

LA REFORMA DE LA SUPERVISIÓN FINANCIERA EUROPEA COMO MEDIDA DE PREVENCIÓN PARA CONTRARRESTAR LOS EFECTOS DE LOS RIESGOS SISTÉMICOS EN LA UNIÓN EUROPEA

Tesina para la obtención del Master en Comercio y Finanzas Internacionales

Presentada por el alumno

Jorge Orbegozo Rubio

Universitat de Barcelona
2010

ÍNDICE	Pag.
 INTRODUCCIÓN	
Introducción.....	3
Hipótesis y Objetivos de la Investigación.....	6
Metodología de la Investigación	7
Justificación	8
 MARCO TEÓRICO	
 CAPÍTULO I	
Inestabilidad Financiera- Teorías.....	9
El Sistema Financiero- Conformación del Sistema Financiero.....	11
Riesgos – Riesgos Sistémicos.....	13
Riesgos Bancarios.....	14
Evidencia de los Riesgos sistémicos.....	16
Supervisión financiera contra los Riesgos sistémicos.....	18
Reformas sobre la regulación y Supervisión Financiera.....	19
La Reforma en los Estados Unidos.....	20
 CAPÍTULO II	
Banco Central Europeo y Sistema de Banco Centrales.....	21
Funciones del BCE.....	22
Componentes del Banco Central Europeo.....	24
 CAPÍTULO III	
Antecedentes de la Reforma Financiera.....	29
Cronología de la Reforma en la Supervisión Financiera Europea.....	30
 CAPÍTULO IV	
Informe de Larosière.....	34
Nueva Arquitectura del Sistema Financiero.....	35
Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos.....	36
Sistema Europeo de Supervisión Financiera.....	38
Resultados de la Investigación y Análisis de las opiniones de expertos.....	42
Conclusiones.....	52
Bibliografía.....	54
ANEXOS.....	56

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera 2007-2008¹, que tuvo sus raíces en el mercado estadounidense de hipotecas de baja calidad, y que se transformó posteriormente en una crisis financiera mundial, ha logrado que políticos, profesionales en ciencias económicas- financieras y académicos busquen las causas a fin de encontrar una estructura financiera más sólida y fiable para enfrentar futuras turbulencias en los mercados financieros.

Después de varias discusiones y debates sobre las causas de la crisis, se han decantado en dos líneas de argumentación:

Una primera línea de debate sugirió que ha habido fallos graves en la regulación pública de los mercados, de las instituciones financieras, y que la ordenación de la estructura financiera estaba mal diseñada y ante la situación de tensión colapsó.

Por otro lado, una segunda línea de argumentación, en cambio, postuló 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.

La crisis financiera ha demostrado las deficiencias existentes en las funciones que debe tener una supervisión financiera. Por un lado, los gobiernos nacionales no han sabido manejar la situación a la altura de mantener la interconexión con otros bancos

¹ Entendido por la crisis financiera que se desató en el 2008 de manera directa debido al colapso de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos en el año 2006, que provocó aproximadamente en octubre de 2007 la llamada crisis de las hipotecas subprime. Las repercusiones de la crisis hipotecaria comenzaron a manifestarse de manera extremadamente grave desde inicios de 2008, contagiándose primero al sistema financiero estadounidense, y después al internacional, teniendo como consecuencia una profunda crisis de liquidez, y causando, indirectamente, otros fenómenos económicos, como una crisis alimentaria global, diferentes derrumbes bursátiles (como la crisis bursátil de enero de 2008 y la crisis bursátil mundial de octubre de 2008) y, en conjunto, una crisis económica a escala internacional

extranjeros, ya que hoy en día la banca opera a nivel transfronterizo. Por otro lado graves carencias en la cooperación, coordinación entre los supervisores nacionales.

Ante este panorama la Comisión Europea² llevó a cabo una política para poder restablecer la confianza de los mercados, a través de sistemas de garantías, inyección de capitales, garantizando que las entidades bancarias vuelvan a tener viabilidad.

Ya en noviembre del 2008, la comisión europa decidió llevar a cabo estudiar la crisis financiera, encomendando al francés Jacques de Larosière la tarea de presentar conclusiones y recomendaciones sobre la manera de reforzar los mecanismos de supervisión de la Unión Europea (UE), para contrarrestar los riesgos sistémicos ³.

El informe final presentado del economista francés presentado a la comisión el día 25 de febrero de 2009 exponía una nueva forma como encarar el nuevo sistema de supervisión financiera, un proyecto que resumía propuestas para afianzar la cooperación y coordinación entre supervisores nacionales, y sobretudo la creación de dos marcos de supervisión financiera: La supervisión Microprudencial y la Supervisión Macroprudencial⁴, ésta última muy interesante ya que por primera vez se preveía la creación de un órgano de nivel europeo que se encargaría de supervisar los riesgos en el sistema

² La Comisión Europea (también conocida como Ejecutivo comunitario) es la Institución que en el marco constitucional de la Unión Europea que perfilan sus Tratados, encarna la rama ejecutiva del poder comunitario

³ Llamados tambien Riesgos macroprudenciales , es aquella probabilidad que afecta a todo un sistema financiero regional y mundial, así como a otros sectores económicos.

⁴ La supervisión macro-prudencial es el primer pilar de la reforma que tendrá como finalidad detectar y alertar de posibles riesgos sistémicos o macro-prudenciales que afecten la estabilidad financiera en su conjunto

financiero en su conjunto⁵. El informe además establecía un plan de acción para reformar la regulación y supervisión de los mercados financieros.

Debido a la urgencia de una actuación paralela en materia de supervisión, la Comisión Europea propuso un calendario acelerado para iniciar la reforma financiera⁶ en la UE; los primeros pasos comenzaron en el 2009, aplazándose hasta el 2010, aún quedando por materializar algunos puntos de la reforma en el 2011.

Los debates que se han mantenido en el Consejo Europeo, el Consejo y el Parlamento Europeo, así como la consulta pública realizada, revelaron la existencia de un amplio consenso en torno a la necesidad de una reforma y los objetivos que deben alcanzarse, en consonancia con el informe De Larosière y las consiguientes propuestas de la Comisión Europea

Los resultados se mostraron en el último otoño, cuando la UE otorgó la plena confianza a la nueva estructura de supervisión que entrará en vigor a partir del 1 de enero de 2011 para fortalecer la estabilidad financiera.

⁵ Los riesgos en el sistema financiero en su conjunto se resumen en “ riesgos sistémicos” , terminología que se usará en esta investigación.

⁶ Para efectos de este trabajo de investigación se entenderá en adelante el término “reforma” a la reforma que se viene realizando sobre la supervisión financiera en la Unión Europea.

HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN.

Los resultados de la investigación que se detallarán más adelante contrasta la siguiente hipótesis:

La reforma de la supervisión financiera europea es válida como medida de prevención para contrarrestar los efectos de los riesgos sistémicos en la UE.

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivo general

Contrastar si la Reforma financiera Europea es viable como medida de prevención para contrarrestar los efectos de los riesgos sistémicos en la UE

Objetivos Específicos

- Analizar los orígenes que condujeron a la UE a plantear la reforma financiera.
- Explicar los efectos de los riesgos sistémicos y cómo estos impactan en la estabilidad financiera y macro-económica de la UE.
- Analizar los esfuerzos y propuestas realizadas por la Comisión Europea y del Consejo de Estudios Financieros y Económicos⁷ de la UE.
- Estudiar las ventajas y posibles desventajas de la implementación de la reforma.

⁷ Se lo denomina habitualmente Consejo Ecofin, o simplemente "Ecofin", y está compuesto por los Ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros, así como por los Ministros de Presupuesto.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.

La investigación ha utilizado un enfoque más cualitativo que cuantitativo, aplicando para ello los métodos analíticos y sintéticos.

El método de investigación aplicado ha sido el hipotético-deductivo.

Los medios utilizados para la obtención de datos han sido en gran parte documental (Informes y reportes, básicamente en internet, instituciones y/o bibliotecas especializadas); además se obtuvieron algunas opiniones de expertos sobre el tema.

El desarrollo de esta investigación incluye un análisis profundo sobre la supervisión financiera macroprudencial – microprudencial, de la Supervisión Actual y de la Reforma Financiera y cómo éstas contrarrestan los riesgos sistémicos en los mercados.

Este estudio se enfoca generalmente en la supervisión sobre los riesgos sistémicos que pueden amenazar la estabilidad económica y financiera de un país y que pueden, por su naturaleza, extenderse a más países.

JUSTIFICACIÓN Y MOTIVACIÓN PERSONAL

Se considera que realizar esta investigación sobre la reforma de la supervisión financiera en la UE, será de interés para académicos, estudiantes, especialistas y público interesado, que deseen profundizar sus conocimientos sobre la reforma en la regulación financiera europea.

Además se justifica esta investigación como recurso bibliográfico y de motivación para que especialistas, académicos y estudiantes puedan realizar futuras investigaciones.

Una de las motivaciones para el investigador, mientras realizaba sus estudios de postgrado en Comercio y finanzas internacionales en España, fue el desarrollo de la crisis financiera, acontecimiento que despertó el interés personal en estudiar y comprender sus efectos. A medida que los gobiernos europeos realizaban esfuerzos para aumentar los gastos públicos y apaciguar la crisis, se puso sobre la mesa una interesante iniciativa sobre cómo reformar la supervisión financiera; es ésta otra de las motivaciones que impulsaron al investigador iniciar este trabajo. Una última motivación recae en que la presente reforma es un tema de actualidad y de interés para la estabilidad económica y financiera de la UE.

MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO I

CONTEXTO GENERAL

LA INESTABILIDAD FINANCIERA.

Definimos la estabilidad financiera como una consecuencia de sucesos que conllevan intensificados riesgos de crisis financieras, donde éstas son vistas como un “colapso grande” y contagioso del sistema financiero, que implica la incapacidad de proveer servicios de pagos o asignar fondos para la inversión. Se puede notar que la inestabilidad de las instituciones y mercados tiende a ser una condición necesaria pero no suficiente de una crisis financiera.

