

Madrid, 15 de noviembre de 2010

La reforma del sistema financiero español

X Encuentro Financiero Internacional Caja Madrid

Miguel Fernández Ordóñez
Gobernador del Banco de España

Buenos días a todos y muchas gracias a los organizadores de este evento por invitarme a participar en su inauguración.

Hace más de tres años, en un momento en el que el ciclo expansivo de la economía española mostraba síntomas de agotamiento, dio comienzo la crisis financiera internacional más grave desde la Gran Depresión. En 2008 las turbulencias afectaron de lleno a algunos grandes bancos internacionales y sus Gobiernos se vieron obligados a rescatarlos para evitar el colapso de todo el sistema financiero.

El sector bancario español resistió razonablemente esa primera ola de la crisis. En primer lugar, porque las entidades no habían participado en la generación ni habían invertido en los productos crediticios estructurados más complejos que bautizamos como *tóxicos*. Nuestra banca practicaba, y sigue practicando, un modelo de negocio minorista y próximo al cliente, que antes del verano de 2007 algunos calificaban de tradicional o anticuado, pero que con el paso del tiempo ha demostrado ser un activo enormemente valioso.

La segunda razón que explica el buen comportamiento del sistema bancario español en los dos primeros años de la crisis mundial es nuestro régimen de regulación y de supervisión, que en algunos aspectos importantes fue más prudente que el de otros países desarrollados. Buenos ejemplos de ello son el sistema de provisiones vigente desde hace una década, que obliga a constituir un colchón en la fase expansiva del ciclo económico, o la exigencia de consolidar cualquier estructura fuera de los balances bancarios que implique un riesgo para la entidad. Al no ofrecer España los incentivos que proporcionaban otros regímenes regulatorios y supervisores más laxos, aquí no se desarrollaron ni productos ni negocios de alta vulnerabilidad.

No obstante, al inicio de la crisis, el sistema bancario español también presentaba algunos desequilibrios que se habían acumulado en la larga etapa expansiva precedente. Durante aquel período, tanto la capacidad instalada en el sector como el crédito para actividades de construcción y de promoción inmobiliaria crecieron de forma continuada desde finales de los años 90, a unos ritmos que eran insostenibles desde una perspectiva de largo plazo. En segundo lugar, esta expansión se financió en buena parte acudiendo a los mercados internacionales, ya que los depósitos captados de empresas y familias no eran suficientes para acomodar un crecimiento del crédito tan intenso. Ello generó una dependencia de la financiación mayorista que aumentó la vulnerabilidad de nuestras entidades frente a posibles shocks en los mercados financieros.

Con estos desequilibrios propios, y enfrentado a una crisis de una intensidad sin precedentes en la historia moderna, era evidente que el sector bancario español no podía permanecer inmune ante el cataclismo vivido por la economía mundial. En especial se vieron muy afectadas las cajas de ahorros, o por ser más preciso, una buena parte de ellas. La razón es que estas entidades acumularon desequilibrios de una forma más intensa, y por ello su corrección está siendo ahora más significativa.

La magnitud de la crisis obligó a todas las autoridades económicas a reaccionar con rapidez, energía e imaginación. Los gobiernos y los bancos centrales adoptaron medidas excepcionales de provisión de liquidez para mitigar los problemas de financiación en el corto plazo, e inmediatamente se pusieron a diseñar cambios en el marco regulatorio y supervisor internacional, orientados a evitar la recurrencia de crisis similares y a mejorar la resistencia del sistema financiero de cara al futuro. Entre ellos cabe señalar el nuevo esquema regulatorio conocido como Basilea III, los avances en el tratamiento de las denominadas entidades sistémicas, el aumento de la intensidad de la supervisión o la introducción de un nuevo marco de supervisión en Europa.

Las medidas macroeconómicas plantean todavía retos importantes, como por ejemplo la definición de unas estrategias de salida que permitan retirar los estímulos económicos en el momento adecuado. Pero quizás sea aún más importante para el sector bancario el impacto de la profunda revisión de los esquemas de regulación y supervisión que se ha perfilado en los principales foros y organismos internacionales en los últimos dos años.

