

La reforma de la estructura supervisora del sistema financiero

Las experiencias británica y japonesa

ANTONIO CALVO BERNARDINO*
AGUSTÍN MARTÍNEZ SÁNCHEZ*

Actualmente se produce un intenso debate entre los que proponen la unificación de la estructura supervisora del sistema financiero en un único órgano, y los que sugieren la conservación de los diferentes órganos existentes mejorando sus canales de comunicación a la vez que refinando su coordinación. En este artículo, repasamos las experiencias británica y japonesa, ambas exponentes de la tendencia unificadora, exponiendo sus principales motivaciones. Concluimos, finalmente, destacando sus objetivos comunes y realizando una valoración del proceso de unificación a la luz de los intensos cambios que se están produciendo en los sistemas financieros en los últimos años.

Palabras clave: política de reformas estructurales, estructura del sistema financiero, supervisión y regulación financiera, Reino Unido, Japón.

Clasificación JEL: G20, O52.



COLABORACIONES

1. Introducción

Las nuevas circunstancias que marcan el pulso de las distintas entidades financieras (nos referimos aquí a diversas dimensiones y características propias del proceso de globalización financiera, como la liberalización económica, el auge y desarrollo de los euromercados, y la revolución que en la productividad de las entidades financieras han supuesto las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones — TICs—, por citar algunas (Martínez Sánchez, 2002), están condicionando, en los principales países de la OCDE, un proceso de integración de los distintos órganos supervisores como una etapa última y más revolucionaria de la profunda reestructuración legal y organizativa que están

experimentando. En este sentido, contamos ya con una primera experiencia, que previsiblemente marcará el camino a seguir por otros países: nos estamos refiriendo al Reino Unido. A escala mundial, aunque forzado por la grave crisis económica y financiera que soporta, encontramos otro caso con una reestructuración de su supervisión orgánica: Japón.

En este trabajo nos proponemos examinar los casos anteriores con el objetivo de valorar su viabilidad, idoneidad y capacidad para convertirse en una tendencia general.

2. La reforma de la estructura supervisora financiera en el Reino Unido

La estructura del sistema bancario del Reino Unido se ha visto sustancialmente modificada desde el punto de vista de sus autoridades financieras en los últimos años, sobre todo, y como

* Universidad de San Pablo-CEU.

veremos a continuación, desde el año 1997 en adelante.

Su estudio resulta interesante al ser una de las principales plazas financieras del mundo y sede de la «capital» de los euromercados. Esta situación la ha alcanzado Londres por varios motivos, entre los que debemos destacar principalmente dos: por un lado, el Reino Unido siempre se ha caracterizado por contar con la normativa más flexible y liberal de todas las de los países desarrollados, permitiendo e incentivando cualquier proceso de innovación financiera, y sobre todo la libertad de circulación de capitales y de libre competencia de instituciones (aspectos indispensables para conseguir el objetivo de dotar de amplitud y profundidad a su mercado); y por otro, la importancia histórica de Londres como plaza financiera y económica de especial relevancia, que configuró a la libra esterlina como divisa de reserva, por lo menos hasta casi la segunda mitad del siglo XX.

Hoy día, ya no es la capital financiera del mundo, puesto que ha perdido ese puesto a favor de Nueva York, y en menor medida con Tokio, pero aún así, estas tres ciudades ocupan el centro de las finanzas a nivel mundial.

Ordenando, y ampliando, los argumentos anteriores, vemos que son varios los aspectos que, sin orden de prelación, favorecen que Londres disfrute de su privilegiada posición financiera (Parejo, 1993/151-153) (1):

- Una gran concentración de oficinas de las instituciones financieras más importantes del mundo.

- Localización geográfica (y por tanto horaria) adecuada, pues se encuentra en un lugar privilegiado respecto a los otros dos centros financieros más importantes: Nueva York y Tokio.

- Tradición en la actividad financiera, lo que se pone de manifiesto por la existencia de un personal muy cualificado, así como por la presencia de una gran diversidad de profesionales especializados (contables, abogados, etcétera).

- Gran desarrollo de la actividad financiera a lo largo y ancho de todo el país, sobre todo en los últimos años, con lo que es posible su descentralización cediendo su responsabilidad a zonas próximas, muy bien conectadas entre sí por infraestructuras adecuadas y una descongestión del centro en beneficio del propio país.

- Utilización del inglés en las transacciones internacionales y una gran afinidad cultural con otras zonas del mundo (sobre todo los Estados Unidos).

- Predominio del sector privado, aspecto muy extendido actualmente, pero que caracterizaba en exclusiva a este sistema financiero hace una década.

- Es un sistema financiero sometido a una regulación muy flexible, en el sentido que veíamos antes, con lo que se permite un fuerte dinamismo en la operativa financiera.

- Es el país con una mayor concentración de bancos a nivel mundial, hecho propiciado por su importancia como centro neurálgico financiero y por la tradicional permisividad de su legislación.

