

Tema de Actualidad

LA ESTABILIDAD FINANCIERA Y LOS RETOS DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA COMO MENSAJES DEL GOBERNADOR DEL BANCO DE ESPAÑA

Fernando Pampillón(*)

1. Introducción

La publicación anual por el Banco de España de las Cuentas financieras de la economía española y del Informe anual, ambos correspondientes al año anterior, constituye un "clásico" en el acontecer del mundo económico-financiero del mes de junio. También lo es el importante discurso de presentación de este Informe al Consejo de Gobierno del Banco, que pronuncia el Gobernador, cuya trascendencia rebasa el ámbito del órgano al que se dirige, por incluir en la primera parte un análisis de la evolución de la economía mundial y un diagnóstico de su situación actual, con una especial atención a las tres grandes áreas económicas: Estados Unidos, Japón y Unión Europea (UE), y a otras zonas donde se han producido hechos significativos. Por lo que se refiere a la UE, constituye obligada referencia un repaso a los rasgos económicos más relevantes observados en los países de la Unión Monetaria y al papel jugado por la política monetaria única, en la que el Banco, como miembro integrante del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), participa en su definición y ejecución. Dentro de este repaso general, el discurso examina detenidamente, como es habitual, el comportamiento de la economía española en el período.

La segunda parte, y en esto se mantiene la tradición de los discursos de los gobernadores, tiene una orientación marcadamente financiera,

dirigida, básicamente, a estudiar la solvencia y la estabilidad del sistema financiero y de sus instituciones más relevantes. En este año se orienta al examen de la estabilidad financiera y, en concreto, a las perturbaciones del sistema financiero internacional y a sus efectos sobre la situación del sistema bancario español y al papel de la supervisión de las entidades de crédito en un mundo globalizado y sometido a constantes perturbaciones de tipo económico y financiero.

Como mera curiosidad informativa se observa en el discurso de este año una mayor brevedad con respecto al de 2001 y una menor dedicación relativa a la parte de orientaciones financieras.

Esta nota tiene por objeto, precisamente, analizar estas orientaciones que el Gobernador quiere transmitir a la sociedad en su conjunto y, más concretamente, a las instituciones que componen el sistema financiero español.

Sin embargo, antes de entrar en ellas, parece conveniente destacar la referencia a un hito histórico que el discurso subraya en los primeros párrafos: el éxito logrado en la introducción del euro como moneda de curso corriente y que, a pesar de los costes sociales que implica para amplios sectores de la población el uso de la peseta como unidad de cuenta, sin duda constituye ya un acontecimiento inolvidable del

siglo XXI, pese a su incipiente infancia. El éxito del canje es atribuible a muchos protagonistas: familias, empresas, sistema bancario y sector de la distribución, tal como señala el Gobernador en su discurso. Con elogiada modestia, y contrariamente a lo que hacen muchos organismos —ya se sabe que los éxitos están llenos de paternidades y los fracasos suelen padecer orfandad—, el discurso no cita entre los protagonistas al propio Banco de España, que pilotando la operación y conduciéndola a buen puerto merece un público y merecido reconocimiento.

2. La estabilidad financiera

Una de las funciones propias del Banco de España es la promoción del correcto funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero y de los sistemas de pagos nacionales.

Si en el año anterior las preocupaciones del Gobernador parecían nacer de los problemas financieros interiores, recomendando a las entidades de crédito la aplicación de prácticas adecuadas de conducta, tanto en el área de buen gobierno corporativo como en el de control de los riesgos, en este año sus inquietudes, aunque guardan bastante similitud, tienen su origen en el efecto de las perturbaciones del sistema financiero internacional sobre el sistema bancario español y sobre los procedimientos seguidos en la supervisión bancaria.

Las reflexiones se refieren tanto a las perturbaciones que han sufrido los países emergentes como a las deficiencias observadas en sistemas financieros nacionales muy desarrollados. De las primeras es conveniente aprender algunas enseñanzas que el discurso resume en que:

1. El tipo de cambio por sí sólo no garantiza la inmunidad respecto a los efectos de las crisis financieras. Es preciso que aquél sea coherente con las políticas económicas aplicadas y con la estructura institucional existente;

2. El marco institucional es un elemento fundamental para el buen funcionamiento de una economía y para dar sostén y confianza al sistema financiero, lo que sin duda será básico para una buena aceptación y calificación por los mercados financieros exteriores;

3. preciso definir y dar publicidad a unos cri-

terios transparentes para la distribución de los costes de las crisis, en el caso de que éstas se produzcan, y aún más, que sean respetados por todas las partes.

Estas reflexiones son aplicables a muchos países emergentes caracterizados por su debilidad financiera. Sin embargo, no parece muy arriesgado suponer que las tres inducen a pensar en la situación vivida y vigente de Argentina, como caso paradigmático de país que ha olvidado estas prescripciones fundamentales que debe cumplir toda economía para no verse sometida a crisis socialmente muy costosas.