En concreto, Basilea III exigirá más y mejor capital a los bancos en función del riesgo de sus actividades, a lo que se añadirán requerimientos adicionales en función del riesgo de liquidez y de financiación a largo plazo, así como para mitigar la prociclicidad asociada al negocio bancario.

El mensaje de todos estos cambios es claro: las entidades tendrán que aumentar significativamente la cantidad y la calidad de su capital. Estos cambios podrían tener un coste elevado para la economía mundial, en el caso de que se exigieran de forma inmediata, dada la fragilidad de las condiciones económicas y financieras vigentes. Por ello se ha aprobado un calendario de aplicación que no pone en riesgo la recuperación económica.

Como he dicho, Basilea III incorpora también unas nuevas ratios de liquidez y de apalancamiento. Sin embargo, la experiencia regulatoria con estos nuevos instrumentos es limitada, lo que dificulta su calibración. Consecuentemente, las propuestas concretas para estas ratios no están todavía completamente perfiladas y por ello se han establecido unos

períodos de adecuación dilatados así como cláusulas de revisión para el caso en que de su aplicación se derivasen consecuencias no deseadas.

Por último, el nuevo marco regulatorio contempla la creación de colchones de capital contracíclicos, siguiendo una filosofía similar a la del sistema de provisiones genéricas vigente en España. Ya se ha publicado una propuesta sobre estos buffers, que debería acordarse definitivamente a finales de este año.

Además de los avances de Basilea III, en los últimos meses el Consejo de Estabilidad Financiera (FSB, en sus siglas en inglés) ha avanzado en el tratamiento de las entidades con importancia sistémica (SIFIs). El coste público de los rescates de importantes bancos internacionales en la fase más aguda de la crisis reabrió un viejo debate de la regulación bancaria: qué se debe hacer con las entidades que son demasiado importantes para dejarlas caer, esto es, aquéllas que se pueden considerar sistémicas por su tamaño, por el nivel de complejidad de su operativa o por su grado de interconexión con otros participantes del sistema financiero.

La cumbre del G-20 de Seúl ha respaldado estos trabajos, que deberían concluir asegurando que las mayores exigencias regulatorias y supervisoras se modulen en función del tipo de actividad desarrollado por las entidades, por la complejidad de esa actividad y por la estructura operativa de cada institución.

Evidentemente, los cambios regulatorios en marcha demandarán un esfuerzo importante al sector bancario español, que como el del resto de países deberá hacer frente a los nuevos requisitos de capital. No obstante, hay factores que deberían contribuir a que su impacto sobre las entidades de nuestro país se mantenga dentro de unos límites razonables. Por ejemplo, las nuevas normas establecen unos mayores requisitos de capital para los activos más arriesgados, pero dada la naturaleza del negocio de nuestras entidades, basado principalmente en la banca minorista, no cabe esperar que estas exigencias tengan un impacto insostenible. Por otra parte, en el contexto de la discusión sobre las entidades con importancia sistémica ocupan un papel fundamental los planes de resolución de crisis orientados a lograr que cualquier entidad pueda ser liquidada o reestructurada perturbando lo menos posible el conjunto del sistema. En este sentido, la estructura de los bancos transfronterizos españoles es un activo positivo, dado que sus actividades en el exterior se desarrollan fundamentalmente mediante filiales, que cuentan con autonomía financiera.

En definitiva, las novedades en los esquemas de regulación y supervisión avanzan en una línea que es consistente con algunas de las prácticas que ya se venían desarrollando en nuestro país, y existen motivos para confiar en la capacidad de las entidades españolas para adaptarse a estas nuevas exigencias.

Los principales retos

Por ello, los retos más importantes a los que se enfrenta hoy el sector bancario español no provienen de los cambios en la regulación financiera internacional, sino de las vulnerabilidades propias, las derivadas de casi catorce años de expansión basada en un endeudamiento creciente obtenido fuera de nuestras fronteras en una proporción significativa.

En este sentido, la calidad de los activos sigue siendo una prioridad. La magnitud de los aumentos de los activos dudosos se ha ido reduciendo progresivamente a lo largo de los últimos meses, hasta situarse en la actualidad en cifras similares a los de comienzos de 2008. No se puede descartar que la morosidad siga repuntando en los próximos meses, aunque la información disponible sugiere que ya se ha realizado la parte más severa del ajuste.

