

Santander, 19 de junio de 2009

El futuro de la supervisión. Implementación del Informe Larosière

Curso de la APIE en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo

Francisco Javier Aríztegui
Subgobernador

Introducción

Quisiera comenzar mi intervención agradeciendo la oportunidad que me brinda la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Asociación de Periodistas de Información Económica de clausurar estas jornadas sobre la repercusión de la crisis en el sector financiero y otros sectores de la economía.

En estos minutos que voy a compartir con Ustedes, intentaré apuntar cómo va a organizarse a partir de hoy la supervisión financiera en la Unión Europea.

Precisamente hoy es un día clave para los supervisores financieros en Europa, ya que los Jefes de Estado y de Gobierno están dando su respaldo a la puesta en funcionamiento de nuevas propuestas en este área.

Comenzaré con una breve referencia al origen de los cambios y describiré los dos pilares sobre los que se asentará la nueva estructura: lo que en jerga de especialistas se denomina la “supervisión macroprudencial” y la “supervisión microprudencial”. Posteriormente, resaltaré la importancia de las interrelaciones entre ambos pilares que son, sin duda, una pieza clave de esta reforma.

Para finalizar me referiré a su implantación y a la necesidad de que ésta se haga de una manera ordenada.

El origen de los cambios

Estamos viviendo una situación sin precedentes en los mercados financieros. Lo que empezó siendo un problema en el mercado estadounidense de hipotecas de baja calidad, se ha transformado en una crisis financiera mundial, que se ha contagiado a la actividad económica y al empleo, y ha generado una recesión mundial.

Los Estados han intervenido para apoyar a los sistemas financieros de una manera que hace unos años nadie se hubiera imaginado. Y desde el comienzo nos hemos preguntado cómo es posible que hayamos llegado a esta situación y qué podemos hacer para reducir la probabilidad de que este tipo de sucesos vuelvan a registrarse.

El debate en los foros académicos y en los centros de decisión internacionales sobre las causas de la crisis tiende a decantarse en dos líneas de argumentación que, en ocasiones, operan de manera independiente y, en otras, de modo coordinado.

Una línea de debate sugiere que ha habido fallos graves en la regulación pública de los mercados, de las instituciones financieras y de su industria auxiliar. Parte de la convicción que la ordenación

de todas estas instituciones estaba mal diseñada y que, por ello, agobiadas en una situación de tensión, tendieron a colapsar.

Otra línea de argumentación postula que los mayores problemas no surgieron por una normativa especialmente inadecuada sino, más bien, por una falta de exigencia de su cumplimiento y por una mala supervisión de las instituciones y de los mercados financieros.

Ahondando en esta segunda línea de explicación, surgió en Europa el Informe Larosière que hoy centrará mi exposición.

En efecto, en octubre de 2008, el Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, pidió a Jacques de Larosière que presidiera un grupo de expertos que debían prestar asesoramiento a la Comisión Europea sobre el futuro de la legislación y la supervisión comunitarias en materia financiera. Sus recomendaciones se publicaron el pasado 25 de febrero de 2009, en el ya famoso, al menos entre los que nos dedicamos a esto, informe Larosière.

El Informe realiza un diagnóstico de las causas de la crisis e insiste en que es necesario exigir a las entidades de crédito más recursos propios y de mejor calidad, que las normas de prudencia y los esquemas contables deben establecer unos “colchones” de capital de reservas y provisiones que permitan amortiguar las tensiones que genera el ciclo de los negocios, y que los criterios de gobierno y gestión de las entidades financieras han de proporcionar un marco donde primen estrategias a medio plazo y el control de los riesgos.

Después de estas consideraciones sobre regulación, el Informe centra su atención en los cambios que precisa la supervisión financiera en Europa. Y en este ámbito, plantea dos bloques de reformas que podemos encuadrar en lo que se ha llamado la “supervisión financiera macroprudencial” y la “supervisión microprudencial”

Supervisión macroprudencial

El primer pilar de la reforma, y probablemente el más novedoso, es la denominada “supervisión macroprudencial”.

