de otros bancos centrales mediante asistencia técnica y formación¹. Si bien América Latina constituye el foco geográfico prioritario, se complementa con programas en otras áreas geográficas de interés en línea con las prioridades del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC).

Como consecuencia de un firme compromiso institucional, las actividades de cooperación han experimentado una considerable expansión en los últimos años, lo que ha supuesto una creciente involucración de todas las áreas de negocio. Sin embargo, el enfoque actual, predominantemente reactivo y guiado por la demanda, limita la capacidad del Banco para priorizar y planificar de manera efectiva.

En este contexto, en el año 2024 el Consejo de Gobierno solicitó a la Oficina Independiente de Evaluaciones (OIE) la realización de una evaluación de esta función que permitiera identificar oportunidades de mejora.²

El informe de la evaluación, presentado al Consejo de Gobierno en noviembre de 2024, destaca la reconocida reputación del Banco, considerado como un referente de excelencia técnica y compromiso solidario.³ Asimismo, pone de manifiesto la necesidad de evolucionar hacia un enfoque más estratégico y proactivo y para ello propone una serie de recomendaciones organizadas en cuatro bloques: estrategia y planificación; gobernanza; organización; y procesos y comunicación.

En materia de estrategia, la OIE señala la necesidad de definir objetivos y prioridades claras de cooperación. En respuesta, el Banco establecerá una estrategia trienal, alineada con las prioridades institucionales, y planes de acción anuales con metas y prioridades específicas para guiar las actividades de una manera más eficiente.

1 La Cooperación Internacional es un canal de las relaciones exteriores del Banco de España. Se define como el conjunto de estrategias, políticas y actuaciones dirigidas a promover y facilitar la transferencia e intercambio de conocimientos, experiencias y buenas prácticas entre el Banco de España y otros bancos centrales, organismos supervisores y reguladores e instituciones internacionales con responsabilidades en el ámbito monetario y financiero, que en última instancia buscan contribuir a la promoción de la estabilidad monetaria y financiera.

2 La evaluación fue llevada a cabo con la colaboración de un panel de expertos con dilatada experiencia en cooperación internacional compuesto por Gill Hammond (Banco de Inglaterra), Juan José Fernández Ansola (Banco Mundial) y Alejandro Werner (Universidad de Georgetown). Para ello, realizaron cerca de 30 entrevistas con personal del Banco y actores externos, complementadas con un análisis de documentación interna que abarcó desde estrategias de cooperación hasta información operativa detallada.

3 Los beneficiarios de las actividades de Cooperación del Banco destacan la calidad del asesoramiento recibido, que abarca todas las áreas de un banco central moderno. También valoran la experiencia práctica del personal y su disposición a compartir conocimiento.

En cuanto a la gobernanza, se destaca la ausencia de un presupuesto integral de cooperación, lo que dificulta la evaluación y priorización de los recursos asignados. Para abordar esta carencia, el Banco definirá un procedimiento para cuantificar los gastos asociados a la actividad de cooperación que servirá para enfocar la actividad de una manera más estratégica y eficiente.

En el ámbito organizativo, se propone la creación del Instituto de Cooperación Internacional para agrupar todas las actividades de cooperación desarrolladas por el Banco. Los objetivos perseguidos incluyen mejorar la coordinación de las actividades, aumentar la visibilidad de las iniciativas de cooperación y generar mejoras en los niveles de eficiencia. Para ello, el Banco considera la creación de un “Instituto de Cooperación Internacional del Banco de España” (ICIBE), siguiendo el ejemplo de instituciones homólogas, lo que permitirá también unificar la identidad de la marca y mejorar la función, generando un uso más eficiente de los recursos destinados a la actividad en su conjunto.

En relación con los procesos y la comunicación, la OIE identifica la ausencia de un marco de evaluación del impacto de las actividades de cooperación y señala que las acciones de comunicación son limitadas en comparación con el volumen de actividad. En respuesta, el Banco desarrollará un marco formal de evaluación de impacto a largo plazo que ayude en la definición de estrategias a futuro, teniendo en cuenta los modelos existentes en otros bancos centrales. Además, fortalecerá su estrategia de comunicación, en consonancia con la política de comunicación del Banco, para elevar el perfil de la cooperación tanto dentro como fuera de la institución.

Finalmente, el informe subraya la importancia de mantener el foco geográfico actual, centrado en América Latina, los Balcanes Occidentales y el norte de África, y advierte sobre los riesgos de una expansión de la actividad no alineada con las prioridades estratégicas. En este sentido, recomienda fortalecer las colaboraciones con los socios o partners de cooperación actuales y explorar posibles colaboraciones con nuevas instituciones como el Banco Internacional de Pagos (BIS) o el Fondo Monetario Internacional (FMI). Como medida concreta, el Banco realizará un análisis para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos de cooperación con los socios actuales, identificar nuevas áreas de trabajo, y establecer nuevas colaboraciones con otros socios de cooperación.

El Consejo de Gobierno ha recibido favorablemente el resultado de la evaluación y el Plan de Acción presentado por la dirección del Banco de España en respuesta a las recomendaciones. La implementación de estas medidas será supervisada por el Consejo a través del programa de seguimiento de la OIE, garantizando así que las recomendaciones se traduzcan en avances concretos para la Cooperación Internacional del Banco de España.

1 Resumen ejecutivo

La cooperación internacional del Banco de España es una actividad que goza de gran prestigio y que es elogiada tanto por sus beneficiarios finales como por sus socios o *partners* de cooperación. El Banco tiene algo que aportar en prácticamente todas las áreas de gestión de un banco central moderno. Su asesoramiento es consistentemente de alta calidad y tanto los beneficiarios como sus socios reconocen el elevado conocimiento técnico de los expertos del Banco de España y su compromiso solidario con la provisión de asesoramiento y el desarrollo de capacidades.

Nuestro objetivo en esta evaluación independiente es proporcionar recomendaciones y sugerencias constructivas para aprovechar el éxito logrado en las actividades de cooperación internacional por el Banco de España para llevarlas al siguiente nivel. El objetivo primordial es avanzar hacia un enfoque más estratégico y prospectivo, con mayor priorización y planificación que muestre un mayor valor añadido. En esta evaluación hemos tratado de encontrar formas de aumentar la eficiencia, más que incrementar los recursos del Banco de España, que son limitados. Aunque el informe contiene un amplio conjunto de recomendaciones y sugerencias, hemos tratado de identificar *quick wins* o prioridades inmediatas para ayudar al Banco de España a establecer un calendario para su plan de acción.

Nuestras recomendaciones se enumeran a continuación, en orden de prioridad, con más detalles en el informe y en el cuadro de recomendaciones que figura al final de este informe.

En materia de **estrategia y planificación**, la clave es establecer una cooperación internacional más proactiva que aporte valor añadido a los beneficiarios de estas actividades. Somos conscientes de que se están realizando esfuerzos para que la cooperación internacional deje de estar guiada únicamente por la demanda y pase a basarse en una estrategia proactiva y planificada. Animamos al Banco de España a intensificar ese esfuerzo y a avanzar en esa dirección con mayor celeridad. En este sentido:

- a El Banco debería reforzar los Planes de Acción anuales incorporando objetivos e iniciativas que se deriven del plan estratégico de la institución, con el fin de proporcionar una orientación más clara a las áreas de negocio que facilite su planificación y una asignación eficiente de los recursos.
- b. Estos planes requieren recoger las necesidades de los beneficiarios de cooperación y, para facilitar la planificación, deberían incluir la puesta en marcha de discusiones o conversaciones regulares (quizás dos veces al año) con los principales socios o *partners* de cooperación internacional. En estas conversaciones se deberían identificar sus prioridades en materia de asistencia técnica y dar a conocer las áreas diferenciales del Banco de España y aquellas en las que se le reconoce como referente internacional tal y como se recoge en el Plan Estratégico 2024 de la institución.

- c. Se podría contemplar la posibilidad de celebrar una reunión semestral con todos los expertos del Banco que participan en actividades de desarrollo de capacidades para que puedan compartir información y conocimientos sobre sus experiencias y contribuir a la elaboración del Plan de Acción anual.
- d. Se debería revisar la composición de los recursos humanos dedicados a la cooperación internacional. Podría explorarse la posibilidad de involucrar a más expertos especializados, especialmente en actividades de formación en lugar de actividades de influencia. Esto sería más eficaz y, al mismo tiempo, motivador para estos miembros del personal.

En cuanto a la **gobernanza**, es esencial que se adopte una visión global de la cooperación internacional con el objetivo de priorizar la asignación de recursos y transformar el Comité de Cooperación Internacional (CCI) en un foro más estratégico. A tal fin, se sugiere lo siguiente:

- a. Disponer de un presupuesto de cooperación internacional con cobertura integral. La elaboración de un presupuesto completo podría abordarse por etapas, para que el proceso no resulte excesivamente complejo desde el punto de vista administrativo. El primer paso podría ser que las áreas de negocio, como las direcciones generales, registren todas las actividades que se consideren parte de la cooperación internacional. Esta agregación permitiría tener una visión completa del trabajo del Banco en este ámbito.
- b. Convertir el Comité de Coordinación Internacional (CCI) en un foro más estratégico y menos operativo. Se podría considerar: realizar reuniones presenciales; circular el Plan de Acción anual entre las DG con antelación, de modo que los comentarios se reciban antes de la reunión; y establecer un subcomité encargado de los aspectos operativos, liberando así al CCI para centrarse en cuestiones estratégicas, como el volumen y la composición de la cooperación internacional y sus prioridades.