En relación con la calidad de los activos, destaca la exposición al sector de la promoción inmobiliaria. Este sector tiene un comportamiento cíclico acusado, y en la actualidad continúa su proceso de ajuste. Los resultados de las pruebas de resistencia que se hicieron públicos en el mes de julio mostraron que las pérdidas hipotéticas en un escenario muy adverso vendrían en su mayoría de las exposiciones mantenidas con este sector, pero al tiempo reflejaban que el sector bancario español dispone de suficiente fortaleza para absorberlas. No obstante, el Banco de España está incidiendo en dos cuestiones en relación con la inversión de las entidades en el sector inmobiliario.

Primero, intentar que las entidades, al gestionar los riesgos derivados de su exposición a este sector, y en particular al aceptar inmuebles como pago de deudas, no difieran el reconocimiento de las pérdidas. Esto se traduce, por una parte, en una supervisión detallada de estas operaciones, y por otra, en el cambio de los criterios generales de estimación que se incluyen en la normativa contable del Banco de España, que, en base a la experiencia histórica acumulada, establecen porcentajes mínimos de coberturas específicas para los activos adjudicados.

La otra cuestión relativa a las exposiciones con el sector de promoción inmobiliaria en la que está incidiendo el Banco de España es la necesidad de que las entidades sean más transparentes. En un momento de ajuste del sector inmobiliario y en el que la confianza en el sector bancario es todavía débil, la falta de información sólo sirve para dibujar un panorama peor que la propia realidad.

Una segunda vulnerabilidad tiene que ver con la financiación de las entidades en los mercados mayoristas. Desde una perspectiva de medio plazo, es necesario que se recomponga el pasivo de las entidades, reduciendo su dependencia de este tipo de financiación. Inevitablemente esto llevará su tiempo. Entre tanto, es clave que se afiance la mejora en la confianza de los

inversores que se ha venido observando desde julio de este año, y que se tradujo en la capacidad de las entidades para retornar al mercado interbancario y al de emisiones, reduciendo de forma muy sustancial la financiación del BCE. Es cierto que los vencimientos de la deuda española se concentran en plazos medios y largos, pero las entidades deberán alargar las estructuras de vencimientos en la medida en la que los mercados lo permitan.

Otro importante reto del sector bancario español es el de absorber el exceso de capacidad instalada para el conjunto del mismo y al mismo tiempo aumentar la masa crítica de las entidades. Este proceso es imperativo en el caso de las cajas de ahorros porque son las que presentan los mayores desequilibrios: una muy densa red de oficinas y un sobredimensionamiento de los servicios centrales, a lo que en muchos casos se añade el hecho de que muchas entidades tenían un reducido tamaño.

Estos problemas se han acometido utilizando el FROB, instrumento que faculta una reabsorción ordenada del exceso de capacidad instalada en el sector bancario, minimizando el coste de este proceso para el erario público.

Para lograr sus objetivos, el FROB se constituyó con dos modalidades de actuación. Una, destinada a las entidades que, siendo viables, precisaban abordar procesos de integración para garantizar su retorno a una senda de rentabilidad sostenible en el futuro, a través del reforzamiento de su solvencia. La otra modalidad tenía como objetivo facilitar una intervención rápida y eficaz de aquellas entidades que presentaran problemas de viabilidad.

Desde que se aprobó la Ley del FROB, 40 cajas de un total de 45 se encuentran participando en algún proceso de integración, lo que supone un 94% de los activos de ese subsector. En total, están en marcha 13 procesos de integración, de los cuales 8 han solicitado ayudas del FROB, por un importe de 10.581 millones de euros. Estas ayudas están fuertemente condicionadas. Primero, temporalmente, ya que habrán de ser devueltas en un período, en general, de 5 años. Segundo, en cuanto a su coste, porque el FROB exige una retribución mínima anual del 7,75%. Y también por los compromisos incluidos en los planes de integración que han sido aprobados y están siendo supervisados por el Banco de España, que controlará trimestre a trimestre el cumplimiento de los acuerdos alcanzados. Dichos acuerdos implican reducciones significativas de la capacidad instalada que, por ejemplo en lo relativo al número de oficinas, suponen reducciones que oscilan entre el 10% y el 30%.