TEORÍAS DE LA INESTABILIDAD FINANCIERA

Para citar algunas teorías que describen el origen de la inestabilidad financiera tenemos: Las teorías que enfatizan la deuda y la fragilidad financiera (comúnmente asociadas con Fischer, 1933; Kindleberger, 1978; Minsky, 1977) consideran que las crisis financieras son un rasgo clave del punto crítico de muchos ciclos económicos, en respuesta a excesos previos en las tomas de préstamos, que pueden incurrir en una gran diversidad de mercados financieros, se basa en gran medida en las observaciones de periodos de inestabilidad financiera que se remontan a la Gran Depresión; esta teoría apunta en primer lugar hacia el concepto de un llamado desplazamiento – un acontecimiento

exógeno que lleva a mejores oportunidades de inversiones provechosas; en segundo, ponen en relieve las innovaciones financieras, que implusan el suministro de crédito o la velocidad de circulación del dinero, lo que permite obtener un equilibrio de la oferta y demanda del financiamiento durante el auge de la inversión fija. Sin embargo, los fuertes incrementos en la demanda de crédito significan que las tasas de interés se elevarían con el tiempo, lo que conduce a una fragilidad financiera.

Nuevas altas de tasa de interés, a causa de un endurecimiento de las políticas, pueden conducir a riesgos sistémicos y a crisis financieras, con corridas bancarias contagiosas que resulten en la incapacidad para realizar los pagos o asignar créditos.

Otro enfoque es el monetarista (vinculado a Friedman y Schwarz, 1963), que hace hincapié en pánicos bancarios, que pueden causar una contracción monetaria; los pánicos bancarios se originan por la pérdida pública de confianza en la capacidad de los bancos para convertir los depósitos en dinero efectivo. Esto puede ser motivado por el fracaso financiero de una institución importante, quizás causado por fallas de las autoridades para seguir una política monetaria estable y predecible.

Paralelamente a la teoría monetarista tenemos la teoría enfocada a la incertidumbre (Shafer,1986); la incertidumbre se define como algo que incumbe a desarrollos futuros que no pueden ser reducidos a probabilidades objetivas (por ejemplo, las crisis financieras) y, que asimismo proveen oportunidades de ganancias en mercados competitivos

Por último, el enfoque del racionamiento de crédito (Guttentag y Herring, 1984) sugiere que las crisis financieras se caracterizan por los incrementos abruptos en el racionamiento del crédito.

EL SISTEMA FINANCIERO

Una definición práctica de sistema financiero es la que se muestra la biblioteca mundial de wikipedia⁸ que la define de la siguiente manera: *“En un sentido general, el sistema financiero (sistema de finanzas) de un país está formado por el conjunto de instituciones, medios y mercados, cuyo fin primordial es canalizar el ahorro que generan los prestamistas o unidades de gasto con superávit, hacia los prestatarios o unidades de gasto con déficit. Esta labor de intermediación es llevada a cabo por las instituciones que componen el sistema financiero, y se considera básica para realizar la transformación de los activos financieros, denominados primarios, emitidos por las unidades inversoras (con el fin de obtener fondos para aumentar sus activos reales), en activos financieros indirectos, más acordes con las preferencias de los ahorradores”*.

QUIENES CONFORMAN EL SISTEMA FINANCIERO

Según El Banco Central Europeo, el sistema financiero está conformado por⁹:

- *Los mercados financieros, como los mercados monetarios y de capitales, que canalizan el exceso de liquidez de los prestamistas, es decir, de empresas o*

⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_financiero

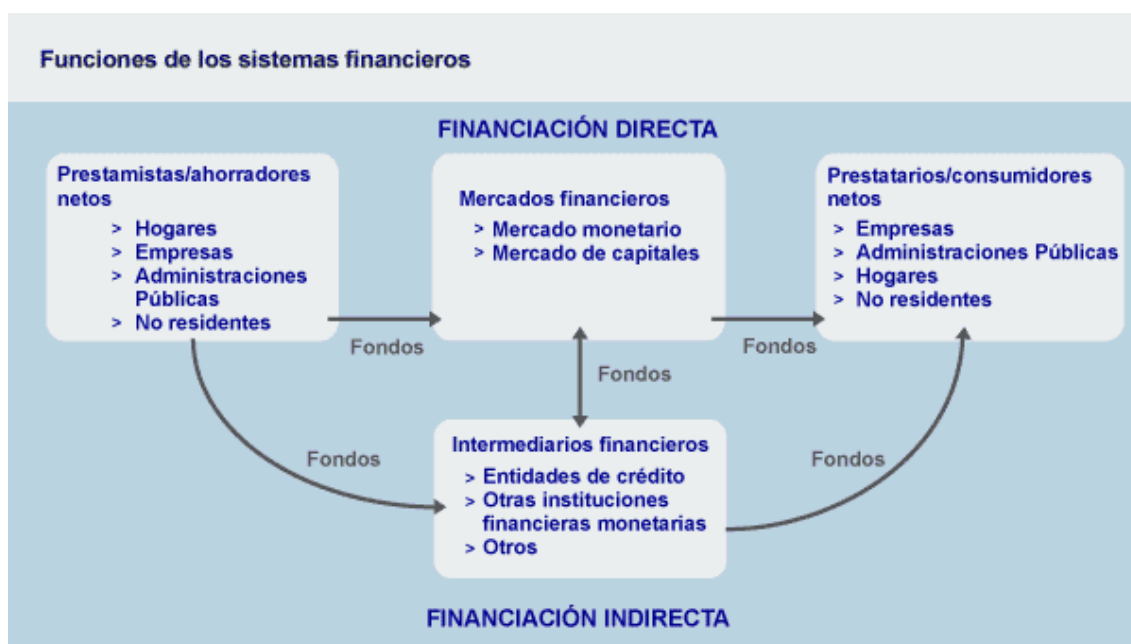
⁹ Información suministrada por la página web del BCE: <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.es.html>

particulares que desean invertir sus fondos, a los prestatarios, o sea, a quienes necesitan capital.

- *Los intermediarios financieros, como las entidades de crédito y las empresas de seguros, que reúnen de forma indirecta a prestamistas y prestatarios, aunque los prestatarios también pueden obtener fondos directamente en los mercados financieros mediante la emisión de valores, como acciones y bonos.*
- *La infraestructura financiera, que permite la transferencia de pagos y la negociación, compensación y liquidación de valores.*

CUADRO 1.1

Funciones de los Sistemas Financieros



Fuente: Banco Central Europeo

Para poder garantizar al sistema la estabilidad financiera, se debe saber identificar las principales fuentes de riesgos para que las instituciones de supervisión estén informadas.

RIESGOS

El BCE lo define como la probabilidad de un evento adverso, los riesgos más frecuentes son¹⁰:

- *La desaceleración de la economía aumenta las dificultades de las empresas para devolver sus préstamos (debido a la disminución de las ventas) o de los hogares para devolver sus hipotecas (debido al desempleo), de modo que las entidades de crédito pueden registrar pérdidas.*
- *Los precios de los activos (valores, terrenos, inmuebles o bienes de equipo) se reducen o varían bruscamente, generando incertidumbre en los mercados financieros y causando pérdidas a los inversores.*
- *Las entidades de crédito que han concedido préstamos importantes a un determinado sector, pueden resultar vulnerables ante una desaceleración de ese sector.*
- *Las entidades de crédito pueden efectuar inversiones a gran escala en los mercados de valores o de bonos, por ejemplo, y a consecuencia de ello, ser vulnerables a las caídas de precios en dichos mercados*

RIESGOS SISTÉMICOS

Para el investigador George G. Kaufman, los riesgos sistémicos se refieren a la probabilidad de ruptura en la totalidad del sistema, en contraposición a la ruptura de cada una de sus componentes y queda evidenciada por la correlación entre la mayoría o todos sus componentes.

¹⁰ Información suministrada por la página web del BCE: <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.es.html>

RIESGOS SISTÉMICOS EN LA BANCA

Una primera definición la define como un choque macroeconómico de gran magnitud que produce efectos adversos para la mayor parte del sistema económico en lugar de afectar sólo una parte o algunas de sus instituciones, "evento que según opinión de Frederic Mishkin interrumpe la información en los mercados financieros, imposibilitando que estos canalicen efectivamente fondos a aquellas partes con las más oportunidades productivas de inversión". La segunda entiende por riesgo sistémico aquella reacción en cadena que conduce a que el riesgo de una entidad financiera de incumplir con sus obligaciones cause que otras entidades incumplan con las suyas cual si fuesen piezas de dominó interconectadas.

PELIGROS DE LOS RIESGOS SISTÉMICOS

Tanto la reacción en cadena como los conceptos comunes de choque de riesgo sistémico involucran un contagio rápido y requieren alguna conexión o indirecta entre las partes en situación de riesgo (Kaufman, 1994). Los bancos están conectados directamente a través de los depósitos interbancarios, los préstamos, el mismo depósito o similares, o los mercados de préstamos. Además, en la medida en que los bancos operan a través de las fronteras nacionales, vinculan aún más a los países en los que operan. Por lo tanto, un *shock* adverso que genera pérdidas en un banco lo suficientemente grande como para llevarlo a la insolvencia pueden transmitir el choque a otros bancos a lo largo de la cadena de transmisión. Por otra parte, *shocks* adversos en el sector financiero parecen ser transmitidos rápidamente en otros sectores. Tanto la teoría como la evidencia sugieren que la probabilidad, fuerza, y la amplitud de cualquier riesgo sistémico son

mayores para la banca, la mayor y más significativo es el banco de experimentar el choque inicial. De ello se deduce que la transmisión y el peligro de riesgo sistémico es probable que varíen en función del fuerza del impacto inicial y de las características del banco inicialmente afectadas.

En la ausencia de garantías, las unidades de la cadena de transmisión (los Bancos) razonablemente intentarían protegerse de las pérdidas causadas por los choques. Para los bancos, este intento les obliga a cobrar tasas de interés en inversiones más arriesgadas, a supervisar sus contrapartes con cuidado, para exigir más y mejores garantías, y contar con un capital suficiente para absorber las pérdidas con el banco infectado

Los bancos con capital suficiente para absorber las pérdidas de transmisión seguirán siendo solventes, aunque pueden quedar debilitados,. La cantidad de capital requerido para permanecer solvente depende de la exposición de un banco a otros y de las expectativas respecto a la magnitud de cualquier crisis.