Aunque este tipo de planteamientos resulta un tanto alejado de los sistemas financieros con un elevado grado de desarrollo, éstos tampoco están libres de comportamientos que pueden afectar a la confianza en el funcionamiento de las empresas, de los mercados y del sistema económico en su conjunto. El Gobernador cita en concreto a *Enron* como un ejemplo, malo por supuesto, de las deficiencias observadas en el pasado año en diversos ámbitos: gobierno corporativo, prácticas contables y órganos de control interno y, lo que resulta más grave, los de carácter externo, en el que alguna auditora ha jugado un papel tan protagonista como carente de ética y responsabilidad. Si el discurso se hubiera referido a los momentos actuales, la cita de ejemplos habría crecido y podría incluir nombres como *Xerox*, *Worldcom* o *Vivendi*. Desgraciadamente, los malos ejemplos cunden y estos casos no serán los únicos ni los últimos en saltar a los medios de comunicación.

Si estas deficiencias y actuaciones irregulares no han tenido consecuencias traumáticas para los mercados financieros es debido a la solidez del sistema financiero internacional, caracterizado en los últimos años por:

1. Unos intermediarios financieros bancarios con elevados niveles de solvencia, tanto por haber reforzado su capitalización como por haber seguido una adecuada gestión de los riesgos. En el caso español cabe añadir el notable esfuerzo realizado por estas entidades, que han debido aportar un importante volumen de recursos a dotar la provisión estadística, en previsión del esperado aumento de la morosidad que debe producirse con el cambio de ciclo y que permitirá compensar sus negativos efectos.

2. La mayor eficiencia en el funcionamiento

de los mercados financieros que posibilita una rápida reacción y adaptación a situaciones críticas y la introducción de correcciones en la cotización de los valores de las empresas afectadas, sin que el resto del mercado se vea sometido a perturbaciones generalizadas.

3. Un balance optimista del sistema bancario español

Una síntesis apresurada indicaría que la industria bancaria española ha superado con nota alta el examen verdaderamente difícil del año 2001. En este sentido, el mensaje transmitido es ciertamente optimista y destaca las mejoras operadas en la gestión y en la contención de los costes.

Por el lado de las perturbaciones exteriores, sólo la crisis de Argentina ha tenido efectos apreciables sobre nuestro sistema bancario, aunque no de gran impacto. De hecho, el balance bancario y los beneficios continuaron creciendo, si bien a un ritmo menor que en años anteriores y, en cualquier caso, de forma más intensa que en los países de la UE. El crédito ha continuado su fuerte expansión, en especial el hipotecario, lo que ha dado lugar a un fuerte incremento del endeudamiento de las familias y a un aumento del peso relativo de los flujos de financiación al sector no financiero intermediados por el sistema crediticio frente a los recursos aportados por los mercados de valores.

La solvencia de las entidades ha mejorado tras cuatro años de tendencia a la baja, aunque este refuerzo se produce en los recursos propios complementarios o de segunda categoría que son los que presentan un menor grado de permanencia y de estabilidad. En cualquier caso, la ratio de solvencia media de la banca española supera con holgura, más de un 35 por 100, los mínimos exigidos por la regulación española, que es más exigente que la establecida por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.

En este último aspecto parece conveniente dejar constancia de la existencia de un planteamiento asimétrico entre las entidades y sus autoridades reguladoras. Para éstas, un elevado coeficiente de solvencia, y, en general, un exceso de recursos propios, es una situación satisfactoria porque confiere seguridad al sistema financiero y es una garantía frente a perturbaciones inesperadas e importantes. Sin embargo,

para las entidades supone una inadecuada asignación de recursos, ya que parte de ellos no son necesarios para el desarrollo de la actividad y, además, en las entidades de carácter lucrativo o capitalista, suponen un coste porque deben ser retribuidos. Para las Cajas de Ahorros, en tanto que instituciones de carácter social y carentes de accionistas, sus recursos propios no incorporan costes de financiación y, por tanto, pueden ser acumulados siempre que de ellos se obtenga una rentabilidad superior a las alternativas existentes en el mercado para inversiones con riesgo similar.

4. Los retos de la supervisión bancaria

Dentro de esa amplia función encomendada al Banco de España de promover el correcto funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero, la supervisión juega un papel fundamental en el seguimiento y la tutela de ese mandato.

Debe reconocerse, sin embargo, que el desempeño de esa misión ha adquirido en los momentos presentes una elevada complejidad. El supervisor debe enfrentarse a un mundo, el financiero, en continuo proceso de adaptación a una realidad cambiante. Las instituciones que forman parte de él se hallan sometidas a procesos de concentración, amplían su territorio entrando en otros mercados nacionales o internacionales, extienden su actividad a nuevos negocios, alimentan la innovación financiera creando nuevas fórmulas y productos financieros, nacidos de lo que se ha denominado ingeniería financiera, en muchos casos de vida efímera dada la facilidad con que son copiados por otros competidores, que renuevan continuamente para adaptarlos a las preferencias de su clientela en una especie de movimiento inacabado y perpetuo. A su vez, los mercados han ampliado considerablemente su actividad y la participación de numerosos agentes, con la aparición de legiones de particulares, en ocasiones con un bagaje de cultura financiera más bien escaso.