En los ámbitos **organizativo** y de la **comunicación**, es fundamental mejorar la eficiencia y reforzar los procesos y la comunicación. A tal fin, se sugiere lo siguiente:

- a. Crear una base de conocimientos de cooperación internacional para incorporar buenas prácticas e intercambiar experiencias internamente, así como contribuir a desarrollar otras iniciativas de comunicación que eleven el perfil de la cooperación internacional tanto dentro como fuera del Banco. Examinar la experiencia de los últimos cinco años para decidir si la formación debería impartirse en formato presencial, virtual, grabarse y visualizarse a demanda o en un formato híbrido.
- b. Considerar la creación de un Instituto de Cooperación Internacional. La consolidación de todo el conocimiento relacionado con la cooperación internacional en un único lugar, junto

con el establecimiento de un presupuesto unificado y de cobertura integral, contribuiría a homogeneizar la imagen institucional y facilitar el acceso, tanto interno como externo, a las iniciativas del Banco en este ámbito. Esto conduciría lógicamente a la creación inicial de un instituto virtual y, a más largo plazo, de un instituto físico.

- c. Desarrollar un marco para evaluar el impacto de la cooperación internacional, con el fin de mejorar su eficacia y contribuir a la elaboración de los Planes de Acción anuales. Este marco podría implementarse de forma gradual, con el apoyo de proyectos piloto que permitan evaluar el impacto de la cooperación internacional, en consulta con otros bancos centrales con experiencia en este ámbito.

2 Introducción

El Banco de España se ha ganado una merecida reputación en la comunidad de bancos centrales como una organización con una destacada experiencia en varias áreas de negocio, y también ha sido generoso al compartir ese conocimiento con otros bancos centrales y organizaciones del sector financiero a través de la cooperación internacional.

Consciente de la creciente relevancia de esta función, el Consejo de Gobierno del Banco de España encargó en el 2024 a la Oficina Independiente de Evaluaciones (OIE) la realización de una evaluación de la función con el objetivo de identificar oportunidades de mejora que permitan reforzar su eficacia, sostenibilidad e impacto. La evaluación fue llevada a cabo con la colaboración de un panel de expertos de reconocido prestigio en el ámbito de la cooperación internacional, integrado por Gill Hammond (Banco de Inglaterra), Juan José Fernández Ansola (Banco Mundial) y Alejandro Werner (Universidad de Georgetown).

El panel a cargo de la evaluación externa debía evaluar:

- a. las líneas estratégicas de la Cooperación Internacional en el Banco de España;
- b. la gobernanza de la estrategia de cooperación internacional del Banco, incluida la provisión de los recursos necesarios y los incentivos para las personas involucradas;
- c. la desarrollo eficiente de la cooperación internacional, lo que incluye el análisis de los procesos de coordinación y ejecución de las actividades;
- d. el impacto de la cooperación internacional en los socios o partners de cooperación del Banco y,
- e. la coordinación con otras instituciones en el desarrollo de las actividades de cooperación internacional;

El panel evaluador llevó a cabo una revisión de documentación relevante, incluyendo tanto fuentes internas como materiales publicados. En la documentación proporcionada por el Banco de España —incluidos documentos sobre la estrategia y la operativa, algunos no públicos— se explicaba detalladamente cómo se ha llevado a cabo la cooperación internacional desde al menos el año 2015. Asimismo, el Banco facilitó al panel datos relevantes sobre los logros en materia de cooperación internacional que también se utilizaron en la evaluación.

Un rasgo distintivo de esta evaluación es la profundidad y la amplitud de las consultas realizadas con tanto con agentes o actores externos como con empleados del Banco de España. Para entender las perspectivas de personas ajenas al Banco, los miembros del panel se reunieron virtualmente con la mayoría de los actores externos de cooperación internacional del Banco (en el Anexo 1 se presenta una lista de casi 20 instituciones). Con el fin de conocer las perspectivas del personal del Banco que participa en tareas de cooperación internacional, el panel se reunió individualmente con más de 20 personas durante dos días completos en Madrid, así como con

un grupo de siete empleados del Banco que han participado o participan en el desarrollo de capacidades. Estos empleados compartieron sus experiencias con los miembros del panel e hicieron sugerencias para mejorar la cooperación internacional (para más detalle, véase el Anexo I).

El panel evaluador agradece a todas las personas con las que se reunió —tanto de dentro como de fuera del Banco— por su generosidad al compartir su tiempo y su franqueza al responder a nuestras preguntas.

Las opiniones expresadas en este informe son las de los autores y no necesariamente coinciden con las de las instituciones a las que están afiliados.

2.1 Breve introducción a la Cooperación Internacional de los Bancos Centrales

La cooperación internacional de los bancos centrales, en particular la cooperación técnica, implica el intercambio de buenas prácticas y reflexiones innovadoras entre representantes de la banca central y autoridades regulatorias en ámbitos o áreas tradicionales como la política monetaria y la regulación financiera, pero también en áreas emergentes como la ciberseguridad, la inteligencia artificial o el cambio climático. La colaboración técnica puede llevarse a cabo en diversos formatos, como las discusiones de alto nivel de políticas, así como conferencias, seminarios, *webinars*, talleres, cursos de formación, visitas de estudio, intercambios de personal, misiones de desarrollo de capacidades, videollamadas, cuestionarios y ejercicios de *benchmark*. La cooperación internacional ha evolucionado, sobre todo después de la pandemia, para incorporar interacciones tanto *online* como personales, en función de los objetivos de la cooperación: un curso de formación puede impartirse en formato virtual de manera eficiente, mientras que, por lo general, la mejor manera de desarrollar determinadas capacidades es mediante la formación presencial.

La cooperación de los bancos centrales es un elemento consolidado e importante de las relaciones internacionales entre los bancos centrales de todo el mundo. Fortalece las relaciones bilaterales entre ellos y, mediante la promoción de buenas prácticas, el intercambio de experiencias y conocimientos, la transferencia de conocimientos prácticos y el establecimiento de redes, contribuye, en último término, a la estabilidad monetaria y financiera global.

Además de la red de bancos centrales nacionales (y algunas redes regionales), varias instituciones internacionales de ámbito mundial (principalmente el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Banco de Pagos Internacionales, BIS) también ofrecen oportunidades de cooperación técnica a los bancos centrales, sobre todo para economías en desarrollo o emergentes. Asimismo, varias instituciones de ámbito regional gestionan y coordinan los programas de formación dirigidos a bancos centrales, por ejemplo el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) y la Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) en América Latina, el Joint Vienna Institute en Europa Central y Oriental, y el South-East Asian Central Banks Research and Training Centre en el Sudeste asiático.

Varios bancos centrales nacionales cuentan con un instituto de formación específico, que generalmente es un departamento del banco, para proporcionar cooperación técnica, por ejemplo el Centre for Technical Central Bank Cooperation del Deutsche Bundesbank, el International Banking and Finance Institute del Banco de Francia y el Centre for Central Banking Studies del Banco de Inglaterra. En Estados Unidos, la Reserva Federal ofrece un programa anual de eventos de formación para reguladores y supervisores de instituciones financieras. Algunos bancos centrales tienen acuerdos de colaboración con universidades o instituciones académicas para impartir formación, con frecuencia dirigidos a un público más general que los empleados de los bancos centrales; el Study Centre Gerzensee, de la Fundación del Banco Nacional Suizo, es un ejemplo. Numerosos bancos centrales ofrecen cooperación internacional a través de modelos más descentralizados, como es el caso del Banco de España.

La estrategia de cooperación técnica de un banco central concreto reflejará su ubicación geográfica, sus relaciones económicas y políticas internacionales, su historia y su patrimonio cultural. En el caso del Banco de España, las principales influencias estratégicas son su papel como uno de los bancos centrales más relevantes del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y su relación especial con los países de América del Sur y Central.

2.2 Visión general de la Cooperación Internacional en el Banco de España

El Banco de España tiene una estrategia de cooperación internacional de alto nivel articulada en su Plan Estratégico 2024. Los objetivos y las normas reguladoras se establecen en la Circular Interna 5/2015 de 21 de julio de 2015. La cooperación internacional se enmarca dentro de los objetivos estratégicos de la institución de aumentar su influencia externa y su reputación y de promover buenas prácticas en banca central y regulación mediante el intercambio de conocimientos y experiencias. Se espera que la implementación de esta estrategia contribuya al desempeño del Banco de España. La finalidad es promover buenas prácticas en la banca central, estándares y métodos regulatorios, intercambio de conocimientos y experiencias, y la creación de una red productiva de socios de cooperación.

En la práctica, la cooperación internacional, gestionada y coordinada por la Unidad de Cooperación Internacional (UCI), se considera una de las actividades del Banco de España que fomenta las relaciones internacionales con otros bancos centrales, autoridades reguladoras y organismos internacionales, lo que aumenta la visibilidad del Banco y su estatus como referente intelectual. En consecuencia, las actividades de relaciones internacionales⁴ se centran principalmente en:

- Conferencias y foros en los que expertos y empleados del Banco de España intervienen como ponentes.