Tanto la exposición y las expectativas varían entre los bancos y a través del tiempo para cualquier banco. Sin embargo, el apalancamiento es más para los bancos y otras instituciones, el menor será el impacto adverso exigido para llevar un banco y otra institución a la insolvencia, y cuanto mayor es la probabilidad de que las pérdidas se pasarán a lo largo de la transmisión cadena. Además, cuanto más rápidamente se produce la transmisión, más difícil es para las unidades desarrollar su protección después de que el choque se ha producido, y más importante que es para ellos tener la suficiente protección en el lugar de antemano. En estos se refiere, el sector financiero se diferencia de la mayoría de otros sectores, donde la transmisión de *shocks* adversos es más lento y las unidades en general, tienen tiempo de actuar para protegerse

El riesgo sistémico se considera especialmente peligroso e indeseable ya que daña tanto a los bancos que son percibidos como económicamente solventes y los que son considerados insolventes. Aunque es relativamente fácil distinguir el banco solvente después de la crisis, puede ser en la práctica difícil antes de una crisis. Información a priori con frecuencia no es suficientemente disponible, oportuna, confiable como para hacer la distinción con mucha confianza. Bancos con las ayudas y el fomento de sus gobiernos, con frecuencia no divulgan la información pertinente y, sobre todo cuando se acercan a la insolvencia, tienden a mostrar un déficit en sus reservas y a veces incluso llevan a cabo acciones fraudulentas para inflar sus informes financieros

CÓMO SE EVIDENCIAN RIESGOS SISTÉMICOS

Las quiebras en los “*Clusters*” bancarios se producen con frecuencia, pero no reflejan necesariamente que se hable de riesgo sistémico.

La evidencia empírica está relacionada con la definición de riesgo sistémico utilizado.

Los riesgos sistémicos se observan con mayor frecuencia cuando se define como un gran “*shock*” y los *shocks* más comunes del riesgo sistémico, sobre todo en el corto plazo, parece ser más frecuentes que la reacción en cadena que podría generar por sí mismo.

Además cuando aparece tiene un comportamiento tan racional que se limita a afectar más fuertemente a las instituciones en insolvencia que a las instituciones solventes (Kaufman, 2000)

La evidencia indica que para que se propaguen los problemas de un banco o de un grupo de bancos a otros bancos en general externos, éstos últimos deben poseer la misma exposición al riesgo de la cartera. Hay poca o ninguna evidencia empírica de que la insolvencia de un banco individual cause directamente la insolvencia de otro banco fuertemente solvente.

SUPERVISIÓN FINANCIERA CONTRA LOS RIESGOS

Líneas de defensa

Para el BCE, las líneas de defensa para contrarrestar los riesgos son tres¹¹:

Las entidades de crédito, las empresas de seguros y otras instituciones financieras componen la primera línea de defensa contra las crisis financieras. Tienen la responsabilidad de mantener su viabilidad y solvencia, así como de comprobar la solvencia de los prestatarios y de este modo gestionar los riesgos que asumen.

Las medidas adoptadas por las autoridades nacionales para prevenir o minimizar estas crisis, constituyen la segunda línea de defensa; entre ellas se incluyen:

- *Las normas prudenciales que las instituciones financieras deben cumplir para garantizar la eficacia de la gestión de riesgos y la seguridad de los fondos de los depositantes, así como para divulgar información con objeto de promover la disciplina de mercado.*
- *La supervisión prudencial, que consiste en asegurar que las instituciones financieras cumplan dichas normas.*

¹¹ Información suministrada por la página web del BCE: <http://www.ecb.int/ecb/orga/tasks/html/financial-stability.es.html>

- *El seguimiento y la evaluación de la estabilidad financiera, que sirven para determinar los aspectos vulnerables y los riesgos que afectan al sistema financiero en su conjunto.*

Si, pese a todas estas medidas, las instituciones financieras no son capaces de poder solventar la situación, puede ser necesaria la intervención de las autoridades supranacionales, esta sería la tercera línea de defensa. (sólo para la UE, ya que es la única que ha conseguido una integración económica)

En el capítulo siguiente se explica en detalle cómo funciona el marco institucional actual en la UE para prevenir los riesgos.

SUPERVISIÓN FINANCIERA CONTRA LAS CRISIS FINANCIERAS

Los gobiernos nacionales, Mercados Comunes y la UE buscan siempre salvaguardar la estabilidad financiera y evitar en lo posible las crisis; para ello se recurre a la regulación prudencial¹² y a la supervisión prudencial¹³ (se comprueba que las entidades de crédito las cumplen).

Crisis financiera: la definimos como la crisis económica que tiene como principal factor la crisis del sistema financiero, es decir, no tanto la economía productiva de bienes tangibles (industria, agricultura), que puede verse afectada o ser la causa estructural, pero no es el centro u origen inmediato de la crisis; sino fundamentalmente el sistema bancario, el sistema monetario o ambos

¹² Regulación prudencial se refiere al establecimiento de normas dentro del marco jurídico y político.

¹³ Supervisión Prudencial, se refiere al control y vigilancia para que las normas se cumplan

Las crisis financieras se dan cuando los riesgos financieros se agudizan y se extienden en un país o zona geográfica determinada; una de las causas es que los sistemas financieros de todo el mundo continúan sometidos a fuertes presiones tales como:

- Las condiciones macroeconómicas mundiales se han deteriorado de forma significativa;
- Muchos mercados financieros sufren perturbaciones;
- Los bancos centrales han adoptado medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados monetarios

Siempre cuando se padece una crisis financiera y/o económica que haya tenido un fuerte impacto en la economía mundial, se trata de investigar las causas del origen de la crisis; uno de los puntos que también se considera es evaluar el papel de control, vigilancia para las inestabilidades financieras, posteriormente buscar una reforma en el modelo de de regulación y supervisión financiera para hacerlo más sólido para futuras crisis.

LAS REFORMAS SOBRE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA

Una reforma sobre la Regulación y Supervisión Financiera debe garantizar la estabilidad del sistema financiero y para ello tiene que velar por la solvencia de las instituciones financieras, proteger a los usuarios de servicios financieros y corregir los fallos del mercado.

Una reforma debe considerar los puntos débiles del anterior marco de supervisión y crear un nuevo modelo sólido que dé confianza para conseguir una estabilidad económica en el futuro.

El éxito de la una reforma se medirá en cómo previene, controla y gestiona los riesgos financieros, así en evitar contagios de crisis financieras de otros países o regiones.

Después de la Crisis financiera mundial del 2007-2008, la UE , en concreto, propuso que la mejora del marco europeo de supervisión financiera se basara en la creación de dos instituciones encargadas de la supervisión micro y macroprudencial.

- **Supervisión macroprudencial** se entiende por ella todas las medidas necesarias que vigilan, evalúan y controlan amenazas potenciales que para la estabilidad financiera se deriven de la evolución macroeconómica y de la evolución del sistema financiero en su conjunto.
- **Supervisión microprudencial.** se entiende por ella las medidas llevadas a cabo por supervisores financieros nacionales en coordinación con los supervisores supranacionales para salvaguardar la solidez financiera de las empresas financieras individuales y de proteger a los consumidores de servicios financieros

Reforma en Estados Unidos

En Estados Unidos se creará un Supervisor Nacional de Bancos para evitar que las firmas financieras escapen del control del Gobierno.

También se creará una nueva agencia de protección de los consumidores ante el fracaso del sistema durante la última crisis financiera

CAPÍTULO II

MARCO INSTITUCIONAL ACTUAL EUROPEO

El marco institucional de la UE lo conforman el Banco Central Europeo y el Sistema Europeo de Bancos Centrales a quienes les compete el control y vigilancia de los riesgos para así controlar la estabilidad financiera.

BANCO CENTRAL EUROPEO

La base jurídica de la política monetaria única está establecida en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en los Estatutos del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC) y del Banco Central Europeo (BCE). Los Estatutos prevén la constitución del BCE y del Sistema Europeo de Bancos Centrales a partir del 1 de junio de 1998. El BCE fue creado como núcleo del Eurosistema y del SEBC. El BCE y los Bancos Centrales Nacionales (BCN) desempeñan conjuntamente las tareas que se les han encomendado. El BCE tiene personalidad jurídica propia de acuerdo con el derecho público internacional.

SISTEMA EUROPEO DE BANCOS CENTRALES

El SEBC está integrado por el BCE y los BCN de la totalidad de Estados miembros de la UE (apartado 1 del artículo 107 del Tratado), independientemente de que hayan adoptado el euro.

FUNCIONES DEL BCE Y SEBC

Las funciones del BCE/Eurosistema se establecen en los apartados 4 y 5 del artículo 127 y en el apartado 5 del artículo 282 del Tratado de Funcionamiento de la UE, así como en los artículos 3.3, 4 y 25.1 de los Estatutos del SEBC. La vigilancia responde a la función del BCE de promover el buen funcionamiento de los sistemas de pago y garantizar unos sistemas de liquidación y compensación eficientes y solventes dentro de la Unión, así como con otros países (apartado 2 del artículo 127 del Tratado de Funcionamiento de la UE y artículos 3.1 y 22 de los Estatutos).

Estas son:

- **VIGILANCIA Y EVALUACIÓN DE LA ESTABILIDAD FINANCIERA.**

El BCE, junto con el SEBC, efectúa sistemáticamente el seguimiento de la evolución cíclica y estructural del sector bancario y de otros sectores financieros de la zona del euro/UE, a fin de detectar posibles vulnerabilidades y comprobar la capacidad de resistencia del sistema.

Esta evaluación se realiza en colaboración con los BCN y las autoridades supervisoras de la UE a través del Comité de Supervisión Bancaria del SEBC. En el BCE, el seguimiento y la evaluación de la estabilidad financiera se efectúan en varias unidades de gestión: la Dirección de Estabilidad y Supervisión Financieras, que actúa como coordinadora, y las Direcciones Generales de Economía, Operaciones de Mercado, Relaciones Internacionales y Europeas, y Pagos e Infraestructuras de Mercado.

- **BRINDAR ASESORAMIENTO**

Las autoridades competentes tanto nacionales como de la UE solicitan con frecuencia al BCE que contribuya con sus conocimientos técnicos al diseño y a la definición de las normas financieras y exigencias de supervisión que se aplican a las instituciones financieras. En algunas ocasiones, el BCE colabora por iniciativa propia. En ambos casos, garantiza que se ha tenido en cuenta la estabilidad financiera.