No existe una manera sencilla de definir este concepto, ni yo voy a tratar de hacerlo con precisión. Una aproximación general, no obstante, nos llevaría a apuntar que es un marco de análisis que permite detectar debilidades o riesgos potenciales en los sistemas financieros considerados en su conjunto y no institución a institución. Comprendería, también, el manejo de los medios que sirvan para evitar, o al menos atenuar, el contagio.

Parece evidente, por ejemplo, que la intensa bajada de los tipos de interés que impulsó la Reserva Federal a comienzos de esta década ha tenido que ver con el clima de euforia que impregnó la

actitud de los inversores desde 2003 a 2006. Otro ejemplo de riesgo potencial pueden ser las “burbujas” generalizadas en los mercados inmobiliarios o en los precios de las materias primas que difunden señales de que, a pesar de que los índices generales de inflación no detecten un calentamiento preocupante, puede haber indicios de que está incubándose un proceso de inflación potencialmente peligroso.

A detectar estos procesos y a proponer medidas para evitarlos estaría dedicada la “supervisión macroprudencial”.

En un mundo como el que vivimos, esta función no puede limitarse al ámbito de las autoridades nacionales, sino que, por su propia naturaleza, ha de tener un enfoque global. No es extraño, pues, que la práctica totalidad de los foros internacionales que trabajan en extraer lecciones de esta crisis señalen como un factor clave y urgente la instrumentación de un enfoque “macroprudencial” en la supervisión financiera.

La incorrecta identificación y medición de la exposición de los sistemas financieros a riesgos sistémicos complejos e interconectados, y la falta de reacción ante los que sí se identificaron, han sido una de las principales debilidades que ha puesto de manifiesto la actual crisis. Más adelante volveré sobre este tema, que es fundamental para entender lo que subyace a estas nuevas propuestas.

¿Cómo va a abordarse esta tarea en Europa?

Para afrontar este problema, y siguiendo una de las recomendaciones del grupo Larosière, los jefes de Estado y de Gobierno debaten hoy la creación de un nuevo órgano de vigilancia para todos los sectores financieros, independiente y de alto nivel, que se denominará Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (ESRB). Este nuevo órgano será el encargado de la supervisión “macroprudencial” en Europa y desarrollará cuatro funciones:

1. Diseñar, recopilar y analizar toda la información precisa para identificar los riesgos globales del sector financiero. Esta información comprenderá datos macroeconómicos y estados financieros de entidades individuales tratados de una manea agregada
2. Evaluar la importancia de dichos riesgos
3. Emitir alertas y recomendaciones sobre los mismos
4. Asegurarse que se cumplen dichas recomendaciones

Además, mantendrá un estrecho contacto con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales, para incorporar a sus análisis posibles alertas sobre riesgos globales.

Las recomendaciones que emita este nuevo Consejo podrán afectar a toda Europa o a países concretos. Sus alertas y avisos deberán ser atendidos por los poderes públicos o éstos deberán exponer las razones que les llevan a no cumplir los mismos.

El nuevo Consejo Europeo de Riesgo Sistémico tendrá una gobernanza de amplio espectro, aunque, como es lógico, el papel fundamental lo desempeñarán los bancos centrales integrados en el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Se reunirá en Frankfurt, recibirá el apoyo técnico y logístico del Banco Central Europeo y deberá coordinarse con las autoridades encargadas de la supervisión diaria de las entidades financieras individuales.

Supervisión microprudencial

La reforma de la “supervisión microprudencial” en la Unión Europea es el segundo pilar de la propuesta. El cambio consiste en la creación de tres autoridades supervisoras microprudenciales que deberán construirse a partir de los comités europeos de supervisores, ya existentes (CEBS, CSAR, CEIOPS).

De entrada hay que aclarar que no se crea un “supervisor único” europeo en el sentido de que tenga la responsabilidad de la supervisión diaria de todas las entidades de la Unión, ni siquiera de los grandes bancos transnacionales. La supervisión día a día de las entidades continuará siendo una responsabilidad nacional, no sólo porque los supervisores nacionales son los que mejor conocen a sus entidades bancarias y a sus mercados, sino también porque las Haciendas Públicas y los contribuyentes nacionales son los que pagarían la resolución de las crisis de las entidades de su país.

Lo que se busca con la creación de estas tres nuevas autoridades comunitarias es conseguir una mayor convergencia, cooperación y coordinación entre los supervisores nacionales.