⁴ Por lo general, las actividades de relaciones internacionales implican algún tipo de proyecto de desarrollo de capacidades y las actividades de desarrollo de capacidades comportan ciertos elementos de las relaciones internacionales. En esta evaluación queremos diferenciar mejor las actividades focalizadas principalmente en las relaciones internacionales de aquellas orientadas principalmente al desarrollo de capacidades. Las actividades multilaterales y bilaterales de cooperación internacional las realizan expertos, directores de Departamento y jefes de División o responsables de Unidad (véase el gráfico 1 para más información sobre actividades multilaterales).

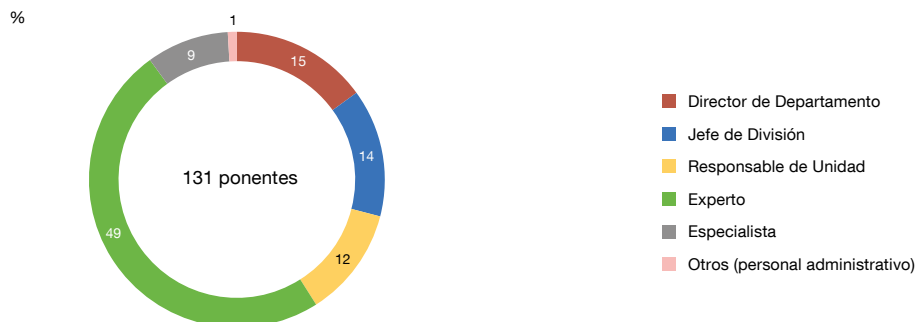
- Reuniones bilaterales y multilaterales entre expertos y personal del Banco con beneficiarios o socios de cooperación para entablar relaciones y compartir experiencias.

Un segundo aspecto de la cooperación internacional es el desarrollo de capacidades (misiones, asistencia técnica y visitas de estudio), en el que personal del Banco de España interactúa con personal de otros bancos centrales, sobre todo de América Latina, con el fin de transmitir sus conocimientos en ámbitos como la política financiera, la política macroprudencial, la modelización del cambio climático, cuestiones legales, la gestión de los recursos humanos, la gestión de tesorería, la auditoría interna, las adquisiciones, la gestión del riesgo no financiero y la gobernanza. Este aspecto de la cooperación incluye la impartición de cursos por parte de personal del Banco de España, interacciones entre homólogos, ejercicios de *benchmarking* de buenas prácticas, visitas de personal de otros bancos centrales al Banco para aprender competencias específicas o la revisión por expertos del Banco de los marcos de políticas de otros bancos centrales, como el marco macroprudencial del Banco de la República (Banco Central de Colombia). Tras la pandemia de COVID-19, las actividades virtuales del Banco de España se han ampliado de manera significativa.

En la actualidad se estima que las «relaciones internacionales» y el «desarrollo de capacidades» consumen recursos casi idénticos, con la segunda ganando terreno recientemente. Sin embargo, sólo es una estimación aproximada basada en información parcial. El énfasis en las relaciones internacionales responde a los objetivos del Banco de España de visibilidad, liderazgo intelectual e influencia. También se debe al interés mostrado por otros bancos centrales y organizaciones regionales, como el CEMLA, en contar con representación de alto nivel del Banco en sus conferencias, seminarios y reuniones de gobernadores de bancos centrales. Los interlocutores externos expresaron su profundo reconocimiento a los esfuerzos del Banco en este ámbito. Al mismo tiempo, los bancos centrales continúan mostrando una sólida demanda en el desarrollo de capacidades y el Banco de España ha incrementado sus actividades en esta área, en especial a través de formatos virtuales. Como se expondrá más adelante en este informe de evaluación, esta es un área en la que el Banco podría ampliar su trabajo de cooperación internacional.

Gráfico 1

Ponentes en actividades multilaterales por categoría de personal



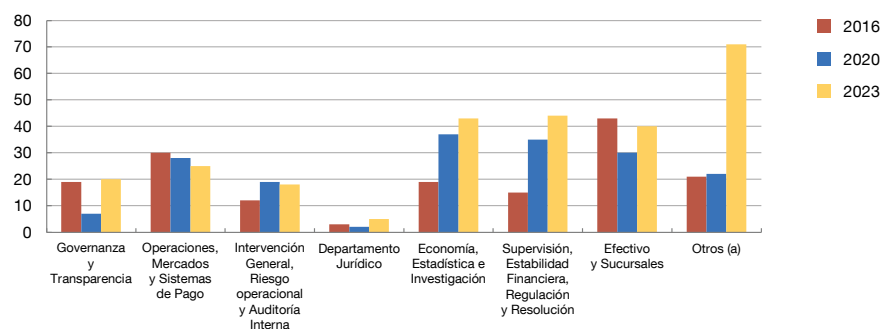
FUENTE: Banco de España.

NOTA: Las actividades multilaterales incluyen cursos, seminarios, talleres y reuniones de expertos, reuniones de directivos, conferencias organizadas o coorganizadas por el Banco de España en su sede central o fuera de ella.

Las áreas temáticas de cooperación internacional y desarrollo de capacidades reflejan la variedad de conocimientos y competencias del personal del Banco, así como la diversidad de temas que los actores externos solicitan que se aborden, en particular los relacionados con la organización y las operaciones de un banco central moderno (en el gráfico 2 se muestra el aumento del número de actividades llevadas a cabo en los últimos años). El gráfico destaca la prevalencia de temas como gobernanza, gestión de sistemas de pagos, gestión de efectivo y sucursales, comunicación, sistemas de información, seguridad y adquisiciones. Al mismo tiempo, el Banco de España es ampliamente reconocido por su experiencia en economía, estadística e investigación, y ha desarrollado una sólida reputación en materia de supervisión bancaria. Todos los actores externos expresaron su satisfacción con la alta calidad del asesoramiento recibido del Banco en todas estas áreas.

Gráfico 2

Áreas temáticas de la cooperación internacional del Banco (número de actividades)



FUENTE: Banco de España.

a Entre otros temas tratados se incluyen los siguientes: cuestiones legales, riesgos financieros y temas transversales como comunicación, sistemas de información, seguridad y adquisiciones.

El alcance de las actividades presenciales y virtuales de cooperación internacional del Banco se ha ampliado de forma significativa en los siete últimos años (2016-2023), pasando de 180

actividades en 2016 a 265 en 2023 (véanse cuadros 1 y 2). El formato de impartición también ha cambiado con el tiempo, en especial después de 2020, cuando el número de actividades virtuales experimentó un notable incremento. El crecimiento de las actividades de cooperación internacional del Banco entre 2016 y 2023 se debió casi exclusivamente a la expansión de actividades virtuales, que más que duplicaron su volumen, en contraste con la estabilidad del número de eventos presenciales. En términos de número de actividades, el 45 % se llevó a cabo virtualmente en 2016, porcentaje que creció hasta casi el 70 % en 2023 (véanse cuadros 1 y 2). El incremento sustancial de «Otras» en el cuadro 2 obedece a un aumento importante de las solicitudes de asesoramiento virtual y de otras áreas como planificación estratégica, sistemas de información, recursos humanos y servicios generales.

Cuadro 1
Actividades de Cooperación Internacional del Banco de España (presenciales)

	2016	2018	2020	2022	2023	2023. Días de trabajo (b)	2023. Días de trabajo (%)
Cursos y seminarios	15	11	0	1	3	159	24
Reuniones de expertos	1	2	1	4	7	73	11
Conferencias y foros	0	5	0	3	4	109	16
Asistencia técnica (misiones)	4	10	5	6	9	108	16
Asistencia técnica (visitas de personal)	43	33	6	28	37	167	25
Otros (a)	36	89	3	17	24	46	7
Total	99	150	15	59	84	662	100

FUENTE: Banco de España.

- a Otras actividades incluye: conferencias y foros, consultas escritas, cuestionarios, discursos, comités directores de programa, reuniones bilaterales en un sentido exclusivamente.
b «Días de trabajo» representa el tiempo total dedicado a una actividad por el personal.

Cuadro 2
Actividades de Cooperación Internacional del Banco de España (virtuales)

	2016	2018	2020	2022	2023	2023. Días de trabajo (b)	2023. Días de trabajo (%)
Cursos, seminarios y reuniones de expertos			7	16	9	46	22
Otros (a)	81	61	158	189	172	158	78
Total	81	61	165	205	181	204	100

FUENTE: Banco de España.

- a Otras actividades incluye: conferencias y foros, consultas escritas, cuestionarios, discursos, comités directores de programa, reuniones bilaterales en un sentido exclusivamente.
b «Días de trabajo» representa el tiempo total dedicado a una actividad por el personal.

La situación es algo distinta si se observan los recursos dedicados a cada tipo de actividad. Como se muestra en el gráfico 3, las actividades presenciales más que triplicaron los recursos asignados a las actividades virtuales en 2023. Aunque el número de cursos y seminarios es reducido, estas acciones formativas supusieron alrededor del 24 % de los recursos dedicados a actividades presenciales. Prácticamente todos los departamentos del Banco de España estuvieron involucrados en actividades de cooperación internacional durante ese período (véase el gráfico 2 y el Anexo I para una lista de reuniones con empleados del Banco de España).