Estas características facilitan, por tanto, esa situación de privilegio a nivel mundial de la plaza financiera londinense, pero a ellas habría que añadir, sin duda, la rapidez en la adopción de medidas que le permiten adaptarse continuamente al cambiante entorno financiero. En este sentido, en los últimos años, el sistema financiero inglés ha experimentado una gran reforma de su estructura supervisora, adelantándose de nuevo al resto de países desarrollados (2). Ha sido, en efecto, la primera plaza financiera importante en sensibilizarse ante el nuevo entorno y entender que era

(2) Recordemos que ya en 1986, la Ley de Servicios Financieros, produjo un cambio sustancial en la regulación de los mercados financieros de este país.



COLABORACIONES

(1) En este sentido, son relevantes los trabajos de: PEAT MARWICK (1988): *Banking in the United Kingdom*, Peat Marwick McLintock, Londres, página 26; LLADÓ, A. et al. (1989): *Los sistemas bancarios de los principales países de la CEE*, La Caixa, Documento de Trabajo, número 18, página 81; CANALS, J. (1991): *Estrategias del sector bancario en Europa*, Ariel, página 147; LISO, J. M. et al. (1996): *El sector bancario en algunos países de la Unión Europea*, La Caixa, páginas 113-115, ARIAS MOREIRA, J. C. (1985): *Los sistemas de crédito especial en Europa*, Instituto de Estudios Fiscales - Instituto de Crédito Oficial, Madrid, páginas 81-84; BUCLE, M., THOMPSON, J. L. (1992): *The United Kingdom financial system in transition*, Manchester University Press, 1992, páginas 42-48, GOACHER, D. J.; CURWEN, P. J. et al. (1987): *British non-bank financial intermediaries*, Allen & Unwin, Londres, páginas 36-82 y PAWLEY, M.; WINSTONE, D. y BENTLEY, P. (1991): *UK financial institutions and markets*, McMillan Press, Londres, 1991, páginas 264-295.

necesario un cambio estructural, con el que se produjese una adaptación de la supervisión, el control y la regulación a la nueva naturaleza de las entidades financieras, cada vez más universales (tanto desde un punto de vista puramente geográfico como operativo) con capacidades estatutarias más amplias, y compitiendo de hecho, por la misma base de clientes, con productos similares con otras instituciones no financieras. Esta circunstancia se ha materializado en el paso de una situación estructural (desde un punto de vista institucional) como la recogida en el Gráfico 1 a la del Gráfico 2.

Las razones que han llevado al poder legislativo en el Reino Unido a modificar la situación de la supervisión y el control del sistema financiero, se exponen desde múltiples puntos de vista y aportando razonamientos complementarios teóricos y prácticos de diversa índole (3).

Básicamente, se consideraba que la estructura institucional existente en el Reino Unido era compleja (obsérvese el Gráfico 1 anterior), caracterizada por la presencia de hasta nueve órganos supervisores diferentes (Parejo *et alia*, 1993/177-180) (4), que en muchos casos solapaban sus responsabilidades, dificultando el correcto desempeño de sus propias funciones y la actividad de las entidades financieras afectadas (5).

Implementando las ideas de Goodhart, C. A. E. *et alia* (1998), Davies (1999) y Llewellyn

(1999), entre otros, se lleva a cabo una profunda reforma en el Reino Unido que corrige esta situación (Gráfico 2), marcando el camino que previsiblemente se recorrerá más o menos rápidamente, y con modificaciones más o menos significativas por el resto de sistemas financieros de los países de la OCDE (Briault, 1999/11-12) (6).

Fruto de estos cambios, se ha creado un solo organismo supervisor, la «Financial Services Authority» (7) (FSA) (o en español, Autoridad para los Servicios Financieros) que sustituye a las autoridades precedentes, total o parcialmente. En concreto, reúne a los antiguos, «Securities and Investments Board», «Personal Investment Authority», «Investment Management Regulatory Organisation», «Securities and Futures Authority, Supervision and Surveillance Division» (del Banco de Inglaterra), «Building Societies Commission», «Insurance Directorate of the Department of Trade and Industry», «Friendly Societies Commission», y algunas de las atribuciones del Banco de Inglaterra, en materia de supervisión y control.

Esta nueva organización, refrendada por la Ley de los Mercados y Servicios Financieros de 14 de junio de 2000 (8), no preveía la consolidación del sistema que estamos exponiendo hasta la segunda mitad del pasado año 2001 (9).

Varios son los principios que inspiran la actividad de este organismo (*Financial Services Authority*, 2000/2,9-ss):

(3) Para justificar su introducción, la *Financial Services Authority* (FSA) publicó un documento repasando todos los aspectos relevantes. El desarrollo posterior lo basamos fundamentalmente en dicho documento. Vid. BRIAULT, C. (1999): «The rationale for a single national financial services regulator», *Financial Services Authority*, Occasional Paper, número 2, mayo.

