

Santander, 22 de Junio de 2007

La eficiencia del sistema bancario y la supervisión del Banco de España

Conferencia de Clausura del Curso organizado por la Asociación de Periodistas de Información Económica (APIE) en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP)

José Viñals

Subgobernador del Banco de España

Quisiera comenzar agradeciendo a los organizadores, la Asociación de Periodistas de Información Económica y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, su invitación para pronunciar esta conferencia de clausura en unas jornadas que, año tras año, vienen demostrando su utilidad como punto de encuentro y de reflexión sobre la situación del sistema financiero español, sus desafíos y sus perspectivas.

Ciertamente, es un placer estar hoy con todos ustedes en una convocatoria planteada en torno a una pregunta -¿Por qué el sistema financiero español es el más eficiente de Europa?- cuya sola formulación expresa un juicio muy positivo sobre la situación de nuestro sistema, así como una visión favorable sobre su capacidad para encarar los retos y aprovechar las oportunidades que ofrece un mercado cada vez más integrado y competitivo.

La eficiencia es, en efecto, una de las claves que permiten sopesar la madurez de un sistema financiero: no sólo está directamente relacionada con la rentabilidad y la solvencia, sino que constituye también un barómetro muy preciso para medir la capacidad competitiva y de adaptación al dinamismo de un sector en continua búsqueda de innovaciones. La continuidad de las entidades financieras en el medio y largo plazo y su aptitud para desarrollar estrategias de negocio que permitan optar por posiciones de liderazgo dependen, en buena parte, del éxito en el complejo camino hacia la eficiencia.

En estas jornadas ha resultado, sin duda, de interés analizar qué grado de verdad existe en la pregunta con la que los organizadores ensalzan las condiciones de eficiencia de nuestro sistema financiero, en comparación con otros países europeos, pero es igualmente interesante echar la vista hacia atrás y plantearnos qué hubiéramos podido decir sobre esta misma cuestión hace treinta años, en un momento en que España afrontaba su transición democrática.

A finales de los años 70 nuestro sistema bancario era débil y anticuado, poco preparado para afrontar el reto de la liberalización económica tras muchos lustros sobreviviendo en un entorno muy proteccionista. Igualmente, nuestro sistema supervisor era débil y mostraba numerosas carencias. No es de extrañar, por tanto, que se produjera entonces la crisis bancaria más severa que ha tenido que afrontar España a lo largo de su historia reciente, en la que más de la mitad de los bancos privados atravesaron por problemas.

Afortunadamente, esta fotografía en blanco y negro poco tiene que ver con la que hoy puede tomarse, ya en color, por cualquier observador: un sistema moderno, sólido y eficiente y con capacidad de expansión; y un modelo de supervisión igualmente preparado para cumplir los objetivos de promover la estabilidad financiera y proteger a los depositantes. A estas dos

instantáneas les separan treinta años de esfuerzos que han sido justamente recompensados por el éxito.

En la primera parte de mi intervención realizaré algunos comentarios sobre determinados factores que, sin duda, han contribuido especialmente a la eficiencia de nuestro sistema bancario: la competencia interna, el desarrollo tecnológico, el capital humano, el modelo de banca, los sistemas de gestión de riesgos y la expansión internacional. En la segunda parte analizaré determinados aspectos del ejercicio de la función supervisora y de las políticas regulatorias aplicadas que tienen relación con la eficiencia de las entidades.

Previamente, me gustaría repasar algunas cifras de carácter general que recogen lo mucho que se ha progresado en los últimos años. El indicador más utilizado para la evaluación global de la eficiencia de las entidades, el ratio que mide los costes de estructura en relación con el margen ordinario, ha mejorado en casi 15 puntos desde 1999 en el conjunto de los grupos españoles de entidades de depósito. Partiendo de un valor inicial en torno al 62%, a lo largo del ejercicio 2006 rompió la barrera del 50%, para situarse a fin de año en el 47,5%. Si hiciéramos un análisis por separado de bancos y cajas de ahorros, comprobaríamos que la trayectoria ha sido muy similar.

Mi primera reflexión se refiere precisamente a la importancia que en el modelo bancario español tiene la intensa **competencia entre los bancos y las cajas**. La configuración actual de nuestro sistema bancario es el resultado de un proceso histórico en que entidades de diferente naturaleza mercantil han demostrado su capacidad para atender distintos segmentos de población con necesidades bancarias específicas, de manera que ni la localización geográfica, ni los niveles de educación y renta, ni el sector productivo han sido condicionantes decisivos para el acceso a la oferta de productos bancarios.