3 Principales Conclusiones y Recomendaciones

Los interlocutores externos proporcionaron comentarios muy positivos sobre la cooperación internacional del Banco de España, destacando en particular la capacidad de respuesta del Banco, la profundidad de su experiencia técnica y la promoción de relaciones personales. La reputación del Banco en este campo se compara muy positivamente con otros proveedores de cooperación técnica, tanto a nivel nacional como internacional. Como señaló un alto actor externo: «Qué diferente es el Banco de España, con su consistencia, entusiasmo, conocimiento técnico y compromiso con la solidaridad en la región [latinoamericana]».

3.1 Estrategia y planificación

R1 Establecer objetivos y prioridades

La estrategia actual de cooperación internacional, establecida en julio de 2015, es demasiado general como para establecer prioridades claras en esta materia. La ausencia de prioridades explícitas contribuye a que se adopte un enfoque reactivo de cooperación internacional.

Existe un consenso generalizado entre el personal del Banco de España, desde la alta administración hasta los niveles más operativos, sobre la importancia de la cooperación internacional. Al mismo tiempo, se reconoce que esta no constituye una función central del banco central. Esta dicotomía se refleja en el hecho de que la mayoría de las actividades de cooperación internacional son llevadas a cabo por expertos además de sus funciones habituales. Estos expertos consideran que este trabajo es gratificante tanto a nivel personal como profesional, pero deben encontrar tiempo para realizarlo, a menudo con poca antelación.

La cooperación internacional responde principalmente a las demandas de los beneficiarios y socios de cooperación, aunque el Banco ha ido incorporando progresivamente consideraciones desde el lado de la oferta en sus ejercicios de planificación trienal y anual. El Banco intenta atender todas las solicitudes de colaboración técnica recibidas de otros bancos centrales y socios de cooperación. La priorización depende en gran medida de las limitaciones de capacidad de las distintas áreas de negocio, lo que lleva a que algunas solicitudes se pospongan. Una parte significativa de la cooperación internacional responde a solicitudes ad hoc, más que a una planificación estructurada. Los beneficiarios del trabajo de cooperación internacional del Banco de España han manifestado su interés en mantener sesiones de planificación anuales o bienales con el Banco, con el fin de aportar mayor previsibilidad y estructura a estas actividades bilaterales.

Recomendaciones:

- Actualizar la estrategia de 2015 e incluir objetivos explícitos en la nueva estrategia, lo que permitirá establecer las prioridades de cooperación internacional.
- Reforzar los Planes de Acción anuales con objetivos e iniciativas inspirados en el plan estratégico de la institución para proporcionar orientaciones más claras a las áreas de negocio, facilitando su planificación y una asignación eficiente de recursos.
- Para facilitar la planificación, iniciar conversaciones regulares (quizás dos veces al año) con los principales beneficiarios y socios o partners de cooperación internacional, con el fin de conocer sus prioridades en asistencia técnica y dar a conocer las áreas diferenciales del Banco de España y aquellas en las que se le reconoce como referente internacional, tal y como se recoge en el Plan Estratégico 2024 de la institución.
- Considerar la celebración de una reunión semestral con todos los expertos del Banco que participan en actividades de desarrollo de capacidades con el fin de que intercambien información y conocimientos sobre su experiencia y contribuyan a la preparación de los Planes de Acción anuales.

Estas recomendaciones deberían contribuir a que se adopte un enfoque más proactivo de cooperación internacional.

R2 Prioridades estratégicas geográficas: asegurar que la cobertura geográfica sea acorde con las prioridades estratégicas más generales de la institución

La distribución geográfica de la cooperación internacional del Banco de España refleja tres consideraciones principales:

- regiones en las que España tiene intereses económicos importantes y que se beneficiarían de un entorno regulatorio desarrollado y de una aplicación adecuada y equitativa de regulaciones que aseguren un entorno financiero y de negocio estable;
- regiones con las que España tiene vínculos culturales y/o de otro tipo, como un idioma común;
- regiones que el SEBC ha identificado como áreas de cooperación prioritarias.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, hay tres regiones principales de cooperación internacional en las que las actividades se ampliaron sustancialmente con posterioridad a 2016 (véase el cuadro 3).

- a América Latina y el Caribe: en 2016, 141 actividades de un total de 180 (el 78 %, frente al 54 % en 2023), estuvieron dirigidas directamente a países de América Latina; la región también se benefició indirectamente del trabajo de cooperación internacional del Banco de España a través de instituciones como el CEMLA, la ASBA y la SECMCA.
- b Balcanes Occidentales: este programa está financiado por la Comisión Europea y coordinado por el SEBC. Los países de esta región son candidatos para incorporarse a la Unión Europea (UE) en el futuro.
- c Programa África: es otro programa que coordina el SEBC a través del cual el Banco de España colabora con países del norte de África, principalmente Marruecos y Túnez. En el caso de Marruecos, este programa está motivado por razones geopolíticas, proximidad geográfica e intereses económicos.

Cuadro 3
Cooperación Internacional del Banco de España – distribución geográfica (número de actividades)

	2016	2018	2020	2022	2023
América del Sur (incl. Brasil)	114	123	106	114	90
América Central	15	17	21	26	36
México	8	4	13	6	14
Caribe	4	6	1	5	3
Países de la UE, no zona euro	17	19	8	12	12
País candidato a la UE (a)	4	5	6	13	35
Túnez y Marruecos	5	10	12	6	7
Asia y Oceanía	12	18	7	13	16
Otros (África y multirregional)	1	9	6	69	52
Total	180	211	180	264	265

FUENTE: Banco de España.

a En 2023 Georgia y Ucrania obtuvieron el estatus de candidatos a la UE.

- d El Banco de España tiene un enfoque claramente geográfico en la cooperación internacional que está en sintonía con los objetivos estratégicos de la institución. No obstante, al adoptar un enfoque basado en la demanda y mostrar disposición para ayudar a todos los que soliciten asistencia, existe el riesgo de que la lista de beneficiarios, socios o partners de cooperación y memorandos de entendimiento (MoU, por sus siglas en inglés)⁵ crezca continuamente, lo que podría diluir su enfoque.

⁵ Se trata de documentos firmados tanto por el Banco de España como por los socios de cooperación internacional, incluidos otros proveedores, con el fin de dotar a la cooperación prevista de un marco general.

Recomendaciones:

- Mantener la cobertura geográfica actual y establecer prioridades de cooperación internacional dentro de esa cobertura basadas en una estrategia de cooperación internacional bien definida.
- Mantener una vigilancia activa ante una posible expansión geográfica no deseada. El Banco de España muestra una gran predisposición para ayudar a los bancos centrales que solicitan asistencia. Sin embargo, esto puede facilitar que la lista de socios de cooperación se amplíe en direcciones que no necesariamente se ajustan a las prioridades estratégicas del Banco.

R3 Asociaciones estratégicas y liderazgo: ser más proactivo para lograr mejores resultados de cooperación internacional

El Banco de España colabora con diversas organizaciones para la realización de actividades de cooperación internacional (véase el cuadro 4).

Cuadro 4

Principales Socios de Cooperación Internacional del Banco de España (número de actividades realizadas a través o con socios)

	2016	2018	2020	2022	2023
CEMLA	9	21	7	9	9
ASBA	2	1	1	6	6
SEBC			1	4	9
Otros (a)	1	4	1	6	4
Total	12	26	10	25	28

FUENTE: Banco de España.

a Otros socios involucrados en la ejecución de las actividades de cooperación internacional del Banco fueron: Bank Al-Maghrib (Banco Central de Marruecos), Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed), International Operational Risk Working Group (IORWG), SECMA.

- El CEMLA es el principal socio en las actividades de cooperación internacional del Banco de España en América Latina⁶ siendo además miembro de pleno derecho de la institución. El CEMLA concede gran importancia a los cursos con un sólido contenido académico y centrados en las funciones esenciales de un banco central. Organiza conferencias y reuniones para directivos de los bancos centrales miembros. Los bancos centrales de América Latina han manifestado interés en recibir apoyo técnico en relación con determinados aspectos prácticos de la gestión de un banco central, como la gestión de tesorería, la gobernanza, la modelización del cambio climático y cuestiones legales, áreas que el CEMLA no cubre o cubre solo parcialmente. El Banco de España tiene experiencia en estos temas y está dispuesto a compartirla.

6 Para más detalles, véase el [sitio web de CEMLA](#).

Por lo general, el CEMLA presta ayuda con los aspectos organizativos de este tipo de apoyo, pero esa intermediación no siempre es eficiente. Algunos actores expresaron su interés en que el Banco organice cursos técnicos fuera del marco del CEMLA.