- **FOMENTAR LA COOPERACIÓN**

Los bancos centrales —en especial en BCE y el SEBC— y las autoridades supervisoras de la UE colaboran, principalmente, a través del Comité de Supervisión Bancaria (BSC) del SEBC, creado en 1998 con el fin de contribuir al desempeño de las funciones estatutarias del SEBC en los ámbitos de la supervisión prudencial y de la estabilidad del sistema financiero. El BSC está integrado por representantes de alto nivel del BCE y de los bancos centrales del SEBC, así como por las autoridades supervisoras nacionales pertenecientes a los países de la UE cuyos bancos centrales no realizan esta función.

La cooperación efectiva y los intercambios frecuentes de información son esenciales para mantener la estabilidad financiera tanto en circunstancias normales como en épocas de crisis. Los Ministerios de Economía también participan en estos intercambios cuando es necesario gestionar y resolver una crisis. Para dotar a esta colaboración de una base sólida, todas las autoridades han firmado un Convenio de Cooperación. Los procedimientos acordados se someten periódicamente a revisión y se ponen a prueba mediante diversos ejercicios, incluidas las simulaciones de crisis financieras.

Vigilancia de las infraestructuras de mercado por parte del Eurosistema

El Eurosistema, además de desempeñar las funciones mencionadas, es directamente responsable de la vigilancia de las infraestructuras del mercado financiero, que facilitan el flujo de fondos, valores y otros instrumentos entre compradores y vendedores, y prestatarios y prestamistas. Dichas infraestructuras constituyen un componente fundamental del sistema financiero y resultan esenciales para su estabilidad general. La vigilancia tiene por objeto garantizar que dichas infraestructuras funcionen correctamente y que sus posibles perturbaciones no generen riesgos sistémicos que afecten al sistema financiero y a la economía en su conjunto.

COMPONENTES DEL MARCO INSTITUCIONAL

El marco institucional para la estabilidad financiera de la UE se basa en dos componentes: la prevención de las crisis y su gestión- resolución de Crisis. El BCE, junto con el Eurosistema¹⁴, contribuye principalmente a través de su evaluación de la estabilidad financiera.

La información siguiente ha sido recabada del BCE

1.Prevenición de las crisis

Las crisis financieras pueden causar a la sociedad enormes daños que superan con creces los costes que puede suponer para una determinada entidad de crédito. En la UE, las entidades de crédito y otras instituciones financieras tienen derecho a prestar

¹⁴ El Eurosistema, formado por los Banco central europeo y los Bancos nacionales de los Estados miembros cuya moneda es el euro, constituye la autoridad monetaria de la zona del euro. En el Eurosistema, el objetivo primordial es mantener la estabilidad de precios en aras del bien común. Información suministrada por: el BCE en su página web:
http://www.ecb.int/ecb/orga/escb/html/mission_eurosys.es.htm

servicios fuera de sus países de origen, tanto de forma directa, ofreciendo servicios transfronterizos, como estableciendo sucursales o filiales. Por este motivo, la estabilidad financiera tiene que contemplar estas actividades transfronterizas y las autoridades nacionales implicadas tienen que colaborar estrechamente con sus homólogas de otros países.

Para salvaguardar la estabilidad financiera y evitar las crisis, se recurre a la regulación prudencial (se establecen normas) y a la supervisión prudencial (se comprueba que las entidades de crédito las cumplen).

La regulación prudencial se basa en un marco regulador con un alto grado de armonización en toda la UE, cuyo principal responsable es la Comisión Europea. Los Ministerios de Economía de los Estados miembros trasponen esta legislación al ámbito nacional.

Los supervisores nacionales son responsables de la supervisión prudencial en sus países respectivos y, actualmente, la cooperación entre ellos se desarrolla en los denominados «Comités de Supervisores Lamfalussy de Nivel 3», que se reúnen periódicamente para mejorar la convergencia y la cooperación en materia de supervisión en toda la UE. Son los siguientes:

Comité de Supervisores Bancarios Europeos (CEBS)

Comité de Reguladores Europeos de Valores (CREV)

Comité Europeo de Supervisores de Seguros y de Pensiones de Jubilación (CEIOPS).

El BCE y los bancos centrales sin competencias de supervisión participan en el CEBS como miembros sin derecho a voto.

El seguimiento y la evaluación de la estabilidad financiera se efectúan periódicamente en el ámbito de la UE. El Comité Económico y Financiero (CEF) examina con periodicidad semestral materias de estabilidad financiera en su configuración de Mesa de Estabilidad Financiera (FST), que reúne a representantes de alto nivel de los Ministerios de Economía, de los bancos centrales nacionales, del BCE y de la Comisión, y a los presidentes del Comité de Supervisión Bancaria (BSC) del SEBC y de los Comités de Supervisores Lamfalussy de la UE. El CEF/FST se encarga de preparar los debates del Consejo ECOFIN sobre temas de estabilidad financiera.

2. Gestión y resolución de las crisis

En caso de que las actividades del mercado o mercados financieros, de los intermediarios o de las infraestructuras experimenten alguna perturbación, las autoridades podrían verse obligadas a intervenir.

Las autoridades pueden adoptar diversas medidas para gestionar las crisis y contrarrestar las perturbaciones; por ejemplo:

los supervisores pueden exigir que una institución financiera reclame fondos adicionales a los accionistas o imponer medidas de saneamiento;

los bancos centrales pueden adoptar medidas para reestablecer una situación de liquidez normal en los mercados monetarios o para asegurar el buen funcionamiento de las infraestructuras de mercado, como los sistemas de pago;

los Gobiernos pueden financiar a las entidades de crédito o aprobar disposiciones legales de emergencia.

Los mecanismos de la UE para gestionar las crisis tienen por objeto garantizar el intercambio de información y la existencia de procedimientos de cooperación entre las autoridades supervisoras de la UE, los bancos centrales y los Ministerios de Economía.

En junio de 2008, firmaron un Convenio de Cooperación para períodos de crisis financiera.

Las medidas que pueden adoptarse para gestionar una entidad de crédito u otro tipo de institución financiera, así como para la protección de los acreedores, especialmente los depositantes, pueden consistir en: elaborar planes de rescate, llegar a acuerdos relativos a la distribución de las cargas que suponen dichos planes; organizar un procedimiento de quiebra ordenada, si fuese necesario; establecer mecanismos, como los fondos de garantía de depósitos, que superen los requisitos mínimos de la UE para proteger a los depositantes.

La eficacia de los mecanismos de gestión y resolución de las crisis en la UE se pone a prueba periódicamente mediante ejercicios de simulación de crisis financieras. El marco de estabilidad financiera de la UE se complementa con otros instrumentos nacionales como comités de estabilidad financiera, convenios de cooperación y otros instrumentos de coordinación formales o informales.

El papel del Eurosistema

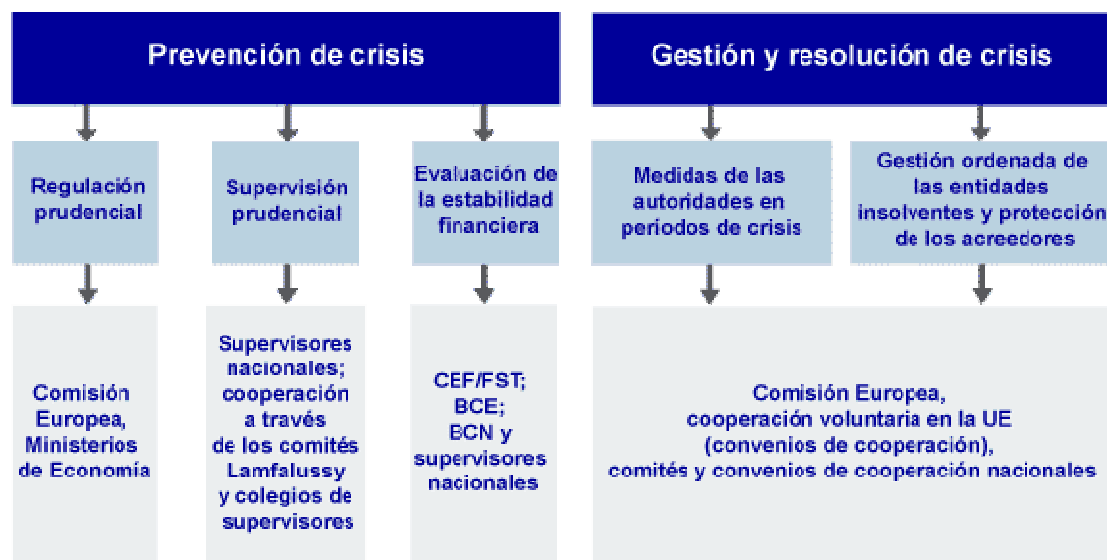
El Eurosistema contribuye de diversas maneras al buen funcionamiento de las políticas adoptadas por las autoridades nacionales competentes en relación con la supervisión prudencial de las entidades de crédito y con la estabilidad del sistema financiero, en particular:

- *Efectúa el seguimiento y la evaluación de la estabilidad del sistema financiero en su conjunto, no de entidades concretas, en la zona del euro.*
- *Brinda asesoramiento sobre temas relacionados con la regulación y la supervisión financieras objeto de debate en foros internacionales y de la UE.*

- *Promueve mecanismos de gestión de las crisis tanto en la zona del euro como, de forma más general, en la UE.*
- *Promueve la cooperación entre los bancos centrales y las autoridades supervisoras de la Unión Europea.*

CUADRO 2.1

Componentes del marco Institucional



Fuente: BCE

CAPÍTULO III

ANTECEDENTES DE LA REFORMA FINANCIERA EUROPEA

CONTEXTO

Debido a las serias deficiencias en la supervisión financiera, la Comisión Europea encargó que se evaluara y propusiera una nueva estructura de supervisión. El grupo de investigación, liderado por Jacques Larosière, emitió el informe y desde entonces la Comisión Europea planteó un calendario para poner en marcha este proyecto.

CRONOLOGÍA

A continuación muestro el desarrollo de las negociaciones de la reforma en la supervisión financiera hasta el segundo semestre del 2010.