Hasta ahora los comités europeos de supervisores han promovido este mismo objetivo. Y puedo asegurar que se han registrado avances muy importantes en los últimos cinco años. Sin embargo, la cooperación y la convergencia voluntaria –es decir, el pleno consenso- en la que se basan estos comités tiene límites, y los intereses nacionales han prevalecido en muchos casos. Esto ha indicado que la estructura actual es insuficiente para alcanzar el objetivo deseado.

Para lograrlo se ha decidido crear una red integrada de supervisores denominada Sistema Europeo de Supervisores Financieros (ESFS). Esta red estará formada por dos bloques:

- Uno serán los actuales comités supervisores sectoriales, convertidos ahora en autoridades europeas. En principio, habrá una autoridad supervisora europea para la banca, otra para seguros y otra para valores y mercados

- El otro bloque serán los supervisores nacionales

Esta estructura dual tiene por objeto combinar el conocimiento diario y detallado que cada supervisor nacional tiene de sus mercados y entidades, con una visión europea e independiente de las nuevas autoridades.

Los supervisores nacionales son los que más cercanos se encuentran a los mercados e instituciones de sus países. Por ello, son los que mejor pueden realizar la supervisión día a día de sus entidades nacionales y seguirán haciéndolo.

No obstante, las tres nuevas autoridades independientes (ESAs) tendrán poderes efectivos para tomar algunas decisiones por encima de los criterios de los supervisores nacionales. Por ejemplo, hasta ahora, las guías de los comités europeos eran de voluntario cumplimiento para los supervisores nacionales. Con esta reforma, las nuevas autoridades podrán elaborar normas técnicas sobre cómo realizar las inspecciones, que los supervisores nacionales tendremos que cumplir. Estas autoridades, asimismo, dispondrán de bancos de datos que acumularán la información financiera individualizada de todas las instituciones europeas y asegurarán una cultura supervisora común en toda el área.

Otro ejemplo es el poder de mediación asignado a las nuevas autoridades para aquellos casos en que existan desacuerdos entre supervisores de distintos países. Aunque tengo que señalar que, por lo menos hasta ahora y en el sector bancario, los supervisores europeos hemos llegado a acuerdos sin necesidad de arbitraje externo. Y lo mismo se puede decir, en el caso de España, de las relaciones con supervisores de terceros países, especialmente, en nuestro caso, con nuestros homólogos de América con los que hemos mantenido magníficas relaciones y hemos conseguido amplios acuerdos voluntarios.

Cabe señalar, por último, que en esta red dual, además de los supervisores nacionales y de las nuevas autoridades europeas, también tendrán un papel destacado los “colegios de supervisores” –uno para cada banco supranacional, con la participación limitada a los supervisores de los países donde la entidad esté implantada– que permitirán reforzar el intercambio de información y la confianza mutua entre los inspectores de los distintos países.

Como pueden apreciar, las nuevas propuestas no son simplemente un cambio de organización, sino que implican reformas de importante calado.

Vínculo macro-micro prudencial

Aunque los dos pilares que les acabo de describir sean suficientemente sólidos, no podremos lograr una supervisión potente en la Unión si los vínculos entre ambos niveles no funcionan correctamente.

Aunque la relación existente entre ambos pilares puede parecer obvia -y es fácil ver que uno complementa al otro-, no les sorprenderá si les digo que su implantación no va a ser sencilla. Entre otros factores, pesa la dificultad de precisar el modo concreto de operar del Consejo de Riesgo Sistémico que, como ya he indicado, constituye una novedad en la nueva estructura.

Para que una supervisión de este tipo sea efectiva, tiene que ser capaz de elaborar un diagnóstico preciso de las debilidades y riesgos del sistema; ha de poder emitir recomendaciones utilizando dicho diagnóstico, y tiene que establecer un mecanismo que asegure que se atienden dichas recomendaciones. Por todo ello, el supervisor “macroprudencial” debe estar dotado de instrumentos suficientes y ha de contar con el apoyo del supervisor “microprudencial”.

En efecto, para efectuar el diagnóstico, el Consejo deberá disponer de toda la información relevante de los mercados y de las instituciones financieras europeas. En este armazón, las nuevas autoridades “microprudenciales” serán las encargadas de centralizar los estados financieros detallados de los distintos bancos y compañías de seguros que manejan los supervisores nacionales y transmitirlos de manera agregada al Consejo de Riesgo Sistémico.