(4) Debemos tener en cuenta que el Consejo de Inversiones y Títulos (SIB) establecía normas de carácter general para los distintos mercados bajo su dependencia, pero eran las Organizaciones de Autorregulación (SROs) las encargadas del control y la regulación de las instituciones y mercados agrupados en su sector (bolsa, futuros, seguros, etcétera).

(5) Esta situación no era consistente con la tendencia hacia la universalización de las entidades financieras, facilitando la bancarización de empresas no bancarias y el acercamiento hacia una empresa de servicios global por parte de las empresas bancarias. La creación de empresas de servicios financieros globales, que participaban en todas las actividades del sector (crédito y depósito, valores y seguros), bien directamente o a través de empresas filiales (o bien con el establecimiento de acuerdos estratégicos), no se vio acompañada durante muchos años en todos los países de un proceso similar (de fusión) por parte de sus respectivas autoridades supervisoras y reguladoras.

(6) En este sentido hemos de subrayar la existencia de otras experiencias de naturaleza análoga como son: la «Finansinspektionen» en Suecia, desde julio de 1991; la «Finanstilsynet» en Dinamarca (establecido en 1988), y la «Kreditilsynet» en Noruega, desde el año 1986. Pero, además de los países nórdicos europeos, el mismo concepto regulador y supervisor ha sido introducido en Japón en junio de 1998, con la *Financial Supervisory Authority*, al igual que en Corea en abril de 1998, utilizando el modelo inglés que estamos estudiando, o en Australia con la *Australian Prudential Regulation Authority*, aunque en este caso sólo centraliza la supervisión y el control de la banca y los valores, excluyendo al sector seguros, o por último otros países como México, Israel o Sudáfrica.

(7) Mediante la transformación estatutaria del *Securities and Investments Board* (octubre de 1997).

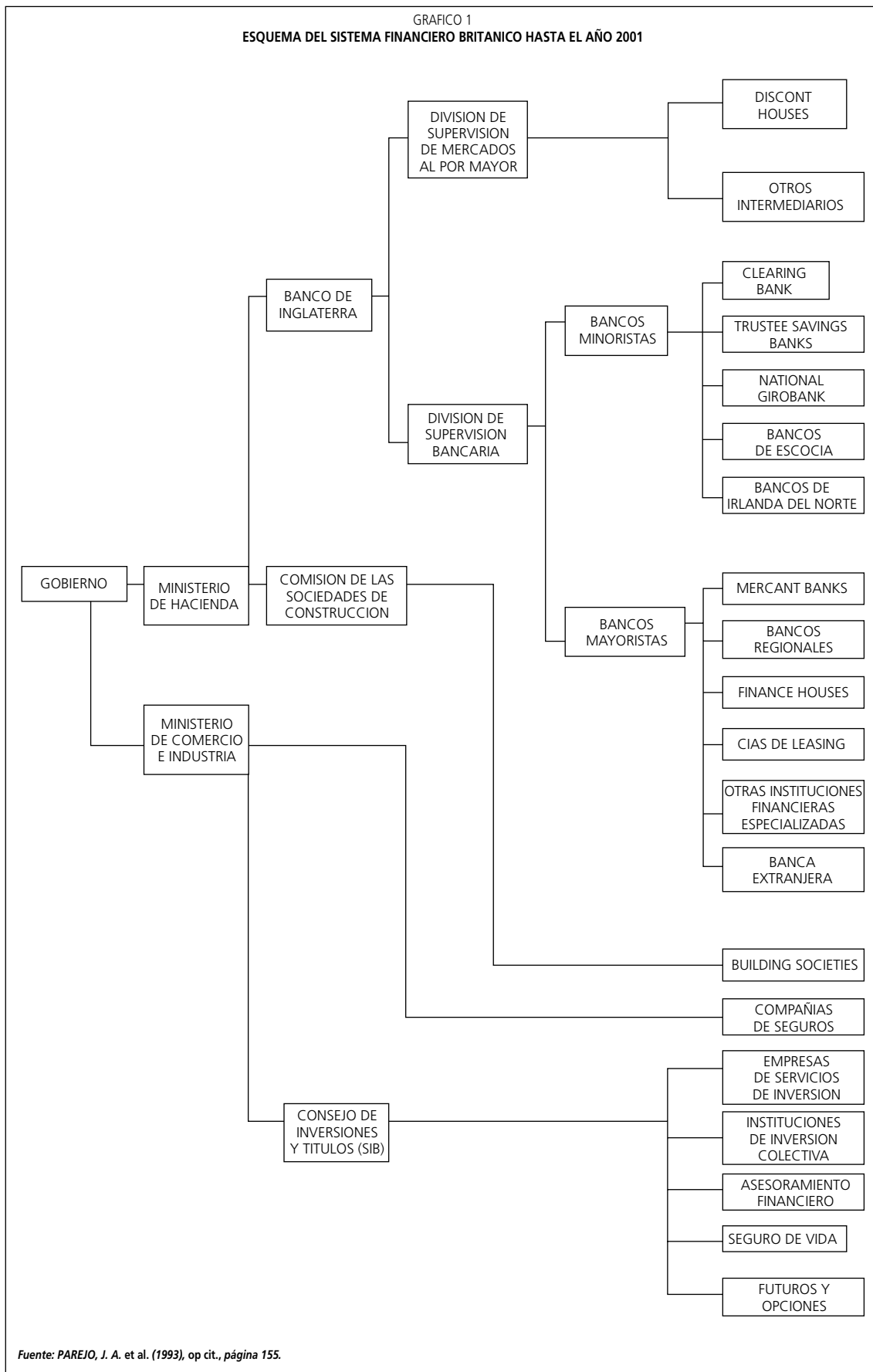
(8) Que sustituye a las leyes: *Insurance Companies Act* (1982), *Financial Services Act* (1986), *Banking Act* (1987) y parte de las leyes: *Buildings Societies Act* (1986) y *Friendly Societies Act* (1992).