SEGUNDO SEMESTRE 2008- Durante la presidencia francesa

En octubre 2008 la Comisión designó a un grupo de expertos de alto nivel presidido por un ex Director General del FMI Jacques Larosière. El informe técnico fue aprobado posteriormente por Bruselas con algunas discrepancias.

PRIMER SEMESTRE 2009- Durante la presidencia checa

Durante este periodo, siguiendo las recomendaciones del informe de Larosière, La Comisión Europea, planteó una ambiciosa reforma. El Ecofin y el Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, en su reunión de junio del 2009, aprobaron las líneas generales de la propuesta de la Comisión y le solicitaron una propuesta legislativa que permita la puesta en marcha del nuevo modelo en enero de 2011

SEGUNDO SEMESTRE 2009- Durante la presidencia sueca.

Durante la presidencia sueca de la UE (julio-diciembre 2009), quedo demostrado claramente la necesidad de mejorar la regulación y la supervisión de las entidades financieras tanto en Europa como globalmente”.

Duante este periodo los estados estaban sumidos en crisis (abultados déficit y endeudamientos) , se desvió la atención para poder resolver la solvencia de los bancos europeos.

LA OBJECCIÓN DE LONDRES

Gran Bretaña bloqueó el (20.10.2009) la aprobación formal del nuevo comité europeo de supervisión de riesgos del sistema financiero y condicionó su aprobación a que se diluyeran los poderes del otro organismo previsto, el sistema europeo de supervisores financieros, así como de las futuras autoridades europeas de vigilancia de la banca, los mercados financieros y los seguros.

Los británicos impusieron a la presidencia sueca de la UE y a sus demás socios comunitarios en el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas que la aprobación del

nuevo sistema europeo de supervisión financiera se apruebe en bloque y logró retrasar la decisión hasta diciembre. La presidencia sueca pretendía aprobar los nuevos organismos por separado, empezando por el comité de supervisión de riesgos del sistema financiero, que planteaba menos problemas.

Indignacion de la UE

La presidencia sueca indicó tras la reunión que existía un «amplio acuerdo», sobre este primer organismo, que se responsabilizará de detectar los riesgos que amenacen al sistema financiero y que emitirá alertas y recomendaciones a los países afectados. Pero reconoció que serán necesarias negociaciones adicionales para vencer las reticencias británicas y lograr su aprobación.

Londres teme que las nuevas autoridades europeas de supervisión encargadas de vigilar a las entidades financieras puedan imponer sus decisiones a las autoridades nacionales y forzar a un estado a inyectar más fondos a un banco o aseguradora en crisis para cumplir los requisitos de solvencia. «Esto cuestiona la soberanía presupuestaria británica», según fuentes del ministerio de Finanzas británico. La UE se había fijado como objetivo que el nuevo sistema de supervisión financiera estuviera en vigor a principios del 2010.

Reino Unido era el Estado miembro más reacto a ceder poderes a estas autoridades europeas, sobre todo cuando se trata de decisiones de rescate de bancos que obligan a los Gobiernos a inyectar dinero en las entidades. Para convencer a Londres de que acepte la reforma, el Ejecutivo comunitario deja claro que las decisiones adoptadas por las autoridades europeas de supervisión no deberán incidir en modo alguno en las competencias presupuestarias de los Estados miembros

El dos de diciembre 2009 los ministros de Economía de la UE alcanzaron , tras vencer la resistencia de Reino Unido, un acuerdo político para poner en marcha en 2010 un nuevo sistema europeo de supervisión financiera cuyo objetivo es prevenir la repetición de crisis financieras como la actual, según confirmó la ministra francesa de Economía, Christine Lagarde

Es decir, sin estar previstas en el Tratado de Lisboa, se establecen nuevas agencias supraestatales “independientes” para la supervisión bancaria comunitaria que tocarán asuntos que repercuten seriamente sobre los ciudadanos; pero que se subordinarán a los intereses de los lobbies del poder financiero.

PRIMER SEMESTRE 2010- Durante la Presidencia Española

La presidencia española, durante el primer semestre de 2010, negoció con el Parlamento Europeo a fin de lograr un acuerdo definitivo que permita que el nuevo sistema de supervisión bancaria comience a funcionar a lo largo del año del 2011

Con la cumbre de jefes de estado y gobierno de la UE la pasada primavera se pusieron de acuerdo para dar un paso más adelante en la construcción del nuevo sistema de supervisión bancaria comience a funcionar a lo largo del año del 2011.

Los principales grupos de la Eurocámara (populares, socialistas, liberales y verdes) hicieron público un comunicado conjunto en el que criticaron el acuerdo alcanzado

SEGUNDO SEMESTRE 2010- Durante la Presidencia belga

Los ministros de Economía de la UE ya alcanzaron en octubre un acuerdo definitivo sobre la otra parte del nuevo sistema europeo de supervisión, que supone la creación de un nuevo órgano, el Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos. Pero Reino Unido avisó entonces de que este compromiso estaba supeditado al logro de un acuerdo satisfactorio sobre el conjunto del paquete y podría reabrir las negociaciones si el resto de países no aceptan sus demandas sobre las nuevas autoridades.

Se ratifica la entrada en vigor el 1 enero 2011

CAPÍTULO IV

REFORMA SUPERVISIÓN FINANCIERA EUROPEA

INFORME DE LAROSIÈRE

Fue presidido por Jacques De Larosièrè, antiguo gobernador del Banco de Francia

El Grupo De Larosièrè subrayó la necesidad de un organismo europeo que supervise el sistema financiero y recomienda que se creen tres autoridades distintas para la supervisión de bancos, fondos de inversión y mercados de valores

Se defendió una mayor transparencia de los productos financieros como forma de recuperar la confianza en los mercados financieros. Pide una autoridad monetaria que evalúe los productos financieros nuevos antes de su comercialización y se inclina por un sistema comunitario para la realización de tales controles.

Las conclusiones a que se llegaron una vez finalizado el informe de Larosièrè fueron exigir mayor transparencia en las operaciones fuera de balance , mejor evaluación de riesgos, mejor distribución de riesgos entre bancos y clientes, bonificaciones por rendimiento desvinculadas de la especulación

NUEVA ARQUITECTURA DEL SISTEMA FINANCIERO

La siguiente información está recogida de la *Comunicación de la Comisión de 27 de mayo de 2009, referente a la nueva arquitectura de la Supervisión financiera europea* N° de Documento : COM(2009) 252 final.¹⁵

La presente Comunicación define una arquitectura básica para la creación de un nuevo marco europeo de supervisión financiera. La Comisión Europea propone basar este marco en dos nuevos pilares:

- El Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (CERS);
- El Sistema Europeo de Supervisores Financieros (SESF).

UN CONSEJO EUROPEO DE RIESGO SISTÉMICO (CERS)

Que vigilará y evaluará las amenazas potenciales que para la estabilidad financiera se deriven de la evolución macroeconómica y de la evolución del sistema financiero en su conjunto («supervisión macroprudencial»). A tal fin, el CERS alertaría en una fase temprana sobre los riesgos que puedan afectar a todo el sistema y que se puedan estar perfilando y, en caso necesario, formularía recomendaciones de actuación para hacer frente a tales riesgos. La creación del CERS permitirá remediar una de las carencias fundamentales que la crisis ha puesto de relieve, a saber, la vulnerabilidad del sistema financiero frente a riesgos sistémicos, tanto sectoriales como intersectoriales, complejos e interconectados.

¹⁵ Esta información aparece resumida en el siguiente enlace http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/single_market_services/financial_services_general_framework/mi0017_es.htm, no obstante también está disponible el informe de 19 páginas de la comisión.

Debido a que la crisis financiera puso de relieve las deficiencias de un sistema demasiado débil en materia de supervisión macrofinanciera. En el marco del nuevo sistema, parece esencial disponer de capacidad para determinar los riesgos para la estabilidad e instaurar un sistema de alerta eficaz. El dispositivo macroprudencial actual se encuentra demasiado fragmentado. Es necesario hacerlo evolucionar.

El CERS deberá ser un organismo independiente que se encargue de salvaguardar la estabilidad financiera mediante el ejercicio de la supervisión macroprudencial a nivel europeo. No dispondrá de ninguna competencia jurídica vinculante y se encargará de las siguientes funciones:

Funciones del CERS

- Recopilar y analizar toda la información pertinente a efectos de la vigilancia y la evaluación de las amenazas potenciales que para la estabilidad financiera se deriven de la evolución macroeconómica y de la evolución del sistema financiero en su conjunto.
- Identificar y priorizar esos riesgos.
- Emitir avisos de riesgo cuando los riesgos parezcan significativos.
- En caso de necesidad, formular recomendaciones sobre las medidas que deben adoptarse para hacer frente a los riesgos detectados.
- Vigilar que se adopten medidas en respuesta a los avisos y recomendaciones.
- Actuar como enlace con el FMI, el Consejo de Estabilidad Financiera y los homólogos de terceros países.

La principal labor del CERS consistiría en evaluar la estabilidad del sistema financiero de la UE en su conjunto en el contexto de la evolución macroeconómica y las tendencias generales de los mercados financieros.

El CERS carecería de atribuciones jurídicamente vinculantes. No obstante, cabe esperar que ejerza una considerable influencia sobre los destinatarios de los avisos o recomendaciones, merced a la excelencia de sus análisis y a la participación en sus trabajos de todos los gobernadores de bancos centrales y supervisores de la UE y de la Comisión.

Composición del Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (CERS)

Miembros:

- Presidente: Presidente del BCE
- Vicepresidente (elegido por los miembros del CERS)
- Gobernadores de los 27 bancos centrales nacionales
- Vicepresidente del BCE
- Presidentes de las tres Autoridades Europeas de Supervisión
- Miembro de la Comisión Europea

Observadores:

- Un representante de las autoridades nacionales de supervisión que acompañe al gobernador del banco central (fórmula 1+1)
- Presidente del Comité Económico y Financiero

El CERS formará parte del marco jurídico e institucional europeo. La Comisión propone establecer el CERS sobre la base del artículo 95 del Tratado CE como organismo sin personalidad jurídica.

SISTEMA EUROPEO DE SUPERVISORES FINANCIEROS (SESF).