- La ASBA es un socio clave en la formación que imparte el Banco de España en materia de supervisión bancaria en América Latina y el Caribe⁷. El Banco desempeña un papel fundamental en el desarrollo de capacidades en la ASBA, y en la actualidad imparte siete cursos de formación anuales en instituciones, muchos a distancia (la mayoría a miembros de la ASBA). Esta asociación también remite al Banco las solicitudes de cursos o sesiones específicos de sus miembros⁸. Si bien la presencia de bancos españoles es muy significativa en la región y están supervisados con arreglo al marco europeo consolidado, las autoridades reguladoras de Estados Unidos presionan activamente para que se apliquen sus propios enfoques regulatorios; el Banco de España no ha promovido el modelo europeo de forma tan activa.
- La SECMCA es un importante foro de Centroamérica que el Banco de España podría emplear para canalizar la asistencia bilateral a bancos centrales de la región⁹. La SECMCA ha suscrito un MoU con el Banco para canalizar las solicitudes de bancos centrales relativas al desarrollo de capacidades y también participa en el Informe de Economía Latinoamericana, una publicación semestral del Banco de España. Aunque la SECMCA desempeña un papel institucional relevante al reunir a los bancos centrales centroamericanos, el CEMLA sigue siendo el principal canal a través del cual el Banco de España apoya el desarrollo de capacidades de estos bancos. La SECMCA no es miembro del CEMLA, aunque los bancos centrales de Centroamérica lo son a título individual. Los grandes países latinoamericanos dominan la agenda del CEMLA, lo que limita la influencia de los miembros centroamericanos en el programa de formación de esta institución. Por ello, la SECMCA podría convertirse en un canal más significativo para la interacción del Banco con los bancos centrales centroamericanos, que requieren de un importante fortalecimiento de capacidades y valorarían una formación más adaptada a sus necesidades y nivel de desarrollo, en lugar de la ofrecida a través del CEMLA.
- Existen proyectos de la UE financiados por la Comisión Europea e impartidos por el SEBC. La UE tiene una larga tradición en cooperación técnica, en particular con países candidatos a la UE y con otros países y regiones de importancia estratégica. El Banco de España se ha convertido en un actor cada vez más activo en este ámbito.

7 Véase el [sitio web de la ASBA](#).

8 Por ejemplo, recientemente, sesiones individuales entre expertos de Perú y del Banco de España, un curso con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de México dirigido a supervisores *junior* y, en países que no son miembros de la ASBA, una solicitud de supervisores de Marruecos que se envió a través de dicha asociación.

9 Véase el [sitio web de la SECMCA](#).

- El FMI realiza importantes actividades de desarrollo de capacidades y organiza conferencias sobre temas de banca central. Existe un amplio margen para explorar una colaboración más estrecha con el FMI.
- La Oficina de Representación para las Américas del BIS (BIS Americas) —otro actor en este ámbito en América Latina— no desempeña un papel relevante en el desarrollo de capacidades, pero actúa como un centro para redes de bancos centrales. BIS Americas desempeña un papel diferente al CEMLA en la región de América Latina. Básicamente es un foro de alto nivel para el intercambio de ideas entre sus miembros (el Banco de Canadá y la Reserva Federal de Estados Unidos, más seis bancos centrales de grandes países latinoamericanos), y proporciona una plataforma operativa. En la agenda de trabajo del BIS Americas no figura el desarrollo de capacidades. No obstante, es el centro o polo para redes de bancos centrales de América Latina, el Banco de Canadá y la Reserva Federal, lo que podría ser de utilidad en los esfuerzos del Banco de España por difundir sus competencias y su oferta de desarrollo de capacidades.

El Banco es considerado un valioso aliado por sus socios de cooperación, algunos de los cuales les gustaría que asumiera un rol de liderazgo aún mayor. Algunos actores externos señalaron que el Banco de España podría desempeñar un papel más relevante en la creación y el liderazgo de redes y comunidades de expertos, tanto en las áreas de gestión de bancos centrales como de supervisión bancaria.

Como proveedor destacado de desarrollo de capacidades, el Banco de España tiene influencia que podría usar para modelar mejor la organización y entrega de la formación que imparte, especialmente cuando se lleva a cabo con socios existentes o nuevos

Recomendaciones:

- Explorar alternativas con los bancos centrales latinoamericanos para satisfacer sus necesidades particulares de desarrollo de capacidades que no están siendo cubiertas por el CEMLA.
- Reforzar las actividades de cooperación internacional (en particular las realizadas a través de la ASBA) asociadas a explicar las fortalezas y virtudes del modelo europeo de regulación y supervisión financiera.
- Considerar nuevas formas de impartir formación (p. ej., ejercicios de simulación de crisis para los miembros de ASBA que involucre una crisis desencadenada en la sede central de un banco español importante o en una de sus sucursales/filiales en América Latina).

- Desempeñar un papel más relevante en la coordinación y la divulgación de la asistencia técnica en la región (p. ej., liderando comunidades de buenas prácticas).

R4 Enfoque estratégico: considerar la posibilidad de ampliar y diversificar los socios de cooperación para alcanzar los objetivos estratégicos

El Banco de España ha cooperado de manera muy eficaz con sus socios, explotando sinergias para incrementar su capacidad para cumplir los objetivos y su influencia. Existe margen para ampliar estas colaboraciones con el fin de alcanzar un nivel aún mayor de eficacia y eficiencia en la ejecución de actividades de desarrollo de capacidades.

Recomendaciones:

- Considerar la posibilidad de ampliar y diversificar los socios de cooperación. Puede haber margen para una mayor colaboración con el BIS y el FMI.
- La relación del Banco con el Centro de Estudios Monetarios y Financieros¹ (CEMFI) es única y encierra potencial para un mayor desarrollo, por ejemplo, mediante la creación de programas de becas y de ayudas a la investigación. Se recomienda utilizar más los recursos del CEMFI para actividades de cooperación internacional.
- Establecer relaciones con las embajadas de España con el fin de contribuir al logro de los objetivos generales del país en el exterior.

¹ El CEMFI es un centro de posgrado ubicado en Madrid con programas de máster y de doctorado en Economía. Está estrechamente vinculado al Banco de España. Las dos instituciones realizan diversas actividades conjuntas que se benefician de sus complementariedades.

3.2 Gobernanza

R5 Presupuesto: tratar de lograr una cobertura integral

No hay un presupuesto integral de cooperación internacional, lo que dificulta que el Banco pueda evaluar si el volumen y la composición actuales de dichas actividades son óptimas. No hemos podido determinar los recursos totales asignados a la cooperación internacional, incluida la financiación de socios como el CEMLA y el CEMFI, las subvenciones a participantes en eventos en Madrid, así como los costes en los que incurre el personal del Banco, incluidos los costes de desplazamiento y otros costes indirectos. La UCI elabora un presupuesto de sus gastos y una estimación de los días dedicados a diversas áreas de cooperación internacional,

pero esto sólo ofrece una visión parcial del conjunto de actividades. Otro ejemplo es que la mayor parte de la información presentada periódicamente sobre cooperación internacional está relacionada con el número de actividades realizadas, más que con los costes de las diferentes actividades en términos de recursos y, como se ilustra en los cuadros 1 y 2 y en el gráfico 3, la imagen es muy diferente cuando se consideran dichos costes en lugar del número de actividades. Del mismo modo, el 29 % de los eventos presenciales y el 69 % de las actividades virtuales se registran como «Otras». Existe margen de mejora en la categorización, la medición y la evaluación de las actividades.

La ausencia de un presupuesto global dificulta el establecimiento claro de prioridades de cooperación internacional, ya que el Banco no puede evaluar adecuadamente si el volumen y la composición actual de estas actividades son las más adecuadas.

Recomendaciones

- El Banco de España debería introducir un presupuesto integral de las actividades de cooperación internacional que le permita establecer prioridades y respetar un límite global de gasto. Un requisito previo para ello será seguir desarrollando el sistema de categorización y medición de eventos y actividades. Tanto los temas como los formatos de cooperación internacional han evolucionado rápidamente en los últimos años, con una creciente demanda de cooperación técnica en temas como el cambio climático y la ciberseguridad, junto con una mayor capacidad para ofrecer contenidos digitales.
- El presupuesto integral podría implementarse por etapas para reducir la carga administrativa. El primer paso podría consistir en que todas las áreas de negocio, como las direcciones generales, registren todas las actividades que se consideren parte de la cooperación internacional. La agregación de estos datos proporcionará una imagen más completa del trabajo del Banco en este ámbito

R6 Avanzar hacia una estrategia más proactiva con una mejor comunicación interna

La autonomía de las direcciones generales y la flexibilidad para ejecutar actividades de cooperación internacional son aspectos positivos, pero es posible mejorar su coordinación estratégica. La gobernanza y coordinación se canalizan a través del Comité de Coordinación Internacional (CCI), que se reúne dos veces al año (de forma virtual) y cuenta con representantes de todas las áreas del Banco. Este enfoque es eficaz para obtener una perspectiva general de las actividades de cooperación internacional del Banco desarrolladas por las distintas direcciones generales. La UCI recopila las propuestas de cada dirección general, que en último término diseña y lleva a cabo sus propias actividades, lo que ofrece cierta flexibilidad y autonomía a las áreas.