(9) Desde el año 1998 se encargaba, no obstante, de la supervisión de las entidades de crédito y de las empresas de servicios de inversión.



COLABORACIONES

GRAFICO 1
ESQUEMA DEL SISTEMA FINANCIERO BRITANICO HASTA EL AÑO 2001

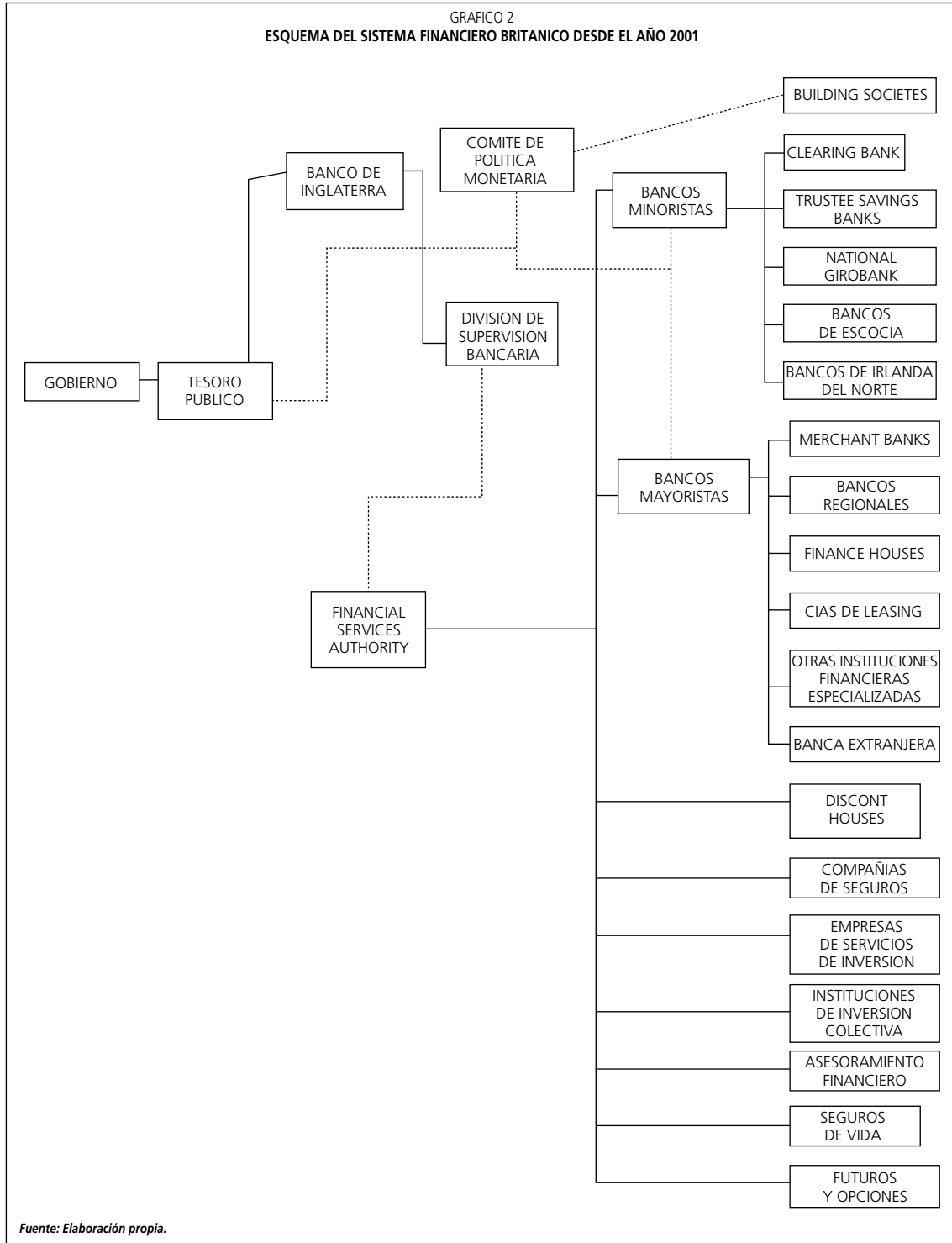


Fuente: PAREJO, J. A. et al. (1993), op cit., página 155.