Sería una potente red de supervisores financieros nacionales que trabajen en tándem con las nuevas Autoridades Europeas de Supervisión, a fin de salvaguardar la solidez financiera de las empresas financieras individuales y de proteger a los consumidores de servicios financieros («supervisión microprudencial»). La nueva red europea se basará en la atribución de competencias compartidas que se refuercen mutuamente y combinará la supervisión de ámbito nacional de las entidades con la centralización de determinadas tareas a nivel europeo, con vistas a promover normas armonizadas y prácticas de supervisión coherentes. Esta red se fundamentará en los principios de colaboración, flexibilidad y subsidiariedad. Su finalidad será reforzar la confianza entre supervisores nacionales, garantizando, en particular, que los supervisores del país de acogida participen adecuadamente en la fijación de políticas relativas a la estabilidad financiera y la protección del consumidor, de modo que pueda hacerse frente con mayor eficacia a los riesgos transfronterizos.

La creación de ambos pilares del nuevo sistema de supervisión es esencial para: lograr valiosas sinergias; intensificar su impacto conjunto sobre la estabilidad financiera; disponer de un marco de supervisión macro-microprudencial plenamente imbricado. Consolidar la regulación de los servicios financieros en la UE, conservando al mismo tiempo un sistema de supervisión que ha demostrado múltiples deficiencias en esta crisis, resultaría ineficaz.

Paralelamente, deben identificarse y suprimirse las diferencias en la transposición del

Derecho comunitario a escala nacional que se deriven de excepciones, exenciones, adiciones o ambigüedades existentes en las actuales directivas, de manera que pueda definirse un solo conjunto básico de normas armonizadas (un único código normativo) que sea aplicado en toda la UE por todos los supervisores. Este proceso podría afianzarse, cuando sea posible, mediante la introducción de más normas directamente aplicables a nivel comunitario.

Las instancias que conformen el nuevo marco europeo de supervisión financiera han de responder plenamente ante las autoridades políticas de la UE. Deben desarrollar una cultura común de supervisión; y tener en cuenta los intereses de todos los Estados miembros, así como la necesidad de una relación equilibrada, reforzada y que fomente la confianza entre las autoridades de los países de origen y de acogida. Este sistema debe basarse en normas de supervisión exigentes que se apliquen de forma equivalente, equitativa y coherente a todos los agentes del mercado, respetando al mismo tiempo la independencia de los supervisores para realizar su trabajo.

El SESF corresponde a un enfoque microprudencial. Su cometido será poner en práctica un sistema que responda al objetivo de mantener la estabilidad y unidad del mercado de servicios financieros de la UE. También se encargará de reunir a las autoridades nacionales de supervisión en torno a una potente red comunitaria.

El SESF conformará una red europea operativa. Los tres comités de supervisión serán sustituidos por estas autoridades, dotadas de personalidad jurídica:

- La Autoridad Europea Bancaria (AEB).
- La Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación (AESPJ).
- La Autoridad Europea de Valores (AEV).

Estas tres autoridades se encargarán de:

- Establecer un conjunto único de normas armonizado.
- Garantizar una aplicación coherente de las normas de la UE.
- Gestionar los desacuerdos entre las autoridades nacionales de supervisión.
- Emitir recomendaciones en caso de infracción manifiesta de la legislación comunitaria.
- Establecer una cultura común de supervisión y prácticas coherentes a ese respecto.
- Disponer de plenos poderes de supervisión en relación con entidades específicas.
- Garantizar una respuesta coordinada ante situaciones de crisis.
- Recopilar información microprudencial.

Las tres nuevas Autoridades Europeas se encargarán además de elaborar normas comunes para las entidades financieras y supervisarán a las agencias de calificación de riesgos

El SESF estará compuesto por:

- Las tres autoridades de supervisión anteriormente mencionadas.
- Un Comité Director.
- Las autoridades nacionales de supervisión.

Con la creación del SESF y de las tres autoridades de supervisión anteriormente mencionadas, la Comisión pretende establecer un “reglamento único” que garantice la aplicación uniforme de la normas en la UE al objeto de preservar el buen funcionamiento del mercado interior. El SESF se establecerá sobre la base del artículo 95 del Tratado CE.

RESULTADOS

ANÁLISIS DE LA SUPERVISIÓN MACROPRUDENCIAL

El no poder lograr una correcta identificación, medición y control de los riesgos financieros y unido a la crisis financiera mundial que se experimentó ha vulnerado y dejado en evidencia deficiencias en el sistema financiero.

Para la nueva reforma será el Consejo Europeo de Riesgo Sistémico (*European Systemic Risk Board, ESRB* (por sus siglas en inglés) que llevará a cabo la labor de vigilar y evaluar las amenazas potenciales para la estabilidad financiera que se deriven de la evolución macroeconómica y del sistema financiero en su conjunto.

Llevará a cabo sus funciones (ver funciones del CERS en el capítulo anterior) se pretende que alertará ¡ sobre los riesgos que puedan afectar a todo el sistema o que se puedan estar perfilando y si fuese necesario formularía recomendaciones de actuación inmediata.

Estas recomendaciones podrían afectar a toda Europa o a países, autoridades o entidades concretas no obstante queda en los gobiernos nacionales su decisión de atenderlas o exponer las razones para no hacerlo.

ANALISIS SUPERVISION SECTORIAL O MICROPRUDENCIAL

La supervisión sectorial o microprudencial pretende una mayor actuación , cooperación y coordinación entre los supervisores nacionales.

Cómo se explicó en el capítulo anterior, se creará una red de supervisores denominada Sistema Europeo de Supervisores Financieros (*European System of Financial Supervisors, ESFS* (por sus siglás en inglés)

Los actuales comités de supervisión sectorial como el CESR, CEBS y CEIOPS se sustituirían por tres nuevas Autoridades Europeas de Supervisión AEB, AESPJ, AEV que verán ampliadas sus competencias y tendrán poderes efectivos para tomar algunas decisiones por encima de los criterios de los supervisores nacionales.

Las funciones que llevarían a cabo estaría: buscar la mediación entre supervisores nacionales, adopción de estándares de supervisión y decisiones técnicas vinculantes, el control y coordinación de los colegios de supervisores y la autorización y control de determinadas instituciones como las agencias de rating.

Lo que es muy importante es que el modelo incluiría un estrecho vínculo entre los supervisores microprudenciales y macroprudenciales.

RESULTADOS DE OPINION

En este capítulo he considerado dar a conocer las opiniones más interesantes de algunos expertos o entendidos del tema que han realizados en simposios, conferencias o en informes.

En anexos (Pág.56) se encontrará la información completa de sus intervenciones.

Primera Opinión:

NUEVA ARQUITECTURA DE SUPERVISIÓN FINANCIERA PARA LA UNIÓN EUROPEA

De Carmen Santana Méndez.

Jefe de redacción de economía del diario día (España)

Los puntos mas resaltantes a destacar de esta opinión es que la autora explica que la “*supervisión individual continuará siendo una competencia nacional*” a pesar de la creación de las nuevas autoridades de supervisión microprudencial, y que “*los gobiernos tendrán la última palabra si llega el caso de que tengan que emplear fondos públicos para salvar bancos de la quiebra*” la autora considera estas argumentaciones ya que la reforma prevee flexibilidad en la toma de decisiones, y da como última opción a los gobiernos nacionales, es decir no se trata de una supervisión enteramente supranacional, todo eso conllevaría como argumenta el autor a “*disputas entre los supervisores nacionales, prohibir actividades arriesgadas y tomar decisiones directas sobre los actores en casos de emergencia*” esto no queda aquí ya que a pesar que los

países literalmente han dado su aprobación a las autoridades financieras y aceptado sus reglas, la autora indica que *“las autoridades no podrán adoptar ninguna decisión que pueda afectar a las responsabilidades fiscales de los Estados miembros”*

Esta era la objeción fuerte que planteó el Reino Unido durante las negociaciones y *logró que se pueda apelar ante el Ecofin cualquier decisión de las autoridades que considere que puede tener impacto presupuestario.*

Las advertencias que considera la autora es que *“si no existen mecanismos de presión e incentivos para actuar en consecuencia, todos nuestros esfuerzos serán papel mojado”*, concepto a mi opinión adecuado, aunque como lo indiqué anteriormente hay vacíos de flexibilidad.

Respecto a la creación del marco de supervisión microprudencial, la autora propone que uno de los retos será de *“conseguir una mayor convergencia, cooperación y coordinación entre los supervisores nacionales”*, es un pilar importante tanto como lo es la supervisión macroprudencial.

Segunda Opinión:

Hacia Una Nueva Estructura De Supervisión Financiera

**Sobre la regulación y supervisión financiera: el modelo futuro
Comisión Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social
De Pervenche Berès**

En su inicio de su intervención revela argumenta que hay un divorcio entre la supervisión microprudencial y macroprudencial y éstas *“dificultaría el intercambio de información necesario sobre instituciones críticas de las autoridades de supervisión (nivel microprudencial) a los bancos centrales (macroprudencial)”*

El autor tiene esta interpretación ya que considera que la división de ambas supervisiones lo único que lograría sería dificultar el flujo y coordinación de los supervisores y las distancia geográfica entre Londres , Frankfurt y París (sede de los supervisores microprudenciales) dificultaría aún más el flujo de información.

Para el autor: *“el Parlamento Europeo debe exigir un planteamiento más enérgico que fusione la supervisión de los sectores superpuestos de la banca, los seguros y los valores, y genere una red de autoridades de supervisión nacionales”*

En mi opinión considero que mantener la supervisión microprudencial en una autoridad o diversificarla en tres es cuestión de los objetivos que se pretenden alcanzar, centrar o descentralizar siempre ha sido un tema que genera apoyo y también rechazo.