La cantidad de recursos públicos movilizada puede parecer pequeña cuando se compara con otros países pero ello se debe en parte a las elevadas provisiones genéricas que el sistema tenía de partida y a la compensación que supone, en términos de recursos propios, el hecho de que se hayan realizado integraciones entre entidades que debían reforzar su capital y otras que no lo necesitaban.

En lo que se refiere a las entidades no viables, se han intervenido dos cajas de ahorros desde que comenzó la crisis. Una, Caja Castilla-La Mancha, cuando todavía no estaba aprobado el FROB. La otra, Cajasur, cuando dicha Ley había entrado en vigor. El Banco de España ha explicado todos los detalles de estas dos intervenciones en numerosas ocasiones.

La reestructuración de las cajas de ahorros era una condición necesaria para garantizar la viabilidad de este sector, pero para asegurar su futuro, era también necesario acometer la reforma de su régimen legal, dado que el marco jurídico vigente hasta ahora impedía a las cajas reforzar su capital de mayor calidad en la forma en que lo hacen los bancos, pues sólo podían aumentar su capital a través de los beneficios generados.

La principal novedad que incorpora la nueva legislación de las cajas de ahorros es que otorga a estas entidades la capacidad de emitir instrumentos de capital de la máxima calidad. Tendrán la posibilidad de emitir cuotas participativas con derecho de voto, lo que permitirá a los inversores que las adquieran, su entrada en los órganos de decisión de las cajas. Además, para aquellas entidades que tengan inquietudes empresariales que impliquen operar más allá de sus mercados y negocios tradicionales, se abren dos posibles modificaciones en su estructura: su integración en sistemas institucionales de protección y la cesión de su negocio financiero a un banco. Cabe destacar que a través de estos nuevos modelos organizativos las entidades podrán emitir acciones, que permiten captar capital de la mejor calidad, al tiempo que obligan a integrar a los tenedores de los títulos en sus estructuras de gobierno.

Como consecuencia de esta reforma, las cajas de ahorros no sólo podrán hacer frente a las mayores exigencias de capital que exigirá el nuevo marco regulatorio, sino que también quedarán sometidas a una mayor y mejor disciplina de mercado. En la medida en la que estas entidades emitan títulos que incorporan derecho de voto, la vigilancia y el seguimiento por los agentes financieros será mayor, lo que redundará en mejoras en su gestión. Y la nueva legislación ha incorporado también algunos elementos específicos destinados a profesionalizar su gestión.

Además de facilitar liquidez al sector y de habilitar mecanismos para su reestructuración ordenada, las autoridades públicas han intentado reforzar la transparencia del sector bancario. La publicación de las pruebas de resistencia el pasado 23 de julio es el mejor ejemplo de ello.

En la presentación del Informe Anual relativo al ejercicio 2009 anuncié el compromiso del Banco de España de realizar pruebas de resistencia a nuestras entidades, y de publicar sus resultados. El anuncio se produjo en un momento de elevada desconfianza de los mercados internacionales respecto de la situación del sector bancario español, y en particular sobre las cajas de ahorros y su exposición al sector inmobiliario.

En tales circunstancias, y ante el ruido creado por los procesos de fusiones y las noticias derivadas del ajuste del sector inmobiliario, el Banco de España consideró que la visión que tenían algunos inversores sobre nuestras entidades estaba fuertemente distorsionada. La falta de información se traducía en una percepción de su situación que era claramente peor que la realidad misma.

La iniciativa de realizar y publicar las pruebas de resistencia fue bien acogida por nuestros colegas europeos, y finalmente derivó en un ejercicio realizado por el conjunto de la Unión Europea, que el Banco de España valoró muy positivamente porque así se reforzaba la transparencia y la comparabilidad de las pruebas. Y pudimos mantener intacto nuestro empeño de proporcionar al mercado la máxima información. El ejercicio europeo no se limitó en España a examinar las entidades que representasen el 50% del sector, sino que se sometieron a prueba todos los bancos cotizados y todas las cajas de ahorros. Además se dio una información cuantitativa muy detallada entidad a entidad, incluyendo aspectos tan relevantes como la distribución de las pérdidas hipotéticas por distintas carteras, los fondos disponibles para cubrir dichas pérdidas, y las ayudas públicas ya recibidas o comprometidas antes de la realización de las pruebas de resistencia.