COLABORACIONES

GRAFICO 2
ESQUEMA DEL SISTEMA FINANCIERO BRITANICO DESDE EL AÑO 2001



Fuente: Elaboración propia.



COLABORACIONES

• *Aumentar la confianza* en el sistema financiero del Reino Unido, tratando de evitar las crisis de los que lo integran, evitando los fallos del mercado, clarificando lo que el regulador puede y no puede hacer, corrigiendo de mejor forma el abuso de posiciones dominantes en el mercado, y penalizando más duramente la

gestión deficitaria de las entidades financieras (10).

(10) Resulta interesante destacar que la FSA es consciente de la necesidad de medir la concentración, pero no desde un punto de vista segmentado, como se realiza hasta ahora (es decir, entidades crediticias por un lado, de valores por otro y por último de seguros), sino desde un punto de vista amplio de todo el mercado financiero.

- Asegurar un nivel suficiente de *protección hacia la clientela* de las empresas financieras, evitando los fallos financieros en las instituciones y, en caso de que se produzcan, gestionando más correctamente estas crisis, protegiendo a este sector frente a posibles abusos por parte de las instituciones, y dando a conocer las características y la naturaleza de los diferentes productos y servicios financieros.

- Reducir la gama de «delitos» financieros, para perseguir más clara y duramente el blanqueo de capitales, o la opacidad por parte de las instituciones en el filtro de información hacia el mercado.

- Promover la *cultura financiera* y el conocimiento por parte del público del sistema financiero. En este sentido, se pretende corregir la actual situación de escasez e inadecuación de las publicaciones financieras disponibles al gran público, explicando las características y especificidades de los distintos productos financieros que están a su disposición.

cipales clientes de las entidades de crédito. Sin embargo, tras la irrupción de los euromercados, y su posterior consolidación a partir de 1985, la banca japonesa se encontró con la necesidad de incrementar su base de clientes para mantener sus niveles de negocio, debido a que estos clientes tradicionales empezaron a financiarse en los mercados internacionales, aprovechando las ventajas que éstos aportaban.

La respuesta del sistema bancario japonés ante esta nueva situación consistió en una huida hacia adelante basada en una doble estrategia: la expansión internacional, por un lado; y la expansión del crédito interno dirigido hacia las familias, el sector inmobiliario y las pequeñas y medianas empresas nacionales (Cardenal, 2000/52), por otro, mediante la concesión de préstamos y créditos colateralizados (11).

Todo ello se tradujo en una estrategia de expansión muy agresiva a finales de los años ochenta y en los primeros noventa, que aupó a la banca japonesa hasta las primeras posiciones del ranking internacional de activos (Peek et alía, 1999/25) (12).

Sin embargo, en el primer semestre del año 1990 se produjo una fuerte caída del índice NIKKEI (13), que se acompañó de una caída similar de los precios de otros activos, particularmente los inmobiliarios, desprendiéndose la consecuencia lógica de la pérdida de garantías de buena parte de los «stocks» de préstamos, que constituían, junto a las carteras en valores bursátiles, el grueso del activo de las empresas bancarias. Este hecho provocó un fuerte deterioro de la solvencia y rentabilidad de estas empresas.

El inicio, en el año 1990, de una fase del ciclo económico fuertemente restrictiva, la fuerte caída del crédito interno y la crisis financiera asiática fueron los factores que, conjuntamente con los

3. La crisis financiera japonesa de los noventa y la necesaria reforma de su sistema financiero

Al igual que hemos realizado para el caso del Reino Unido, vamos a analizar el proceso de reestructuración del sistema financiero japonés. Sin embargo, mientras que en el caso anterior la línea argumental que orienta todo el proceso es la búsqueda de una mayor eficiencia y una mejor adaptación al entorno, en Japón toda la corriente reformadora surge como respuesta a una situación de fuerte crisis económica, y sobre todo financiera.

En efecto, el sistema financiero japonés, y particularmente su sistema bancario, ha sufrido durante la década de los años noventa la mayor crisis de todas las producidas en el sector, en cualquier país desarrollado en los últimos veinte años. Las causas que explican esta situación son atribuibles, además de al ciclo económico internacional, a la naturaleza y a la estructura particular de este sistema financiero.

El sector bancario japonés ha estado siempre muy vinculado a las grandes empresas industriales del país, configurándose éstas como los prin-

(11) Tanto en forma de bienes inmuebles como en forma de acciones y otros valores muebles.