La igualación legal de las posibilidades operativas de bancos y cajas de ahorro fue el lógico corolario a la experiencia acumulada, y supuso un estímulo para el desarrollo de dos subsectores capaces de desarrollar estrategias cada vez más eficaces basadas en la orientación a la clientela, la innovación y los procedimientos de gestión, generando un entorno competitivo que ha significado un notable impulso a la eficiencia.

Otro factor que ha tenido una clara influencia en la mejora del comportamiento de nuestro sistema es el **desarrollo tecnológico**. La inversión en tecnología es una inversión cuantiosa y relevante, de ahí que planificarla y gestionarla adecuadamente no resulte una cuestión menor dentro del conjunto de estrategias de las entidades. La clave está en saber traducir ese volumen de inversión en beneficios, vía mejora de la eficiencia, y en oportunidades para competir.

Sin olvidar, también, que el uso de procesos tecnológicos más complejos requiere gestionar un nuevo riesgo: el *riesgo tecnológico*. Un aspecto concreto que implica su gestión es la necesidad de desarrollar planes de emergencia ante la posible interrupción de la operativa normal de una entidad. La importancia que este aspecto del control interno puede llegar a tener ha movido a las autoridades de supervisión a alertar sobre la necesidad de que los administradores tomen las medidas oportunas de control.

El Banco de España, en la Memoria de Supervisión del último ejercicio, que está a punto de publicarse, va a hacerse eco de estas reflexiones asumiendo los principios de alto nivel sobre continuidad del negocio publicados en agosto de 2006 por el Joint Forum, grupo internacional del que forman parte supervisores de los tres sectores financieros tradicionales: banca, valores y seguros.

El tercer aspecto que deseo comentar se refiere al **capital humano**. Si miramos una década hacia atrás, constataremos que se ha producido una amplia renovación de los equipos directivos de las entidades de crédito y un cambio relevante en el perfil del empleado medio de banca. Me detendré brevemente en dos factores asociados a este proceso: la preparación inicial y la formación.

La preparación académica media de los trabajadores de banca ha mejorado ostensiblemente a lo largo del tiempo; al menos, es lo que el Banco de España viene percibiendo día a día en los frecuentes contactos mantenidos para el ejercicio de sus distintas funciones. Me satisface especialmente poder hacer este comentario en el marco de una institución docente, como la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, que acoge este encuentro. Sin duda, ahora que estamos inmersos en el proceso de adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (reforma de Bolonia), las universidades españolas podrán encarar con más posibilidades de éxito el reto de un mayor acercamiento entre el mundo universitario y el de la empresa, poniendo más énfasis en la formación orientada al ejercicio profesional.

Junto a ello, las entidades han entendido que la inversión en formación es una de las inversiones más rentables que pueden realizar y la que proporciona una relación coste-beneficio más favorable en términos de eficiencia.

Un cuarto punto en el que quisiera detenerme es el modelo de negocio bancario típico de las entidades españolas, **la banca minorista**, que no es ajeno a los niveles de eficiencia alcanzados. En primer lugar, porque la especialización en esta área ha sido tan intensa que ha proporcionado a nuestras entidades una clara ventaja competitiva en el mercado interior. En segundo lugar, porque esta especialización ha supuesto el desarrollo de estrategias de negocio y la formación de equipos

de gestión sumamente cualificados, que se han convertido en un intangible de gran valor en las decisiones de expansión de algunas entidades; y, en tercer lugar, porque al tratarse de un modelo de negocio que promueve los resultados recurrentes ha favorecido la construcción de estructuras eficientes con vocación de estabilidad.

Mi siguiente reflexión gira en torno a la relación entre los **sistemas de gestión de riesgos** y la eficiencia. Tradicionalmente, la gestión de riesgos ha sido la parte de una entidad de crédito más opaca hacia el público en general. Pero, al igual que las instalaciones no visibles de un edificio son esenciales para su buen funcionamiento, los sistemas de gestión de riesgos constituyen una infraestructura básica de la que depende en buena parte el éxito de la actividad desarrollada. No es de extrañar, por lo tanto, que las iniciativas más recientes sobre obligaciones de transparencia –informes de gobierno corporativo, memoria anual, Pilar 3 de la nueva normativa de solvencia– promuevan una información cada vez más completa sobre esta materia.