Haciendo un resumen, el autor propone los siguientes planteamientos que merecen atención:

- la regulación prudencial se debe basar en principios generales como la simplicidad, claridad, coherencia y transparencia
- La regulación prudencial debe tener por objeto aumentar la resiliencia y la solidez del sistema financiero
- la evaluación exhaustiva del comportamiento del sistema financiero resulta fundamental para diseñar una regulación prudencial efectiva y adecuada
- Es necesario motivar a las instituciones financieras para que mejoren la calidad de sus planes de gestión del riesgo, y para que adopten estrategias y modelos empresariales que interioricen la contribución de sus actividades al riesgo sistémico

Para el autor esta práctica *“fomentará una mayor estabilidad financiera”*. y *“la regulación debe imponer limitaciones para reducir una excesiva asunción de riesgo y fomentar una «verdadera iniciativa empresarial»*

Tercera Opinion:

El futuro de la supervisión. Implementación del Informe Larosière

**PONENCIA: Curso de la APIE en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo
De Francisco Javier Aríztegui
Subgobernador**

Los puntos mas resultantes de su intervención es el estudio a la implmentación del informe de Larosière, ya que por primera vez se habla de supervisión macroprudencial el autor la define como *“Un marco de análisis que permite detectar debilidades o riesgos potenciales en los sistemas financieros considerados en su conjunto y no institución a institución.”* Además advierte que *“ 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”*

Lo que cabe destacar en la supervisión macroprudencial es que uno de las funciones del CERS, es que tambien habrá un estrecho contacto con el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales, para incorporar a sus análisis posibles alertas sobre riesgos globales.

El CERS si detecta un problema enviará alertas que deberán ser atendidos por los países o deberán explicar razones si no desean cumplir.

“Para la supervisión microprudencial seguirá 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” Añade el autor. Considero importante esta aportación de la Reforma aunque debe existir flujo continuo de información con las entidades de supervisión microprudencial. Con la creación de la Supervisión Microprudencial es *“conseguir una mayor convergencia, cooperación y coordinación entre los supervisores nacionales”*, puntualiza el autor.

Vínculo macro-micro prudencial

Sin la vinculación entre ambos niveles (Supervisión macro-micro) que funcione correctamente, no se podría lograr una supervisión potente en la Unión.

El vínculo entre ambas supervisiones es obvia, pero la implementación no muy sencilla, para el autor el problema radica en que *“no se puede precisar de modo concreto y real como operaría el Consejo de Riesgo Sistémico que, como ya he indicado, constituye una novedad en la nueva estructura.”* Además *“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 el anterior párrafo el autor sugiere que no debe haber divorcio entre ambas supervisiones a pesar de realizar funciones distintas. Esto tiene una explicación lógica ya que el CERS para poder recomendar habrá de tener mucha información de los

mercados y de las instituciones financieras nacionales, esta información es manejada por los supervisores nacionales por lo tanto tendría que ser suministrada por el SESF.

“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”. Añade el autor.

El autor considera que estas interrelaciones podrían darse en dirección inversa, la que la supervisión microprudencial también debe tener en cuenta las debilidades y riesgos globales detectados por el CERS.

Es importante tener en cuenta que aunque se logre 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, no servirían de nada.

Riesgos Potenciales en la Supervisión Financiera

Para Francisco Javier Aríztegui, indica que los riesgos potenciales que podrían hacer fracazar los avances conseguidos en la reforma financiera son los siguientes

1. El primero tiene que ver con el diseño de las nuevas estructuras. 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.

2. 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.
3. La urgencia y oportunidad del momento no deben hacernos tomar decisiones precipitadas.

El autor finaliza tu intervención haciendo marco de la reforma que se implementaría en a comienzos del 2011. *“La reforma financiera no supone un cambio brusco, y es la evolución natural de un sistema cuyas debilidades ha puesto de manifiesto la actual crisis, y que existe un amplio consenso entre los Estados miembros y se registra un momento político propicio para su implantación”*.

En cualquier caso, la instrumentación de estas nuevas propuestas, como argumenta el autor, no es el fin del proceso. Y probablemente no serán suficientes para solucionar todos los retos futuros a los que los supervisores se tendrán que enfrentar.

CONCLUSIONES

La actual crisis ha puesto en evidencia deficiencias en la supervisión financiera europea, no estando a la altura para identificar, prevenir y actuar frente a riesgos financieros. Las conclusiones del Informe de Larosière sugirieron la necesidad de dotar a Europa de un nuevo marco de regulación y supervisión financiera, para lograr una estabilidad financiera y prevenir riesgos futuros. El consenso entre los estados miembros ha beneficiado para sacar adelante esta reforma financiera a pesar de largos años de negociación. La comisión europea crea dos marcos de supervisión: El Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos (CERS), que vigilará y evaluará las amenazas potenciales en conjunto, y el Sistema Europeo de Supervisores Financieros, que salvaguarden la solidez financiera a nivel nacional. La nueva reforma no supuso un cambio brusco, tood lo ocntrario una evolución natural de un sistema cuyas debilidades se manifestaron en la crisis financiera.

La nueva reforma sugiere a los países miembros tomar decisiones en última instancia, y apelar la decisión del los supervisores si lo consideran inadecuado para sus intereses nacionales, no obstante es adecuado buscar un equilibrio para no mermar la autoridad de los supervisores financieros. Es importante que, aunque la reforma financiera logre identificar y ordenar adecuadamente los riesgos futuros a los que se podría enfrentar, los sistemas financieros, si no existen mecanismos de presión e incentivos para actuar en consecuencia, no valdría la pena el esfuerzo realizado.

El vínculo entre la supervisión microprudencial y macroprudencial es recíproco, ya que ambas se benefician de las informaciones que pueden proporcionarse mutuamente, la supervisión macroprudencial para poder contrarrestar los riesgos sistémicos a nivel europeo necesita de la información de los supervisores nacionales, ya que éstos son los que más conocen la realidad de los países.

Esta reforma que se encuentra en sus inicios, ha entrado en vigor en enero del 2011, sería muy prematuro estudiar sus alcances y aún más evaluar su efectividad.

El debate aún continúa, muchos analistas consideran dar un tiempo para asegurarse que se ha dado el paso en la dirección correcta para la supervisión financiera Europea.

Por lo tanto concluyo que sería prematuro comprobar que la supervisión Financiera sea la medida efectiva para poder contrarrestar los riesgos sistémicos por dos razones: sería necesario llevar a cabo mecanismos de evaluación y control de la nueva reforma en un futuro próximo y se necesita la aparición de alguna perturbación financiera en los mercados europeos y/o mundiales para conocer la efectividad de esta reforma.

BIBLIOGRAFÍA

Documentos

DE LAROSIERE, Jacques. *The High – Level group on financial supervision in the UE*. Bruselas, 25 de febrero 2009.

ECOFIN. *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo relativo a la supervisión macro prudencial comunitaria del Sistema Financiero*. Bruselas 21 de octubre de 2009.

GEORGE G. KAUFMAN AND KENNETH E. SCOTT : *What Is Systemic Risk, and Do Bank Regulators Retard or Contribute to It. The Independent Review*, v. VII, n. 3, Winter 2003, ISSN 1086-1653, Copyright © 2003, pp. 371– 391.

ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (AFI) *Servicio de asesoramiento sobre el sistema Bancario español (SASBE)* Comunicación de la Comisión sobre Supervisión Financiera Europea. 5 de junio de 2009

HEINRICH, Gregor. *El papel de los bancos centrales en la Supervisión macroprudencial (CEMLA)* Buenos Aires 13 mayo 2010

PHILLIPS, Davis. *Datos Financieros necesarios para la Supervisión macroprudencial¿ Cuáles son los indicadores claves de riesgos para la estabilidad financiera interna?. Ensayo 79 CEMLA 2009*

Base de datos estadísticos

EL Banco Central Europeo <http://www.ecb.int>

Fondo Monetario Internacional – International Financial Statistics -
<http://www.imfstatistics.org/imf/>

El Banco Mundial – Data & Statistics - <http://www.worldbank.org/data>

Consejo de la Unión Consejo de la UE sobre asuntos financieros y económicos.
– ECOFIN <http://www.consilium.europa.eu/>

Periódicos en línea a consultar

The Financial Times	<u>http://www.ft.com/</u>
The Economist	<u>http://www.economist.com/</u>
Expansión –	<u>http://www.expansion.com/</u>
El Economista -	<u>http://www.eleconomista.es/</u>
La Tribune	<u>http://www.latribune.fr/accueil/a-la-une.html</u>
El País	<u>http://www.elpais.com/</u>
Europa Press	<u>http://www.europapress.es/economia</u>

ANEXOS

NUEVA ARQUITECTURA DE SUPERVISIÓN FINANCIERA PARA LA UNIÓN EUROPEA

De carmen santana méndez.

Jefe de redacción de economía del diario dia (españa)

Tres autoridades de vigilancia dotadas de personalidad jurídica supervisarán desde el próximo día 1 de enero las actividades de los bancos, las aseguradoras y los mercados bursátiles de la Unión, que también estrenará Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos (CERS), un organismo que estará encabezado por el presidente del Banco Central Europeo (BCE).

El nuevo sistema de supervisión financiera común, al que dieron luz verde el pasado día 7 los ministros de Finanzas de la Unión Europea (UE) y que está previsto que reciba hoy, en Estrasburgo, el espaldarazo definitivo de la Eurocámara, pretende detectar a tiempo los grandes riesgos para el sistema y evitar prácticas abusivas del sector financiero que puedan llevar a una nueva crisis. De pasar el último trámite, la votación en el Parlamento Europeo, comenzarán los trabajos para establecer el nuevo sistema de supervisión en enero de 2011.

Los tres nuevos organismos, cuya creación fue anunciada en mayo de 2009, forman parte, como el CERS, de las nuevas estructuras de control financiero de la UE definidas

a raíz de la crisis de las hipotecas "subprime", pero sus capacidades operacionales se han visto limitadas con respecto a los planes iniciales de la Comisión Europea. El acuerdo establece tres sedes geográficas diferentes, no definidas, para los nuevos comités de supervisión. Hasta ahora se barajaba la localización única de Fráncfort.

Las bases del acuerdo del pasado día 7 se pusieron cinco días antes, cuando la presidencia belga de la UE y representantes de la Eurocámara alcanzaron un principio de acuerdo sobre la reforma del sistema europeo de supervisión bancaria, cuyo objetivo es evitar futuras crisis. La novedad del acuerdo, según explicó uno de los ponentes parlamentarios, el eurodiputado popular José Manuel García-Margallo, es que se establece un "protocolo" para determinar cuándo se produce un riesgo sistémico.

Así, cuando a través de pruebas de estrés armonizadas se detecte que una institución financiera tiene problemas, la autoridad europea es quien toma el mando y decide qué medidas cabe adoptar (venta de activos tóxicos, recapitalización, nacionalización o liquidación ordenada).