(12) Así en 1988, los diez bancos más grandes del mundo, según el criterio anterior, eran japoneses. Tenían una presencia protagonista en el sudeste de Asia, Europa, Latinoamérica y los Estados Unidos. Sobre todo en este último lugar, donde alcanzaban en 1990 una cuota total del mercado del 18 por 100, en relación a los créditos comerciales e industriales concedidos.

(13) De más del 60 por 100 si ampliamos al período 1990-1992.



COLABORACIONES

anteriores, agravaron aún más la crisis financiera japonesa.

Todo este cúmulo de circunstancias negativas llevó al gobierno a destinar una ingente cantidad de recursos para el saneamiento del sistema bancario (de más de 70 billones de yenes), y a elaborar, en 1998, un plan de saneamiento de cinco años de duración.

Los problemas estructurales del sector bancario

Las entidades financieras japonesas tradicionalmente se han caracterizado por poseer una fuerte debilidad estructural, que se manifestaba en unos niveles de rentabilidad y capitalización muy bajos, unas cuantías insuficientes de provisiones y previsiones para asegurar la solvencia en caso de que los activos se convirtiesen en fallidos, y un notable exceso de capacidad.

Pero esas debilidades estructurales del sistema afectan tanto a los mecanismos de regulación y previsión oficial del sector como a la estructura y política de crecimiento del sector bancario. En concreto, podemos enumerarlas, sin orden de prelación, de la siguiente manera (Cardenal, 2000/54-58):

- Un *excesivo intervencionismo público*, que se plasmó en dos direcciones: en primer lugar, los distintos bancos adquirieron una dimensión relativa equivalente entre sí, mediante el fomento de procesos internos de fusiones y absorciones; en segundo lugar, se propició por las autoridades una clara especialización operativa, que trajo como consecuencia la segmentación interna de las entidades, restando flexibilidad a las mismas.

- Un *deficiente sistema de regulación*, pues la característica principal en este ámbito era la laxitud en el establecimiento de los Ratios de Adecuación de Capital (RACs), que generaba como principal consecuencia la infracapitalización de las entidades financieras. Esta situación determinó que el cumplimiento de los acuerdos de Basilea de 1988 fuera muy problemático para estas empresas bancarias (14). Por otra parte, la norma-

tiva de aprovisionamiento de riesgos era igualmente poco exigente, característica que resultaba redundante con el hecho de que el sistema de calificación crediticia fuese altamente ineficiente, o en la mayor parte de los casos inexistente (15), con lo que, ante cualquier proceso que condujera al deterioro de las capacidades de pago de los clientes de estas entidades (como fue la situación de crisis de los años noventa, que hemos destacado anteriormente), las ratios de solvencia del sistema bancario japonés evolucionaban de forma muy negativa.

- Un *deficiente sistema de supervisión financiera*, ya que se utilizaban sistemas de inspección y análisis muy rudimentarios, lo que hizo inviable la detección del grado creciente de riesgos asumidos por las entidades durante la expansión de los años ochenta. Al principio de la manifestación de la crisis financiera, la solución propiciada por las autoridades para lograr el saneamiento de las entidades que sufrían una crisis, consistía en su adquisición por parte de otra entidad de mayor dimensión, con lo que, en realidad, se contagiaba la situación de falta de solvencia hacia esta última, ya que no se producía con anterioridad el saneamiento de la entidad originalmente afectada. Esta situación cambia en el año 1998, cuando se transfieren las competencias supervisoras desde el Ministerio de Finanzas hacia una institución creada «ad hoc» para el desempeño de estas tareas: la Agencia de Supervisión Financiera (16). Esta institución ya contaba con las capacidades legales y los medios necesarios para realizar su tarea de acuerdo a los estándares existentes en el resto de países financieramente desarrollados.

- Un *elevado grado de restricción de la competencia interna*: que se manifestaba por el establecimiento de fuertes restricciones a la incorporación de la banca extranjera, que alcanzaba unas tasas de participación en el volumen global de la actividad bancaria del país por debajo del

ras de valores, para poder aproximarse a los RACs que exigían los acuerdos de Basilea.

(15) Con lo que la valoración de la calidad crediticia de los activos era realizada de forma interna por las propias entidades financieras.

(16) Se convierte, de hecho, en la primera experiencia mundial en el proceso de fusión de órganos supervisores de las distintas categorías de entidades financieras.

(14) De forma provisional se consideró que una parte del capital consistiría en las ganancias de valor no realizadas de las Carter-



COLABORACIONES

10 por 100. Además existía un fuerte sesgo hacia la actividad en el segmento operativo del mercado de divisas. Paralelamente a esta situación, se ha producido tradicionalmente un acuerdo tácito entre el gobierno y las empresas bancarias, de tal forma que, en caso de necesidad, el primero inyectaba recursos, directa o indirectamente (a menores costes que los que determinaba el mercado), en las segundas. Esta situación configuraba un panorama de fuerte «riesgo moral» en todo el sistema financiero japonés, y un gran incentivo a la relajación de las normas de solvencia y control.