Los resultados demostraron que, aun considerando el escenario de tensión más desfavorable, con una probabilidad de ocurrencia prácticamente nula, el sector bancario español era sólido. Pero quizá lo mejor fue que se aportó suficiente información al mercado para que los analistas pudieran evaluar la situación de cada entidad con arreglo a sus propias hipótesis.

La consecuencia fue que, desde finales del mes de julio, los mercados financieros internacionales comenzaron a reabrirse, tanto el interbancario, como los de emisiones de cédulas y bonos y obligaciones. Fueron varias las entidades españolas que, con diferencias entre ellas en cuanto al volumen emitido y al precio, pudieron acceder a estos mercados primarios de emisiones. Estas mejoras no sólo fueron fruto de la publicación de las pruebas de resistencia. Por una parte, fue esencial que antes de su realización se hubieran acordado los procesos de integración de las cajas de ahorros. Pero, hay que reconocer que los mercados mejoraron sobre todo porque el Gobierno puso sobre la mesa un plan serio de consolidación fiscal y de reformas estructurales, y en particular del mercado de trabajo, transmitiendo a los inversores una mayor confianza sobre las posibilidades de la economía española para retornar a una senda de crecimiento.

En las últimas semanas han vuelto a surgir nuevas incertidumbres en los mercados en relación con la situación fiscal y bancaria en Irlanda así como las dudas sobre el diseño del mecanismo permanente de resolución de crisis. Cabe esperar que una adecuada reacción por parte de las autoridades irlandesas así como la clarificación que han efectuado los ministros de Francia,

Alemania, Reino Unido, Italia y España, en el marco de las reuniones del G20 en Seúl, sobre la naturaleza y alcance de los mecanismos de resolución de crisis de la UE, ayuden a calmar los mercados y a disipar inquietudes infundadas. Me parece importante subrayar que los cambios que se pudieran introducir en dichos mecanismos para hacerlos permanentes no tendrán efecto antes de mediados del 2013, y por lo tanto en ningún caso afectarán ni a la deuda viva actual ni a los programas que se aborden con los instrumentos vigentes. Y así parece que lo han empezado a entender los mercados.

Conclusiones finales

Como he dicho en diversas ocasiones, y la reciente crisis ha puesto de manifiesto de forma evidente, la economía financiera y la economía real no son dos mundos diferentes e inconexos. La realidad es la contraria: la interacción es mutua.

Que duda cabe que es fundamental que el sector bancario esté en condiciones de canalizar el crédito hacia las actividades productivas para que cuando llegue la recuperación pueda atender todo aumento de demanda de crédito solvente. Pero esta relación también funciona en el sentido inverso: si la denominada economía real no superara pronto sus propios desequilibrios, el bajo crecimiento, el desempleo y la morosidad podrían acabar afectando muy negativamente al sistema financiero y de esta forma impedirían que bancos y cajas pudieran ayudar a la recuperación económica.

Por ello, nuestro principal objetivo hoy debe ser consolidar la recuperación y alcanzar de forma sostenible unas tasas de crecimiento que permitan volver a generar empleo. Para ello es fundamental corregir los principales desequilibrios que se generaron en la última fase expansiva, así como los que han aparecido con el desarrollo de la crisis. Es necesario afrontar el problema de la competitividad y el déficit exterior; corregir el elevado endeudamiento del sector privado; reducir la concentración de recursos en el mercado inmobiliario; recortar el déficit público hacia situarlo en niveles más sostenibles; completar el proceso de reestructuración y reducción de capacidad de nuestro sistema bancario; y reducir la tasa de paro desde los niveles intolerables que registra en la actualidad.

La corrección de algunos de estos desequilibrios ya se ha iniciado, en ciertos casos como consecuencia de la propia debilidad de la demanda, y en otros como resultado de medidas de política económica –como es el caso de la consolidación presupuestaria o la reestructuración del sistema bancario-. Sin embargo, y más allá del necesario papel estabilizador de las políticas de demanda, para que la recuperación económica se materialice y sea sostenible deben adoptarse medidas que ayuden a completar el proceso de corrección de los desequilibrios de nuestra economía, favoreciendo la creación de empleo, facilitando el relevo

de las actividades productivas y aumentando la eficiencia y la productividad de la economía en su conjunto.