Bancos y cajas tienen aquí un terreno muy amplio para explorar nuevos caminos. Cada vez es más notorio que en sistemas de gestión de riesgos las entidades tienen campo para procurarse ventajas competitivas. De hecho, se ha llegado a decir que tales sistemas forman ya parte de las señas de identidad de una entidad de crédito.

Pero no debemos olvidar que la búsqueda de la eficiencia es también la búsqueda de las economías de escala. De ahí que, para finalizar estos comentarios dedicados a examinar los factores que han impulsado la eficiencia de nuestro sistema bancario, me detenga brevemente en repasar la trayectoria que ha seguido el sector bancario en España, desde que a finales de la década de los 80 tuvo lugar la primera fusión entre dos grandes bancos españoles.

En una primera fase, se produjo un proceso intenso de consolidación de entidades dentro de España, que se tradujo en el caso de los bancos en fusiones entre las entidades de mayor tamaño y, en el caso de las cajas de ahorros, en concentraciones dentro de cada ámbito autonómico. Posteriormente, desde mediados de la década de los años 90, la banca española inició el proceso de **expansión internacional** que hoy todavía la caracteriza, dirigiéndose principalmente al mercado latinoamericano. La proximidad cultural, la disponibilidad de excedentes de gestión como consecuencia de las fusiones en España, y la dedicación a mercados en los que poder aportar una experiencia más relevante de banca al por menor, han facilitado que este proceso, a pesar de los riesgos que supone la presencia en mercados con un nivel de madurez inferior, haya podido contribuir a la mejora de la eficiencia global de los grupos españoles con políticas de expansión más activas. Y finalmente, ya en este siglo, estas políticas han comenzado a dirigirse con fuerza hacia nuestro continente, aunque en el negocio de banca minorista todavía se observa un nivel de integración en la Unión Europea muy inferior al alcanzado en otros mercados financieros, a la vez que se inicia la presencia en otros mercados geográficos.

Un veterano directivo de una entidad española decía a menudo una frase que puede recordarse como un lema directo y, a mi juicio, muy sabio sobre la profesión de banca: *la eficiencia sólo se persigue, nunca se consigue*. Es una forma concisa y realista de expresar el peligro que puede suponer caer en la complacencia cuando se tienen responsabilidades cuyo ejercicio viene saldándose de manera positiva, pero que no están exentas de riesgos y amenazas.

Mantener, como una prioridad estratégica, la batalla por la eficiencia es la mejor forma que tienen las entidades para encarar un futuro caracterizado por un previsible aumento de la competencia externa en el mercado interior de banca al por menor, por los cambios normativos de actualidad o por la eventual necesidad de gestionar los riesgos incurridos en condiciones macroeconómicas no tan favorables como las de los últimos años.

En la segunda parte de mi intervención es mi propósito referirme al papel desempeñado por el Banco de España, como regulador y supervisor, en el fomento de la eficiencia de nuestro sistema bancario. Los supervisores han sido, en ocasiones, criticados como causantes de algunas trabas para la consecución de rendimientos óptimos por parte de las entidades. No voy a rehuir esta polémica, pero quisiera partir de dos principios que estoy seguro son ampliamente compartidos.

En primer lugar, las entidades de crédito y las autoridades supervisoras, con el fin de cumplir adecuadamente sus fines, de naturaleza privada y pública respectivamente, tienen objetivos intermedios que son coincidentes. Así, la mayor eficiencia de las entidades enlaza perfectamente con el mandato legal del Banco de España de coadyuvar a que el sector bancario sea lo más seguro y estable posible, y que tenga capacidad holgada para ofrecer a los ciudadanos servicios de calidad y a precios competitivos.

En segundo lugar, el ejercicio de la función supervisora supone necesariamente ciertos costes para las entidades derivados de la necesidad de cumplir las normas prudenciales, de atender los requerimientos de información del supervisor y de mantener una interlocución frecuente con él. Estos costes son reales y cuantificables, pero una medición adecuada nos llevaría también a calcular los beneficios indirectos que, para cada participante en el sector, supone la existencia de un sistema público de vigilancia, por el grado de seguridad que aporta y la confianza global en el sistema que genera. De ahí que, un buen sistema de supervisión sea aquel que genera unos beneficios que superan ampliamente los costes incurridos.

A partir de aquí, el deber de todo supervisor es someter a análisis permanente las iniciativas adoptadas en materia de regulación y supervisión para facilitar a las entidades su recorrido hacia la eficiencia. Sería un error de concepto y un mal servicio al interés general considerar que la condición de *autoridad pública* exime de la necesidad de realizar tal análisis.