- *La existencia de «KEIRETSUS» (17):* Esta particular estructura empresarial japonesa condicionaba que los bancos concentraran sus recursos en las empresas del grupo con lo que se producía una alta concentración de riesgos. Cuando, por cualquier motivo, las empresas del grupo atravesaban por dificultades, como puede ser por una caída de la demanda interna, tal como sucedió en los primeros años noventa, los problemas se transfieren directa y rápidamente hacia el banco principal, produciéndose dos graves efectos: la consolidación del poder de decisión sobre el sector industrial del sector financiero y, sobre todo, la pérdida de solvencia de las entidades financieras.

- *Deficiencias en las políticas de gestión de los grandes bancos japoneses:* El principal objetivo de estas políticas era la ganancia de cuota de mercado, tanto interna como especialmente externa. Si a este objetivo principal sumamos una escasa transparencia y, lo que constituye el principal problema en la gestión, una fuerte insuficiencia en la aplicación de las técnicas contables, nos encontramos ante una situación que se puede calificar como de deficiente.

El exceso de capacidad del sector proviene, pues, como acabamos de ver, de la gestión de las entidades financieras y de la huida hacia delante ante la posterior crisis financiera que estamos identificando.

El proceso de reforma: el plan de saneamiento de la banca

Como consecuencia de la situación expuesta anteriormente, en 1998 se abandona la estrategia relativamente continuista seguida hasta esa fecha y se ponen en práctica principios liberalizadores de la «reforma financiera». El giro liberalizador se concreta en un plan de saneamiento, con una vigencia de cuatro años fiscales, desde marzo de 1999 hasta marzo de 2003, y se completa con una «garantía» pública de protección «universal» a los depositantes del conjunto del sector bancario desde 1998 hasta marzo del año 2001.

Los objetivos (Cardenal, 2000/59-60) del plan de saneamiento son fundamentalmente dos: el primero, facilitar legalmente las intervenciones públicas mediante los cambios regulatorios y de supervisión necesarios para instrumentar las acciones públicas correctoras y facilitar la gestión de la crisis; y el segundo, evitar la posibilidad, desde la misma implantación del plan, de una quiebra generalizada del sector mediante ayudas públicas a los bancos considerados viables.

Para conseguir los objetivos anteriores se aprobó la ley de Normalización Financiera, que establece el esquema general de recapitalización bancaria mediante fondos públicos. Además, se modificó el esquema de la supervisión financiera, de modo que el Banco de Japón (18) continúa sin atribuciones en este campo, y las que poseía el Ministerio de Finanzas son transferidas hacia un nuevo organismo más independiente y mejor dotado de medios técnicos y humanos, concretamente, el Comité de Reconstrucción Financiera, cuyo agente principal es la Agencia de Supervisión Financiera. Esta agencia se encarga de la compra de los créditos fallidos a las entidades que se acojan al plan de saneamiento. Por su parte, las actividades del Comité se complementan con las labores de la Corporación de Garantía de Depósitos, que es el organismo que dispone de los fondos para acometer el proceso de reestructuración (19) (vemos en el Cuadro 1 la distri-



COLABORACIONES

(17) Nos referimos aquí a grupos financieros-industriales, caracterizados por el establecimiento de fuertes y permanentes lazos financieros entre un banco financiador (banco principal) y un conjunto de empresas industriales y de servicios.

(18) Con Estatuto de Independencia desde 1997.

(19) Aunque inicialmente la cuantía de los fondos era de 60 billones de yenes, posteriormente se amplió, en abril de 2000, hasta los 70 billones. Cantidades que se financiaron con aportacio-

CUADRO 1
FONDOS PUBLICOS DE CAPITALIZACION APORTADOS
A LAS MAYORES ENTIDADES BANCARIAS JAPONESAS
(Marzo 1999), billones de yenes

	Total	Distribución	
		Acciones preferentes	Deuda subordinada
1. Banca comercial	6,2	5,2	1,0
2. Otras entidades	1,3	0,9	0,3
3. Total grandes bancos (3=1+2)	7,5	6,2	1,3

Fuente: Comisión de Reconstrucción Financiera y FMI.

bución de esos fondos, en cuanto a la vertiente de capitalización necesaria).

Esta reforma estructural, impulsada por las autoridades, no resulta gratuita para el sistema bancario, sino que exige el compromiso de establecer un plan de viabilidad, liderado por un plan de ajuste empresarial con un horizonte de cuatro años, hasta marzo de 2003, como vemos en el Cuadro 2 (20).

Una vez puesto en marcha el plan de saneamiento, se decidió la creación de la *Autoridad para los Servicios Financieros (FSA)* el 1 de julio de 2000, mediante la integración de la Agencia para la Supervisión Financiera y la Oficina sobre Planificación Financiera del Ministerio de Finanzas.