Todos los actores de nuestra economía deberían ser lo suficientemente conscientes de que para poder mejorar la competitividad dentro de un sistema de tipos de cambio fijos es imprescindible –y urgente– dotar a la economía de mecanismos de ajuste más flexibles y mejorar la productividad a través de unas políticas de oferta bien diseñadas.

Paralelamente, se debe completar el proceso de reestructuración del sistema bancario español y para ello no sólo se deben cumplir estrictamente los procesos de reestructuración de las cajas de ahorro que han recibido ayudas públicas. Incluso aquellas entidades que, al haber acertado con su gestión en el pasado no han necesitado ayudas, también deben reaccionar ante un entorno que cada vez presiona más a la baja de los beneficios. La digestión del ajuste inmobiliario, el encarecimiento de la financiación externa e interna, el reducido nivel de tipos para buena parte del activo así como una recuperación de la actividad económica que inevitablemente será gradual como consecuencia de un largo y desequilibrado ciclo expansivo, configuran un escenario en el que, si las entidades no reaccionan rápidamente, lo sufrirán en el nivel y calidad de sus cuentas de resultados.

A lo largo de estos últimos años el Banco de España ha venido alertando sobre el debilitamiento de la cuenta de resultados y ha urgido una reacción decidida de las propias entidades. A aquéllos que no se prepararon suficientemente para esta caída de márgenes y de actividad y para el agotamiento de las provisiones genéricas no les queda más remedio que emplear ya toda la energía posible para aumentar la eficiencia reduciendo costes de todo tipo y utilizar la imaginación para seguir innovando y avanzando. Si bien es verdad que las entidades españolas han demostrado tener unos modelos mucho más adecuados que los de otros competidores, estos han aprendido mucho durante la crisis y en este momento nadie en el mundo está quedándose parado a la hora de mejorar la rentabilidad y fortaleza financiera de sus entidades. Las entidades no deberían ignorar que los mercados juzgan en términos relativos -lo hemos visto en el caso del riesgo soberano- y por tanto, no sólo deben aumentar su fortaleza financiera y su rentabilidad, sino que deben hacerlo al menos a la misma velocidad que sus competidores.

En resumen, la actual reforma, reestructuración o reconversión -como quieran Vds. denominarla- del sistema bancario español está en un momento crucial en el que todos y cada uno tienen que hacer su trabajo:

- El Gobierno habrá de mantener la tensión y dirección de su reciente política económica basada en la austeridad presupuestaria y las reformas estructurales, y el Parlamento

debería apoyar las mismas a pesar de que la coyuntura actual haga más atractivo proponer aumentar los gastos, reducir ingresos o retrasar las reformas.

- Los reguladores y supervisores debemos aplicar con diligencia lo que el Gobierno y el Parlamento han aprobado.
- Las cajas que han recibido en préstamo recursos públicos deberán cumplir rápida y escrupulosamente los calendarios de integración acordados, porque de ellos se derivarán sinergias y procesos de reordenación de la capacidad que aliviarán las cuentas de resultados, y porque las entidades ganarán masa crítica, lo que también favorecerá su acceso a la financiación. En este sentido todas las fusiones de cajas que ya están en marcha y todos los SIPs deberán tener constituidos los bancos que funcionen como organismo central del mismo y deberán hacer público su Consejo y su nuevo equipo ejecutivo antes de Navidades.
- El resto de las entidades, esto es, aquellos bancos y cajas que por su acertada gestión en el pasado no recibieron ayudas públicas, tampoco pueden quedarse quietos. La actual presión sobre los resultados obliga imperiosamente a reducir costes, a aumentar la eficiencia y contrarrestar en la medida de lo posible la tendencia a la baja de los beneficios.

Muchas de estas medidas y actuaciones son extraordinarias, excepcionales, requieren serios esfuerzos y tomarán tiempo en surtir efectos. Pero están en la dirección adecuada. Ahora es esencial perseverar en estas tareas, asentando los cambios en la economía y en las entidades que permitan establecer bases sólidas para que nuestro país vuelva a una senda de crecimiento suficiente y para que el sector bancario esté en disposición de contribuir positivamente a esa recuperación.

Muchas gracias.