El Banco de España ha conocido en su historia reciente tres fases en relación con los **enfoques supervisores** aplicados. Hasta principios de la década de los 80, se mantenía una estructura legal muy reglamentista en cuanto a las posibilidades operativas de las entidades de crédito, los precios aplicados y el acceso a la condición de banquero, que determinaban una orientación supervisora formalista, en la que se hacía hincapié en el cumplimiento de disposiciones en muchos casos no relacionadas con preocupaciones prudenciales. A partir de la crisis de finales de los años 70-principios de los 80 la liberalización del sistema fue acompañada de un cambio en el enfoque supervisor, que se orientó a tener un conocimiento actualizado de la situación financiera de las entidades a través de revisiones de los estados contables y de recursos propios. Se desarrolló entonces una experiencia muy valiosa en verificación de la calidad de los activos, que sigue constituyendo un elemento importante de nuestro modelo supervisor, y que poco a poco fue incorporando elementos más cualitativos. Finalmente, desde finales de la década pasada, el Banco de España adoptó la orientación conocida como Supervisión de la Actividad Bancaria bajo Enfoque Riesgo, en acrónimo SABER, cuyo fundamento reside en estructurar las tareas de supervisión en torno a la valoración del perfil de riesgos de cada entidad.

En mi opinión, el enfoque riesgo es el más adecuado para limitar la carga supervisora. Primero, porque aporta más valor añadido a las entidades, al llevar a cabo una revisión independiente no sólo de los estados financieros, sino también de los sistemas de gestión de riesgos utilizados; segundo, porque permite actuaciones más selectivas en las áreas donde se concentran los riesgos; tercero, porque facilita la interlocución al ser el enfoque riesgo un lenguaje común compartido por todos; y, finalmente, porque se alinea mejor con el rumbo actual de la normativa de solvencia y de la gestión interna.

Los supervisores que tenemos encomendada la vigilancia de la solvencia de las entidades solemos ser designados con el apelativo de “prudenciales”. Parece, por lo tanto, intrínseca a nuestra función la aplicación de criterios de **prudencia**. Las lecciones aprendidas de la severa crisis a que me he referido antes nos enseñaron también las virtudes de este tipo de criterios. En alguna ocasión hemos recibido la crítica de haber ido en algún punto un poco más allá de lo recorrido por otros países europeos. Quizás el asunto que ha concentrado más comentarios al respecto haya sido el de la normativa de provisiones para insolvencias. Les puedo anunciar que el Banco de España ha iniciado ya estudios preliminares para propiciar una reforma normativa con el objeto de que las entidades que cuenten con sistemas integrados de gestión del riesgo de crédito y una experiencia de datos históricos suficientemente amplia puedan, en un futuro próximo, siguiendo el camino que ya apuntó la última circular contable, realizar el cálculo de sus provisiones para insolvencias de acuerdo con sus propios modelos internos. Esta reforma no persigue en absoluto reducir el grado de exigencia del actual sistema de provisiones sino, más bien, adaptarlo a las circunstancias concretas de cada entidad.

Creo que la evolución de las cifras de rentabilidad, solvencia y eficiencia de nuestras entidades en las últimas décadas, y su positiva comparación con las de otros países de nuestro entorno, atestiguan que la capacidad competitiva de nuestro sistema bancario no se ha visto mermada en absoluto por unas políticas supervisoras que han contribuido a fortalecer la solvencia de las entidades y aumentar la confianza del público y de los mercados.

Sin duda, el nivel de prudencia de los criterios aplicados por el Banco de España puede modularse en función de cada momento histórico. En el futuro, la aplicación de modelos internos tanto para los cálculos de recursos propios como para los de provisiones, supondrá la necesidad de que los gestores realicen estimaciones sujetas a distintos tipos de hipótesis, lo cual implica un incremento notable en su responsabilidad, muy razonable teniendo en cuenta la madurez que ha alcanzado el sector. Los administradores, al definir sus políticas, sin duda tendrán en el punto de mira la necesidad de proteger la calidad de los activos, la solvencia de la entidad, la confianza en el negocio y la continuidad de éste.