El CCI es eficaz para generar una visión global a nivel banco de las actividades de cooperación internacional y un Plan de Acción, pero se percibe como un órgano “reactivo y no proactivo”, centrado en revisar los resultados de actividades pasadas y en definir las que se llevarán a cabo en el futuro. Un enfoque más estratégico, en lugar de operativo, permitiría alcanzar mejor los objetivos de alto nivel y, mediante una mejor planificación y priorización, lograr una cooperación internacional más eficaz y centrada en áreas de mayor valor añadido.

En general, no se observa una relación coste-beneficio positiva en los MoU. El Banco de España ha firmado numerosos MoU con otros bancos centrales en los últimos diez años. Aunque las contrapartes los consideran útiles como acuerdos formales y como herramienta de visibilidad institucional, su papel posterior suele ser limitado. Asimismo, la elaboración de estos documentos implica un uso considerable de recursos legales y de otro tipo.

Recomendaciones:

- Dotar al CCI de un enfoque más estratégico y menos centrado en cuestiones operativas. Se deben considerar las siguientes propuestas: reuniones presenciales; distribución del Plan de Acción anual a las direcciones generales con antelación, con aportación de comentarios antes de la reunión; y, la creación de un subcomité que se ocupe de los aspectos operativos, lo que permitiría que el CCI se concentre en cuestiones estratégicas, incluyendo el volumen y la composición internacional, y sus prioridades.
- No hay una razón sólida para continuar con los MoU, excepto como una oportunidad de comunicación a nivel de dirección y publicidad en el momento de su formalización.
- Revisar la composición del personal dedicado a la cooperación internacional. Podría haber una oportunidad para involucrar a más expertos en materias concretas, en particular en labores de formación en lugar de actividades relacionadas con la capacidad de influencia, lo que sería efectivo en términos de costes y motivador para los empleados implicados.

R7 Revisar la composición de las actividades con el fin de mantener la presencia del Banco de España en sus principales «mercados» de desarrollo de capacidades mientras se incrementa la eficiencia con recursos limitados

Se observa un sesgo a que la dirección lleve a cabo las actividades de relaciones internacionales, y en menor medida al desarrollo de capacidades por parte de empleados de niveles intermedios. Como se ha señalado en la introducción, una estimación aproximada indica que alrededor de la mitad de la cooperación internacional que realiza el Banco podría describirse

como actividades para apoyar las «relaciones internacionales» y la otra mitad se dedica al «desarrollo de capacidades» (véase gráfico 1), y este último ámbito ha ido ganando terreno recientemente. El énfasis en las relaciones internacionales refleja los objetivos del Banco de aumentar su prestigio internacional y su estatus como líder intelectual, así como su influencia. También puede obedecer a las propias solicitudes de los beneficiarios de cooperación: muchos expresaron su gratitud porque el Banco estuviera dispuesto a enviar a representantes de alto nivel a sus eventos.

Al mismo tiempo, los bancos centrales siguen teniendo una fuerte demanda de desarrollo de capacidades mediante formación impartida por empleados con menos experiencia y el Banco ha ampliado sus actividades en esta área, sobre todo en formatos virtuales (véase cuadro 2). El Banco ha incrementado considerablemente las actividades a distancia en los últimos años, pero siguen representando solo alrededor del 25% de los recursos.

Recomendaciones:

- Reajustar la proporción de actividades presenciales/digitales, favoreciendo marginalmente los formatos virtuales. Este enfoque sería acorde con una expansión de la cooperación internacional que tiene presente el presupuesto y con el reequilibrio de la combinación de empleados de nivel intermedio/directivo que participan en las actividades de cooperación internacional, promoviendo una mayor participación marginal del personal de nivel intermedio en el desarrollo de capacidades y en formación.

R8 Reforzar la rendición de cuentas y el perfil interno de la cooperación internacional

La rendición de cuentas se lleva a cabo mediante la presentación del Plan de Acción del CCI a la Comisión Ejecutiva del Banco de España por parte de la Dirección General de Economía y Estadística, lo que da la impresión de que se trata de una actividad que solo realiza esa dirección general en lugar de considerarse una actividad transversal. La cooperación internacional es una actividad de naturaleza transversal y es necesario un esfuerzo interno para contribuir a que esto se perciba, así como para mejorar su perfil interno.

Recomendaciones:

- Podría ser más adecuado que la Subgobernadora se reúna bilateralmente con la Comisión Ejecutiva para transmitir una visión corporativa que resalte la importancia de la cooperación internacional para el Banco de España. Un “*senior champion*” o perfil senior de la alta administración con experiencia en cooperación internacional puede ayudar a determinar el perfil interno adecuado.

3.3 Organización

R9 Crear un Instituto de Cooperación Internacional (físico o virtual)

El Banco de España realiza muchas actividades que pueden considerarse de cooperación internacional además de las que actualmente coordina y mide la UCI. Éstas incluyen el apoyo financiero al CEMLA, el CEMFI y a otras instituciones. Las actividades de cooperación internacional del Banco son lo suficientemente significativas y amplias como para justificar la elaboración de una estrategia que las englobe bajo el mismo paraguas que incrementaría la visibilidad, mejoraría la coordinación, generaría mejoras de eficiencia y reduciría costes. Esta estrategia debería iniciarse reuniendo los conocimientos en materia de cooperación internacional de todas las áreas que realizan y participan en tales actividades. Todo ello debe tenerse en cuenta para establecer una estrategia más general compartiendo buenas prácticas y rediseñando los formatos de las actividades con el fin de beneficiarse de eficiencias y ahorros. La segunda fase debería centrarse en homogeneizar la marca, reuniendo todas las actividades en un sitio web sencillo (un instituto virtual) y publicitando esta nueva modalidad de colaboración. Por último, a medio plazo, y una vez se haya elaborado un presupuesto integral de las actividades de cooperación internacional, debería considerarse la creación de un instituto físico.

Recomendaciones:

- Consolidar el conocimiento sobre cooperación internacional de todas las áreas implicadas para aprovechar las ventajas de la coordinación y compartir buenas prácticas. Esto facilitará el rediseño de los formatos de ejecución para lograr mayores niveles de eficiencia y ahorro. Las actividades a considerar en esta fase incluyen cursos de formación, organización y asistencia a conferencias, asistencia técnica bilateral y apoyo a instituciones como CEMLA, ASBA, SECMCA y CEMFI. En esta primera fase, la recomendación es que un grupo de expertos en cooperación internacional del Banco debería:
 - i. Determinar la mejor manera de impartir todos los cursos que se celebren anualmente. La experiencia adquirida tras la pandemia debería ser suficiente para determinar si el material y los conceptos que se enseñan en los cursos puedan grabarse e impartirse varias veces de manera asincrónica, si la formación debe impartirse virtualmente, presencialmente o en formato híbrido, y si los materiales digitales pueden guardarse en un repositorio al que puedan acceder usuarios de bancos centrales socios.
 - ii. Analizar el programa de conferencias del Banco y la participación registrada en los cinco últimos años y determinar cómo maximizar el impacto de estas actividades. Por ejemplo, se podría organizar una conferencia latinoamericana

anual rotatoria entre los bancos centrales de la región y otra que se celebraría en Madrid. Además, se podrían organizar conferencias en colaboración con el CEMLA, el BIS, el FMI y otras instituciones homólogas. El grupo de expertos del Banco también debería determinar la frecuencia y el nivel de participación en las conferencias a las que el Banco esté invitado.

- iii. Analizar las contribuciones del Banco a diversas asociaciones colaboradoras y establecer si son adecuadas o merecen alguna reasignación.
- La segunda fase debería enfocarse en homogeneizar la marca, centralizando todas las actividades en un sitio web sencillo (un instituto virtual), y promoviendo su uso entre los beneficiarios. En la segunda fase debería determinarse:
 - i. la mejor solución técnica para crear un sitio web en el que se recojan todos los cursos y conferencias organizados y auspiciados por el Banco y proporcionar el grado adecuado de acceso a eventos y materiales digitales a diferentes usuarios;
 - ii. cómo diseñar y comercializar este nuevo enfoque, homogeneizar presentaciones, etc.
- Por último, una vez se haya preparado un presupuesto integral y completadas las dos fases anteriores, el Banco debería analizar los beneficios de establecer un Instituto de Cooperación Internacional:
 - i. Este Instituto ayudaría a reequilibrar el modelo de cooperación internacional, pasando de un enfoque predominantemente reactivo basado en la demanda a uno más proactivo basado en la oferta;
 - ii. el Instituto también contribuiría a reforzar los vínculos con la comunidad de bancos centrales en regiones relevantes para España desde el punto de vista de las relaciones internacionales.

Consideramos que esta estrategia ayudaría a aumentar la eficiencia y el impacto de las actividades de cooperación internacional al tiempo que generaría un ahorro presupuestario. Un aspecto importante de esta nueva organización es mantener el intercambio descentralizado entre las diversas áreas del Banco y sus beneficiarios que ha sido tan valioso en la última década, pero también establecer mecanismos de coordinación más sólidos dentro del Banco con el fin de aprovechar los beneficios de la coordinación.

R10 Revisar la estructura organizativa con el fin de mejorar la eficiencia y explotar posibles sinergias

La UCI coordina eficazmente muchas actividades de cooperación internacional llevadas a cabo por expertos de todo el Banco. Un reducido equipo de cuatro personas coordina estas actividades, una unidad más pequeña que en bancos centrales similares de nuestro entorno (Banca d'Italia, Banco de Portugal).