El supervisor debe enfrentarse a un sector de elevado dinamismo y, además, con limitados medios materiales y personales, lo que le exige economizar recursos, tratando de detectar los problemas que puedan poner en peligro la estabilidad del sistema y de utilizar procedimientos más sofisticados.

La profundización o *vulgarización* financiera, entendida como el acceso de los particulares a los nuevos productos y mercados financieros, ha incrementado las demandas sociales hacia la tarea del supervisor. Ésta ha adquirido una creciente atención pública y los fallos del sistema son ahora vividos y sufridos por amplios grupos que demandan una mayor vigilancia sobre los intermediarios y mercados financieros, pidiendo que las actuaciones de las entidades se amolden no sólo a las regulaciones legales vigentes sino a normas éticas mínimas, llegando incluso a exigir supuestas responsabilidades a las autoridades supervisoras.

En resumen, la supervisión bancaria, y financiera en general, debe enfrentarse a un mundo sometido a un continuo proceso de cambio y a nuevas demandas sociales, y ello con medios insuficientes para esa ingente tarea. Se exige también que las regulaciones que imponga no obstruyan o prohíban la actuación de los agentes sino que, respetando su libertad, incentiven una conducta adecuada. Añádase a esto la necesaria colaboración que deben prestar a los tribunales y órganos judiciales en los casos en que son requeridos y se entenderá que no se trata de una asignatura fácil de superar.

Ante este panorama poco optimista, que en ningún caso puede atribuirse al Gobernador sino a quien esto escribe y que sólo pretende destacar el meritorio papel que desarrolla el Banco en este campo, es lógico que el discurso examine fórmulas que complementen una actuación supervisora eficaz. Aceptado que ésta, por sí sola, exige medios muy costosos para cubrir todo el amplio espectro de actividades que desarrollan las entidades, parece sensato recurrir a instrumentos o fórmulas complementarias que permitan acometer en mejores condiciones esta tarea:

1. El proceso de internacionalización de la actividad financiera de nuestras instituciones, por un lado y, por otro, que la estabilidad del sistema financiero depende cada día más del buen funcionamiento de los mercados supranacionales, justifica que la supervisión no pueda contemplarse como un fenómeno nacional aislado y plantea, como una cuestión imprescindible, la necesidad de una coordinación internacional.

2. La supervisión debe complementarse con una mayor disciplina del mercado que exija a las entidades una actuación transparente y una

amplia información de los hechos relevantes que tengan alguna influencia en la marcha de la empresa para su difusión entre los miembros del mercado. Este punto constituye uno de los pilares básicos del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea, que se prevé entre en vigor en 2005. Debe apoyarse, así mismo, en los códigos de buen gobierno de las entidades de manera que sean sus propios administradores los que adquieran unos compromisos firmes de transparencia en la gestión, de veracidad de la información, de protección de los accionistas y de una adecuada resolución de los conflictos de intereses.

5. Resumen y conclusiones

A diferencia del año anterior, las preocupaciones de carácter financiero del Gobernador, aunque similares en ambos años, parecen tener su origen en las perturbaciones del sistema financiero internacional —y más en concreto, de determinados países emergentes y de otros con un elevado nivel de desarrollo—, y sus posibles repercusiones sobre el sistema bancario español y la supervisión financiera.

Debido a su solidez, los sistemas financieros han podido absorber deficiencias y actuaciones irregulares sin sufrir un grave impacto en su estabilidad, por contar con unos intermediarios solventes y unos mercados financieros eficientes. En este sentido, el sistema bancario español ha superado un año difícil, agravado además muy directamente por la crisis de Argentina, con un crecimiento de su balance y de los beneficios, con tasas inferiores a las de años anteriores aunque superiores a las de los países de nuestro entorno. El crédito ha continuado su fuerte expansión y los niveles de solvencia han mejorado tras cuatro años de tendencia a la baja. El sistema en su conjunto continúa siendo uno de los más capitalizados de la Unión Europea.

Las mayores preocupaciones del Gobernador parecen proceder de los retos a los que debe hacer frente la supervisión bancaria. De una parte, los procesos de cambio de la actividad bancaria y del entorno en el que desarrolla su actividad, aumentan aún más la complejidad de esta función. Debe además atender a las exigencias sociales razonables que demandan los ciudadanos. Tarea complicada si se tiene en cuenta que los supervisores disponen de recur-

limitados y no fáciles de aumentar en el corto plazo.

Ante esta situación, el Gobernador considera necesario el recurso a fórmulas o instrumentos que coadyuven al logro de una supervisión más eficaz. Uno de ellos es la coordinación internacional, dada la interrelación existente entre mercados e intermediarios de distintos países. El segundo ofrece una doble vertiente: de

una parte es imprescindible lograr una mayor disciplina del mercado, y de otra, aplicar normas más estrictas de buen gobierno de las entidades.

NOTA

(*) Uned y Funcas.