Salvaguardar la solidez

La supervisión individual continuará siendo una competencia nacional, de modo que las cuatro nuevas autoridades europeas trabajarán conjuntamente con cada país para "salvaguardar la solidez financiera" a través de la vigilancia de las compañías financieras que tengan una dimensión transnacional. Además, los gobiernos tendrán la última palabra si llega el caso de que tengan que emplear fondos públicos para salvar bancos de la quiebra, pero las autoridades europeas podrán dirimir disputas entre los supervisores nacionales, prohibir actividades arriesgadas y tomar decisiones directas sobre los actores en casos de emergencia.

Para evitar que estas intervenciones las pague el contribuyente se establecerán dos fondos: uno de garantía de depósitos y otro de estabilidad, que deberán crearse en toda Europa y estar armonizados para impedir distorsiones en el mercado. Este esquema se revisará a los tres años de su puesta en marcha para comprobar si ha funcionado o si conviene realizar modificaciones.

Durante las negociaciones, que arrancaron durante la presidencia española de la UE, y gracias a las presiones de la Eurocámara, los Veintisiete han aceptado que las nuevas autoridades tengan además poderes para prohibir temporalmente operaciones que amenacen la estabilidad financiera, como las ventas a corto. Asimismo, en situaciones de emergencia, podrán dirigir directamente a los bancos decisiones de obligado cumplimiento, aunque sólo cuando haya una vulneración de la legislación comunitaria.

En todo caso, las autoridades no podrán adoptar ninguna decisión que pueda afectar a las responsabilidades fiscales de los Estados miembros; por ejemplo, que le obligue a inyectar dinero a un banco con problemas. Esta era la máxima preocupación de Reino Unido, que obtuvo una cláusula de salvaguarda reforzada que le permitirá apelar ante el Ecofin cualquier decisión de las autoridades que considere que pueda tener impacto presupuestario. Esta especie de freno de seguridad significa que la última palabra la tendrán los ministros de Economía de la UE.

Fueron las recomendaciones del Informe De Larosière, publicadas el 25 de febrero de 2009, las que han servido de guía en esta histórica reforma de la arquitectura de supervisión financiera comunitaria que crea el SESF y el CERS.

Advertencias

Una de las principales advertencias del grupo de expertos que redactó el Informe De Larosière es que la UE en su conjunto debe ser consciente de que aunque se logre

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".

El Grupo de De Larosière propuso dotar al SESF de funciones microprudenciales de vigilancia de la estabilidad de cada una de las entidades financieras, compartidas entre organismos comunitarios y de los estados miembros. En el Consejo Europeo de Riesgos Sistémicos, con funciones macroprudenciales para prevenir y gestionar las crisis, el papel fundamental lo desempeñarían los bancos centrales integrados en el Sistema Europeo de Bancos Centrales. Recibirá el apoyo técnico y logístico del Eurobanco (BCE) y debería coordinarse con las autoridades encargadas de la supervisión diaria de las entidades financieras individuales.

De entrada, la Comisión Europea asumió con agrado las sugerencias del Informe De Larosière. Ahora bien, algunas voces críticas se alzaron desde un primer momento para denunciar que, en su opinión, olvida la base del sistema financiero: la confianza del público, los usuarios del sistema, en bancos y cajas de ahorros. Estas quejas las plasmó en una carta abierta al presidente Durao Barroso el Grupo de Expertos en Servicios Financieros de la Comisión Europea. Y la respuesta no se hizo esperar. En una comunicación, la Comisión Europea puso los medios para que los usuarios de los servicios bancarios puedan establecer un diálogo con los supervisores que contribuya a restablecer cuanto antes la confianza de los ciudadanos en el sistema financiero.

Detectar debilidades

El Informe De Larosière, que realiza un diagnóstico de las causas de la crisis y centra su atención en los cambios que precisa la supervisión financiera en Europa, plantea reformas que agrupa en dos bloques: supervisión macroprudencial y supervisión

microprudencial. El primero está orientado a crear un marco de análisis que permita detectar debilidades o riesgos potenciales en los sistemas financieros considerados en su conjunto. Comprendería también el manejo de los medios que sirvan para evitar, o al menos atenuar, el contagio. Por su parte, la reforma de la supervisión microprudencial consiste en la creación de tres autoridades (las que recibieron el visto bueno de los ministros de Finanzas de la Unión el pasado día 7) que hunden sus raíces en los tres comités europeos de supervisores. El reto es conseguir una mayor convergencia, cooperación y coordinación entre los supervisores nacionales. La inspección diaria de las entidades continuará siendo de responsabilidad nacional.

Hay que destacar que una de las principales consideraciones del Informe De Larosière, redactado a solicitud del propio presidente del órgano ejecutivo de la Unión, José Manuel Durao Barroso, es que es necesario exigir a las entidades de crédito más recursos propios y de mejor calidad. La idea central que guía a los expertos de este grupo de trabajo es 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 ha de proporcionar un marco donde primen estrategias a medio plazo y el control de los riesgos.

Hacia Una Nueva Estructura De Supervisión Financiera

**Sobre la regulación y supervisión financiera: el modelo futuro
Comisión Especial sobre la Crisis Financiera, Económica y Social
De Pervenche Berès**

La actual crisis financiera ha revelado que los grandes conglomerados financieros generaron significativas externalidades transfronterizas, lo cual puede socavar la estabilidad financiera..

La fragmentación de la supervisión nacional se tradujo en un arbitraje regulador y favoreció que los supervisores nacionales compitiesen a través de prácticas y normas de supervisión poco rigurosas, a fin de no poner a la industria nacional en una posición menos competitiva o ante el temor a que algunas instituciones trasladasen parte de sus actividades a sistemas reguladores menos estrictos. Este comportamiento indica un riesgo moral, que sin duda causará dificultades con posterioridad.

Las propuestas legislativas que se están estudiando en estos momentos carecen de la visión ambiciosa necesaria para superar las mencionadas deficiencias. La división de la supervisión micro y macroprudencial dificulta el intercambio de información necesario sobre instituciones críticas de las autoridades de supervisión (nivel microprudencial) a los bancos centrales (macroprudencial).

Por otra parte, la división por sectores (banca, valores y seguros) de las autoridades de supervisión genera una carga reguladora adicional que supone una pérdida de competitividad para la industria financiera europea y una protección inadecuada de los inversores. La fragmentación geográfica entre Londres, Frankfurt y París conlleva el riesgo de dificultar el flujo y la coordinación de información entre diferentes organismos. Dado que los problemas asociados con un intercambio de información

apropiado ya han demostrado ser una de las principales ineficiencias que han dado lugar a la crisis, no sería conveniente continuar con una estructura que ha fracasado con anterioridad.

Así pues, el Parlamento Europeo debe exigir un planteamiento más enérgico en la presentación de planes para una Autoridad Europea de Servicios Financieros (EFSA), que fusione la supervisión de los sectores superpuestos de la banca, los seguros y los valores, y genere una red de autoridades de supervisión nacionales. Las autoridades de supervisión nacionales disponen de experiencia y conocimiento suficiente, y deben encargarse de la supervisión diaria a nivel microeconómico. Por otra parte, la EFSA será de crucial importancia para coordinar la supervisión en un plano más supranacional, dado que los supervisores nacionales no disponen de una visión de conjunto y no pueden coordinar ni comunicar las respuestas de una forma eficiente y oportuna.

Hacia un nuevo marco regulador financiero

La Unión Europea necesita de una sólida regulación financiera, al objeto de garantizar la confianza en los mercados de capital y preservar la integridad del sistema financiero. El objetivo final consiste en permitir que los mercados de capital cumplan su principal propósito de asignar capital de la forma más eficiente y dotar de recursos a la economía real.

Para cumplir su objetivo, la regulación prudencial se debe basar en principios generales como la simplicidad, claridad, coherencia y transparencia. La regulación prudencial debe tener por objeto aumentar la resiliencia y la solidez del sistema financiero.

Uno de los problemas del actual marco regulador es la inexistencia de un conocimiento

apropiado de las actividades bancarias, en el que debe basarse la regulación prudencial. Así pues, la evaluación exhaustiva del comportamiento del sistema financiero resulta fundamental para diseñar una regulación prudencial efectiva y adecuada, capaz de hacer frente a los riesgos inherentes a las actividades bancarias. Por ejemplo, si los reguladores conociesen mejor el programa de hipotecas subprime, habrían podido diseñar normas capaces de prevenir o mitigar los efectos que hemos experimentado durante la crisis financiera.

Otro elemento importante es que las diferentes instituciones financieras afrontan diferentes riesgos y aversiones al riesgo. Por lo tanto, el planteamiento de «modelo único» no resulta apropiado: es necesario adaptar la regulación prudencial a la variedad de estructuras y propósitos de las instituciones financieras.

Por otra parte, la regulación prudencial debe ofrecer incentivos a la conducta prudente, para que pueda producirse el proceso autocorrector oportuno del mercado. Es necesario motivar a las instituciones financieras para que mejoren la calidad de sus planes de gestión del riesgo, y para que adopten estrategias y modelos empresariales que interioricen la contribución de sus actividades al riesgo sistémico. Esta práctica fomentará una mayor estabilidad financiera. Por otra parte, la regulación debe imponer limitaciones para reducir una excesiva asunción de riesgo y fomentar una «verdadera iniciativa empresarial», de forma que el objetivo del modelo deje de ser la obtención de ganancias a corto plazo en favor de la obtención de beneficios a largo plazo.

La actual crisis ha demostrado que el fracaso de una institución internacional puede afectar de forma notable a la estabilidad financiera más allá de las fronteras nacionales. Por tanto, un sistema de garantía de depósitos europeo bien diseñado y regulado podría suponer un primer paso en la protección del sistema bancario frente a futuras crisis financieras.

El futuro de la supervisión. Implementación del informe larosière

**PONENCIA: Curso de la APIE en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo
De Francisco Javier Aríztegui
Subgobernador**

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
1. sector financiero. Esta información comprenderá datos macroeconómicos y estados
2. financieros de entidades individuales tratados de una manea agregada
3. Evaluar la importancia de dichos riesgos
4. Emitir alertas y recomendaciones sobre los mismos
5. 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 UE 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 les 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.