La UCI actúa como punto de contacto central de las solicitudes de cooperación internacional de otros bancos centrales, en particular en lo que respecta al desarrollo de capacidades técnicas, y se coordina con las áreas de negocio para acordar el calendario y los mecanismos de impartición. Después, los expertos de las distintas áreas desarrollan las actividades de cooperación internacional a través de formatos presenciales y virtuales.

- a La UCI es eficiente y eficaz y, como se muestra en los cuadros 1 y 2, las actividades de cooperación internacional del Banco han aumentado sustancialmente en los últimos años, en particular la cooperación online. La UCI prioriza las áreas objetivo del Banco (América Latina y proyectos del SEBC) y se coordina con otros proveedores de cooperación técnica para evitar duplicidades. La coordinación formal e informal entre los bancos centrales del SEBC es un buen ejemplo de ello.
- b. Dado que los recursos son limitados y que la demanda de cooperación internacional es casi infinita, resultan fundamentales la planificación estratégica, el establecimiento de prioridades y la innovación para mejorar la eficiencia. En el caso de la UCI, nuestra impresión es que el volumen de solicitudes y el foco en el trabajo diario van en detrimento de la planificación estratégica y la innovación.
- c. Con cuatro puestos de especialista en la UCI, la cobertura es limitada. Se dispone de ciertos conocimientos especializados, por ejemplo, sobre sistemas de presentación de información y financieros, pero un enfoque más polivalente podría generar eficiencias.
- d. La UCI forma parte de la Dirección General de Economía y Estadística, aunque es una función horizontal. Por lo tanto, en términos de presupuesto, los recursos de la UCI están compitiendo con los destinados al análisis y la investigación económica dentro de la dirección general. No existe una «ubicación» que pueda considerarse evidente en la estructura organizativa de los bancos centrales para la UCI. Es más importante que cuente con un “senior champion”, un perfil senior de la alta administración con experiencia en cooperación internacional.

Recomendaciones:

- Considerar un modelo alternativo con expertos polivalentes en lugar de especialistas. Se podrían lograr eficiencias organizativas en algunas actividades como las visitas de estudio, en las que el área operativa correspondiente podría encargarse con más eficiencia de la administración, la logística y las tareas de soporte tecnológico.
- La ubicación de la UCI dentro de la institución es una cuestión de segundo orden, siendo más importante cómo desempeña su labor que dónde está ubicada. Dicho esto, actualmente, en materia de recursos, la UCI compite con el área de investigación y análisis económico, y se podrían generar sinergias trasladándola, junto con la División de Relaciones Internacionales, a un área que preste servicios transversales. Es importante que el área de cooperación internacional cuente con un “*senior champion*”. El gobernador desempeña este papel a fecha de redacción de este informe.

3.4 Procesos y Comunicación

R11 Mejorar la evaluación de la cooperación internacional

¿El impacto de la cooperación internacional es positivo? El Banco de España recoge evaluaciones al finalizar cursos o seminarios regulares para analizarlos y mejorarlos. Sin embargo, no suele obtenerse retroalimentación para actividades más personalizadas. Además, resulta difícil medir el impacto a medio plazo de la cooperación internacional, y las actividades de relaciones internacionales son aún más complejas de evaluar que las de cooperación técnica (por ejemplo, el desarrollo de capacidades). La escasa evaluación existente dificulta que el Banco pueda valorar el impacto y el valor añadido tanto del conjunto como de los distintos componentes de la cooperación internacional. Esta dificultad se ve agravada por las limitaciones de la actual taxonomía y sistema de medición.

Un marco de evaluación más formal de las actividades de cooperación internacional proporcionaría al Banco de España información clave para la toma de decisiones estratégicas.

Recomendaciones:

- Desarrollar un marco para evaluar el impacto de la cooperación internacional a medio plazo. En combinación con las sugerencias de la Recomendación 9 sobre la evaluación de actividades individuales, esto ayudará al Banco de España a identificar el valor —externo e interno— de la cooperación internacional y su impacto. A su vez, facilitará la asignación y priorización de recursos. Demostrar el impacto reforzará la influencia externa del Banco y la confianza en su labor.

- Explorar marcos de evaluación del impacto de la cooperación técnica, como los basados en marcos lógicos (logframe) y teorías del cambio, ya utilizados con éxito en otras instituciones. El Banco podría probar diferentes modelos de evaluación para determinar cuál resulta más útil.¹
- Para facilitar esta medición, algún banco central de nuestro entorno ha desarrollado marcos para evaluar el impacto de: a) la cooperación técnica bilateral con bancos centrales, combinando todas las actividades realizadas en un periodo determinado (normalmente anual), y b) los eventos regionales. En ambos casos, los objetivos y el impacto esperado de cada actividad se definen claramente de antemano.

¹ El proyecto piloto propuesto con el Banco Central de Chile para evaluar el impacto de la cooperación internacional bilateral en los diez últimos años es una iniciativa de este tipo.

R12 Crear una base de conocimientos de cooperación internacional en el Banco de España para consolidar buenas prácticas e intercambiar experiencias internamente

Con la provisión descentralizada de la cooperación internacional, muchos empleados han adquirido una experiencia considerable. Sin embargo, hay pocas oportunidades para que los expertos intercambien puntos de vista sobre lo que es más efectivo, eficiente o genera mayor impacto. En cierta medida, la UCI actúa como repositorio de estos conocimientos y algunas de las experiencias se reportan al CCI.

Recomendaciones:

- Crear un repositorio de cursos y documentos. Considerar qué partes de los cursos *online* pueden grabarse y reciclarse¹. Recopilar las experiencias de los viajes y la formación internacionales. Esta sugerencia está vinculada a la recomendación para la fase 1 de la Recomendación 9.
- Recopilar orientaciones sobre cooperación internacional efectiva, posiblemente mediante un modelo de autoservicio, con el fin de promover buenas prácticas internamente y ayudar a los empleados sin experiencia en actividades de cooperación internacional.
- Revisar la provisión de formación específica para realizar presentaciones y actividades *online* en la "nueva normalidad" tras la pandemia.

¹ Véase, por ejemplo, [digital training at the Banque de France](#).

R13 Desarrollar iniciativas de comunicación adicionales que eleven el perfil de la cooperación internacional tanto dentro como fuera del Banco

Las actividades de cooperación internacional se presentan en una revista anual¹⁰ (bastante escondida en la web del Banco) y en una breve sección del Informe Institucional¹¹. Los interlocutores internos señalaron la necesidad de una mayor concienciación de la cooperación internacional en todo el Banco. La comunicación externa es escasa si se compara con la extensión de las actividades del Banco.

Recomendaciones:

- Mejorar la medición y la presentación de información sobre todos los aspectos de la cooperación internacional.
- Seguir elaborando una taxonomía de actividades más clara.
- Considerar la elaboración de un Informe Anual de Cooperación Internacional para explicar todo el trabajo realizado.
- Considerar la posibilidad de utilizar más las redes sociales para informar sobre las actividades de cooperación internacional.
- Explorar nuevas iniciativas que promuevan una mayor concienciación sobre la cooperación internacional en todas las áreas del Banco (p. ej., reuniones para todos los empleados, blogs y vídeos). Estas iniciativas podrían aumentar el conjunto de personal disponible para proyectos de cooperación internacional además de los proyectos actuales que se realizan habitualmente.

¹⁰ Para más información, véase la sección sobre la [Revista de Cooperación Internacional](#) en el sitio web del Banco de España.

¹¹ Para más detalles, véase la sección sobre el [Informe Institucional](#) en el sitio web del Banco de España.