El Consejo habrá de contar con el apoyo de los supervisores de las entidades para interpretar adecuadamente la información recopilada y calibrar los riesgos detectados. Y, además, las tres autoridades “microprudenciales” participarán en los órganos de gobierno del Consejo.

Estas interrelaciones también se articulan en dirección inversa. Así, no puede concebirse la “supervisión microprudencial” de las entidades (esto es, “la de toda la vida”, si se me permite la expresión) como una supervisión en la que no se tengan en cuenta las debilidades y riesgos globales detectados por el Consejo de Riesgo Sistémico.

Cabe señalar otro aspecto que he mencionado hace un momento y que es, a mi juicio, aún más relevante. Se trata de la necesidad de que se establezcan mecanismos efectivos que aseguren que las recomendaciones del supervisor macroprudencial se materializan en acciones y actuaciones concretas por parte de los distintos supervisores nacionales de las entidades y por parte de las tres nuevas autoridades “microprudenciales”.

Debemos ser conscientes de que, aunque logremos identificar y ordenar adecuadamente los riesgos futuros a los que se enfrentan los sistemas financieros, si no existen mecanismos de presión e incentivos para actuar en consecuencia, todos nuestros esfuerzos serán papel mojado. Esta es precisamente una de las principales conclusiones del informe Larosière.

Próximos pasos en la implantación de la reforma

Para finalizar mi intervención, querría señalar brevemente cómo va a ponerse en práctica esta reforma y en qué punto nos encontramos.

Como he dicho al comienzo, hoy es un día clave para la supervisión europea. El Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno debe decidir si “da luz verde” a estas nuevas propuestas. El objetivo es que el nuevo marco de supervisión europea pueda comenzar a funcionar en el año 2010. Como podrán imaginarse, esto va a ser un gran reto para todos los que estamos involucrados en el proyecto.

Las propuestas que están encima de la mesa son factibles, aunque todavía existen numerosos detalles por concretar. No suponen un cambio brusco, y son la evolución natural de un sistema cuyas debilidades ha puesto de manifiesto la actual crisis. Además, existe un amplio consenso entre los Estados miembros y se registra un momento político propicio para su implantación. En este sentido, las palabras del Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, captan la importancia del momento: “Tiene que ser ahora o nunca. Si no podemos reformar el sector financiero y la supervisión financiera cuando tenemos una auténtica crisis, ¿cuándo lo reformaremos?”.

Sin embargo, me gustaría señalar algunos riesgos potenciales que, si se materializaran, supondrían el fracaso de los avances conseguidos. Tres son, a mi entender, los más relevantes.

El primero tiene que ver con el diseño de las nuevas estructuras. En los últimos años ha existido, en Europa y a nivel global, una clara tendencia a crear estructuras complejas y múltiples para discutir temas relacionados con la regulación y la supervisión financiera. Una organización excesivamente complicada, integrada por demasiados foros y grupos, en la que no queden claramente definidas las responsabilidades, o en la que éstas se solapen con las de otros organismos existentes, pondría en peligro la efectividad de la reforma. Por tanto, debe haber líneas claras de responsabilidad.

En segundo lugar, aunque se desarrollen estructuras adecuadas y con responsabilidades definidas, si no se les dota de los recursos necesarios, no será posible alcanzar las metas deseadas. Una de las debilidades de los actuales comités supervisores ha sido la falta de poderes y recursos para cumplir eficazmente sus funciones.

En tercer lugar, la urgencia y oportunidad del momento no deben hacernos tomar decisiones precipitadas. Es importante que la implantación de la reforma se haga de manera ordenada.

En cualquier caso, la instrumentación de estas nuevas propuestas no es el fin del proceso. Y probablemente no serán suficientes para solucionar todos los retos futuros a los que los supervisores nos tendremos que enfrentar. Lo que sí es seguro es que es un paso en la dirección correcta.

El debate continúa y la reforma que todos esperamos que hoy se apruebe se revisará dentro de tres años. El tiempo nos dirá si supimos afrontar adecuadamente el reto al que tenemos ante nosotros.

Muchas gracias.