También quisiera hacer unos comentarios sobre los **estilos de regulación**. La normativa bancaria ha alcanzado un elevado grado de armonización en el seno de la Unión Europea. Una tendencia reciente de las nuevas directivas aplicables en el ámbito financiero consiste en buscar un vínculo mayor entre la forma de cumplimiento de las exigencias prudenciales y la manera en que los administradores y directivos gestionan su entidad. Ya me he referido a que, con el nuevo marco general de solvencia, conocido como Basilea II, las entidades van a poder calcular sus recursos propios utilizando enfoques avanzados anclados en sus modelos internos de gestión. Para ello, habrán de demostrar que cuentan con unos sistemas capaces de mejorar las estimaciones proporcionadas por los métodos estandarizados de cumplimiento. Este planteamiento tiene indudables repercusiones sobre la eficiencia de las entidades de crédito.

En primer lugar, va a permitir un uso más eficiente del capital, contribuyendo a la definición de estrategias óptimas de financiación y de asignación de los recursos propios. Con ello, se disminuye la brecha existente entre los conceptos de capital interno y capital regulatorio. En segundo lugar, se crean incentivos para la mejora de la gestión, pues la adopción de enfoques más avanzados depende de la calidad de los sistemas y procedimientos de gestión de riesgos utilizados. Para enfatizar este último aspecto de las normas de Basilea II se ha acuñado el concepto de *regulación por incentivos*.

En la definición de los estándares de referencia que elabora el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea es cada vez más acentuado el proceso de diálogo con los representantes de las entidades de crédito para conseguir acuerdos más respetuosos con las necesidades reales de la banca. Esta tendencia se repite en los procesos legislativos de la Unión Europea y de España. La publicación de estudios de impacto contribuye también a una mejor comprensión del proceso de

elaboración de normas. El Banco de España, en el proceso de consulta en marcha sobre la nueva circular de solvencia, ha iniciado la práctica de publicar tales estudios, una iniciativa que tendrá continuidad en el futuro.

En este avance hacia la flexibilidad se está abriendo camino un concepto nuevo, *la regulación basada en principios*, que promueve un estilo regulatorio menos partidario de numerosas normas prescriptivas de detalle y más basado en la enunciación de objetivos más generales, que las entidades pueden atender de la forma que mejor se adapte a sus circunstancias. Esta tendencia enlaza con la previsión incorporada al Proyecto de Ley por la que se modifica la actual Ley de Recursos Propios, recientemente publicado en el Boletín de las Cortes, según la cual se habilita al Banco de España para elaborar y publicar guías, dirigidas a las entidades y grupos supervisados, indicando los criterios, prácticas o procedimientos que considera adecuados para favorecer una buena evaluación de los riesgos y el mejor cumplimiento de las normas de ordenación y disciplina.

La incidencia de las cargas supervisoras sobre la eficiencia se multiplica en el caso de grupos plurinacionales con presencia en distintos países, sujetos a variados regímenes legales y supervisados por distintas autoridades. En la Unión Europea es una reflexión frecuente, porque se hace más relevante a medida que se avanza en la integración de los sistemas financieros. Por eso, los esfuerzos actuales de los supervisores europeos se centran en mejorar la **cooperación y la convergencia en prácticas supervisoras**, una vez alcanzada una adecuada homogeneización de las normativas nacionales. Para lograrlo se trata de potenciar los instrumentos conocidos como de *Nivel 3* en el esquema de comités de reguladores y supervisores de Lamfalussy. Ello sin perjuicio de que, de cara al futuro a más largo plazo, se siga reflexionando sobre la estructura de la supervisión europea, un debate en el que uno de los factores importantes a analizar es la influencia que tal estructura tiene en los costes de la supervisión para los grupos con presencia multinacional.

De mis palabras se puede concluir que la cuestión de la eficiencia de las entidades de crédito suscita temas muy variados, que habrán de ser afrontados por los gestores bancarios y por las autoridades de supervisión. Un aspecto fundamental a tener en cuenta es la necesidad de considerar la batalla por la eficiencia una batalla permanente.

Como conclusión, creo que la historia de éxito en que ha consistido la evolución del sistema bancario español en estas últimas décadas ha sido el resultado de una alianza no escrita entre el sector privado y el sector público, que han comprendido muy bien que el camino que estaban recorriendo era un camino común y el entendimiento mutuo contribuía a allanarlo. Al principio, la

parte pública debió asumir una función más relevante, ya que fue necesario gestionar la salida de una crisis intensa, crear infraestructuras regulatorias que permitieran el desempeño de una supervisión eficiente y adoptar cuantas medidas coercitivas o persuasivas fueron necesarias para promover la solvencia de las entidades, pero el sector privado ha ido tomando cada vez más protagonismo en la tarea de conducir al sistema bancario español a las posiciones punteras que hoy ostenta.

Muchas gracias por su atención.