3.5 Resumen de las recomendaciones

Cuadro 5

Recomendaciones para el Banco de España en materia de cooperación internacional

Área de la recomendación	A corto plazo	A medio plazo
R1. Establecer objetivos y prioridades	<ul style="list-style-type: none"> — Actualizar la estrategia de 2015: fijar objetivos y prioridades claros. — Reforzar los Planes de Acción anuales con objetivos e iniciativas. — Para facilitar la planificación, establecer contactos regulares con los principales beneficiarios y socios de cooperación internacional. — Considerar la celebración de una reunión semestral con todos los expertos del Banco que participan en actividades de desarrollo de capacidades con el fin de que intercambien información y conocimientos sobre su experiencia y contribuyan a la preparación de los Planes de Acción anuales. 	
R2. Prioridades estratégicas geográficas: asegurar que la cobertura geográfica sea acorde con las prioridades estratégicas más generales de la institución	<ul style="list-style-type: none"> — Mantener una vigilancia activa ante una posible expansión geográfica no deseada. 	<ul style="list-style-type: none"> — Desarrollar actividades dentro del enfoque geográfico actual (p. ej., colaborar con la SECMA para impartir formación a medida a los bancos centrales de Centroamérica, tanto a escala regional como bilateral).
R3. Asociaciones estratégicas y liderazgo: ser más proactivo para lograr mejores resultados de cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> — Reforzar las actividades de cooperación internacional (en particular las realizadas a través de la ASBA) asociadas a explicar las fortalezas y virtudes del modelo europeo de regulación y supervisión financiera. — Considerar nuevas formas de impartir formación (p. ej., ejercicios de simulación de crisis para los miembros de ASBA que involucre una crisis desencadenada en la sede central de un banco español importante o en una de sus sucursales/filiales en América Latina). — Explorar alternativas con los bancos centrales latinoamericanos para satisfacer sus necesidades particulares de desarrollo de capacidades que no están siendo cubiertas por el CEMLA. 	<ul style="list-style-type: none"> — Desempeñar un papel más relevante en la coordinación y la divulgación de la asistencia técnica en la región (p. ej., liderando comunidades de buenas prácticas).
R4. Enfoque estratégico: considerar la posibilidad de ampliar y diversificar los socios de cooperación para alcanzar los objetivos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> — Desarrollar las relaciones con el CEMFI. Entre los posibles ejemplos se incluyen becas y ayudas a la investigación. Considerar la posibilidad de utilizar más los recursos del CEMFI para las actividades de cooperación internacional. — Considerar la posibilidad de ampliar y diversificar los socios de cooperación, por ejemplo, el BIS y el FMI. Reforzar las relaciones con la SECMA. 	<ul style="list-style-type: none"> — Establecer relaciones con las embajadas de España con el fin de contribuir a los objetivos del país en el exterior.
R5. Presupuesto: tratar de lograr una cobertura integral	<ul style="list-style-type: none"> — Introducir un presupuesto integral para las actividades de cooperación internacional que permita al Banco establecer prioridades y respetar una dotación de gasto global. — El presupuesto integral podría implementarse en fases progresivas con el fin de que sea menos oneroso administrativamente. 	
R6. Avanzar hacia una estrategia más proactiva con una mejor comunicación interna	<ul style="list-style-type: none"> — El CCI debería adoptar un enfoque más estratégico y menos operativo; un subcomité podría ocuparse de los aspectos operativos. — Revisar la composición del personal dedicado a la cooperación internacional (personal directivo frente a empleados de nivel intermedio que participan en el desarrollo de capacidades). 	<ul style="list-style-type: none"> — Considerar la retirada de los MoU, salvo en caso de que los beneficios sean superiores a los costes. Con ello se ahorrarían recursos que podrían destinarse a otros usos.
R7. Revisar la composición de las actividades de cooperación internacional con el fin de mantener la presencia del Banco en sus principales «mercados» de desarrollo de capacidades mientras se incrementa la eficiencia con recursos limitados	<ul style="list-style-type: none"> — Reajustar la proporción de actividades presenciales/digitales, favoreciendo marginalmente las virtuales. Este enfoque sería acorde con una expansión de la cooperación internacional que tiene presente el presupuesto y con el reequilibrio de la combinación de empleados de nivel intermedio/directivo que participan en las actividades de cooperación internacional, promoviendo una mayor participación marginal del personal de nivel intermedio en el desarrollo de capacidades y en formación. — Introducir cursos asíncronos para los temas con ciclos vitales más largos. 	
R8. Reforzar la rendición de cuentas y el perfil interno de la cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> — La subgobernadora debería presentar las actividades de cooperación internacional a la Comisión Ejecutiva con el fin de resaltar la importancia de la actividad en el Banco. Un "senior champion" o perfil senior de la alta administración con experiencia en cooperación internacional puede ayudar a determinar un adecuado perfil interno. 	
R9. Crear un Instituto de Cooperación Internacional (físico o virtual)	<ul style="list-style-type: none"> — Consolidar el conocimiento en materia de cooperación internacional de todo el Banco con el fin de compartir buenas prácticas y de identificar las modalidades de impartición más eficientes y efectivas. — Reflejar todas las actividades de cooperación internacional del Banco en la marca y en la comunicación. — Adoptar un enfoque más estratégico en la asignación de recursos para cooperación internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> — Analizar los beneficios de crear un Instituto que centralice todas las actividades de cooperación internacional.

FUENTE: Banco de España.

Cuadro 5

Recomendaciones para el Banco de España en materia de cooperación internacional (cont.)

Área de la recomendación	A corto plazo	A medio plazo
R10. Revisar la estructura organizativa con el fin de mejorar la eficiencia y explotar posibles sinergias		<ul style="list-style-type: none"> — Considerar un modelo alternativo con expertos polivalentes en lugar de especialistas. Para ello no sería necesario incrementar los recursos totales, pero se mejoraría la eficiencia. — Se podrían generar sinergias trasladando la UCI (actualmente en el Departamento de Relaciones Internacionales y Europeas) a una dirección general que preste servicios transversales/horizontales.
R11. Mejorar la evaluación de la cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> — Iniciar los trabajos para establecer un marco de evaluación de la cooperación internacional. — Poner en marcha proyectos piloto con diferentes formatos de evaluación para determinar cuál es el de mayor utilidad (p. ej., el proyecto piloto propuesto con el Banco Central de Chile). 	<ul style="list-style-type: none"> — Establecer un marco para evaluar el impacto de la cooperación internacional a medio plazo. — Considerar marcos basados en marcos lógicos (logframe) y en la teoría del cambio.
R12. Crear una base de conocimientos de cooperación internacional para consolidar buenas prácticas e intercambiar experiencias internamente	<ul style="list-style-type: none"> — Crear un repositorio de cursos y documentos. Considerar qué partes de los cursos online pueden grabarse y reciclarse. Recopilar las experiencias de los empleados del Banco de España en los viajes y las actividades de formación internacionales. — Recopilar orientaciones, posiblemente mediante un modelo de autoservicio, sobre cooperación internacional efectiva con el fin de promover buenas prácticas internamente y ayudar a los empleados sin experiencia en actividades de cooperación internacional. — Revisar la provisión de formación específica para realizar presentaciones y actividades online. 	
R13. Desarrollar iniciativas de comunicación adicionales que eleven el perfil de la cooperación internacional tanto dentro como fuera del Banco	<ul style="list-style-type: none"> — Mejorar la medición y la presentación de información sobre todos los aspectos de la cooperación internacional y seguir elaborando una taxonomía de actividades más clara. Considerar la elaboración de un Informe Anual de Cooperación Internacional para explicar todos los elementos de la cooperación. — Considerar la posibilidad de utilizar más las redes sociales para informar sobre las actividades de cooperación internacional. — Explorar nuevas iniciativas que promuevan una mayor concienciación sobre la cooperación internacional en las distintas áreas del Banco (p. ej., reuniones para todos los empleados, blogs y vídeos). 	

FUENTE: Banco de España.

Anexo I: Reuniones del Panel Evaluador

Reuniones con actores externos (virtuales en la mayoría de los casos)

- Banco de Portugal
- Banco de Portugal
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)
- SECMCA
- Banco Central de Chile
- Banco Central Europeo
- Alianza para la Inclusión Financiera
- Banco de la República, incluido el Gobernador (Banco Central de Colombia)
- Banco Central del Uruguay
- Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed)
- Deutsche Bundesbank
- Banca d'Italia
- Bank Al-Maghrib (Banco Central de Marruecos)
- CEMLA, incluido el Director General
- Banco de México, incluido el Director de Investigación Económica
- BIS Americas, incluido el jefe de la oficina para las Américas
- Banco Central de Costa Rica, incluido el exgobernador
- Banco de Inglaterra
- ASBA, incluido el Secretario General

Reuniones con empleados y directivos del Banco de España (áreas entrevistadas)¹²

- Gobernador y Subgobernadora
- Dirección General de Economía y Estadística
 - Director general de Economía y Estadística
 - Departamento de Relaciones Internacionales y Europeas, directora
 - División de Relaciones Internacionales, jefa
 - Unidad de Cooperación Internacional, responsable y empleados
 - Departamento de Estadística, director
 - Departamento de Economía Internacional y Área del Euro, director
- Dirección General de Servicios
 - Coordinador de Funciones Corporativas
 - División de Digitalización, jefe
 - Departamento de Recursos Humanos, Unidad de Desarrollo, responsable
 - Departamento de Adquisiciones, empleados
 - División de Riesgo Operacional y Continuidad de Negocio, responsables
- Dirección General de Estabilidad Financiera, Regulación y Resolución
 - División de Política Macroprudencial, jefe
 - Unidad de Análisis Macroprudencial, empleados
 - División de CIR y otros Microdatos, jefa
- Dirección General de Operaciones, Mercados y Sistemas de Pago

¹² La lista incluye a todos los miembros del CCI.

- Departamento de Innovación Financiera e Infraestructuras de Mercado, director
- Departamento de Riesgos Financieros, director
- División de Servicios de Pago a Otras Instituciones, jefe
- Dirección General de Supervisión
 - Coordinador de Funciones Corporativas
 - Departamento de Inspecciones, Modelos Internos y PBC, directora
- Dirección General de Conducta Financiera y Billetes
 - Coordinador de Funciones Corporativas
 - División de Educación Financiera, jefe
 - Departamento de Efectivo, División de Innovación y Tecnología del Efectivo, jefa
 - División de Funciones Comunes, Unidad de Secretaría Internacional y Apoyo, empleados
- Departamento de Auditoría Interna, director y empleados
- Secretaría General
 - Vicesecretaría
 - Departamento Jurídico, División de Expedientes Sancionadores y Colaboración con Órganos Judiciales, jefa