El objetivo principal (21) de esta agencia consiste en dotar al sistema financiero de la necesaria solvencia a la vez que lograr unos mercados financieros justos y eficientes. Por este motivo, el FSA contribuye a la prosperidad del país, debido a que el sistema financiero desempeña un papel fundamental en cualquier economía.

Esta agencia se ha convertido, además, en una piedra angular de la nueva estructura del sistema financiero japonés, tras las grandes reformas liberalizadoras iniciadas en noviembre de 1996 (*Ministry of Finance of Japan, 1997*).

nes del Estado, vía emisión de bonos —7 billones—, y con aportaciones del Banco de Japón —53 billones— pero estos últimos con la garantía del gobierno japonés. Los originales 60 billones de yenes se distribuirán de la siguiente forma: 25 billones para aportaciones de capital a entidades viables, 18 billones para la liquidación total de los bancos considerados inviables y 17 billones para protección específica a los depositantes en los bancos afectados directamente por la crisis.

(20) Como podemos ver en este Cuadro, el plan condiciona los resultados netos y brutos, los gastos generales de la entidad, los costes de personal y también la evolución del empleo.

(21) <http://www.fsa.go.jp/danwa/danwae.html>. 12 de marzo de 2001.

CUADRO 2
JAPON. SECTOR BANCARIO. PLANES
DE REESTRUCTURACION PRESENTADOS POR LOS BANCOS RECEPTORES
DE FONDOS PUBLICOS, PERIODO 1999-2003
(Variación porcentual total en el período señalado).

	Resultados		Gastos generales	Costes de personal	Total empleo
	Netos	Brutos			
1. Banca comercial					
Dai-ichi-Kangyo	19,8	3,0	-7,8	-16,1	-18,2
Fuji	50,9	18,7	-8,0	-10,1	-8,8
Sakura	35,3	8,2	-10,2	-16,4	-21,0
Sanwa	13,7	6,3	-2,3	-15,4	-16,2
Sumitomo	6,6	-1,6	-9,0	-5,6	-13,3
Asahi	14,8	8,6	-6,9	-5,9	-7,8
Daiwa	25,1	0,1	-15,3	-17,0	-17,5
Tokai	20,2	2,8	-10,6	-16,9	-12,5
Banco Industrial de Japón ..	—	-12,6	-9,9	-0,9	-6,2
Yokohama	-11,9	—	—	-14,9	-21,1
2. Bancos de patrimonio (Trust banks)	-53,3	-28,1	-0,6	-7,1	-2,8
Mitsubishi Trust	-14,6	-1,6	-2,9	-14,8	-11,9
Sumitomo Trust	17,0	23,8	-6,3	-1,8	-10,8
Mitsui y Chuo Trust	39,0	10,3	-14,3	-17,2	14,6
3. Total banca	11,5	3,4	-7,9	-11,6	-13,8

Fuente: FMI (1999), Merrill Lynch y Nikkei Weekly.

Por primera vez en más de cincuenta años, Japón se plantea incorporar de primera mano cualquier innovación técnica o instrumento financiero que a nivel mundial se pueda desarrollar, abandonando el tradicional conservadurismo que ha sido la principal característica de este sistema financiero. Con este objetivo, la FSA se ha comprometido a desempeñar sus tareas con la máxima transparencia posible, permitiendo de esta forma el mayor grado de competitividad posible entre los diferentes agentes financieros, independientemente de su naturaleza.

Por otro lado, la reforma financiera, que permite gran permeabilidad operativa, necesita, como en el caso británico, de un solo órgano supervisor para dotar de las mismas oportunidades a los diferentes agentes.

4. Conclusiones

Hemos visto como, desde dos aproximaciones diferentes, representadas por el Reino Unido y Japón, en un contexto donde se están modificando drásticamente las relaciones entre los diferentes agentes financieros y no financieros (proceso de desintermediación financiera, universalización de la actividad crediticia, incremento de la cultura económica y financiera, revolución tecnológica...), donde el sector se está consolidando, donde está sufriendo un proceso fuerte de concentración



COLABORACIONES

inter-operativo (entre entidades financieras de distinta naturaleza) e intra-operativo (entre entidades de naturaleza común), llegamos a la misma conclusión: la necesidad de reformar la estructura supervisora de las distintas entidades financieras. El principal objetivo buscado en ambos casos es una mayor eficiencia (lucha contra el riesgo sistémico (22), y saneamiento de la «safety net» (23), que reduzca en la medida de lo posible el «riesgo moral»), y una mayor transparencia que acabe con el grave problema de información asimétrica que tradicionalmente ha existido en el sector.

Son pues, a partir de todo lo anterior, varias las razones que, desde nuestra perspectiva, justifican la presencia en estos países de un único supervisor financiero. Así, la justificación de esta nueva estructura reguladora se sustenta, en primer lugar, en el reconocimiento de la necesidad de la propia regulación en sí misma, basada en cuatro argumentos fundamentales (24):

Por un lado, la obligación de combatir el riesgo sistémico inherente a todos los sistemas financieros debido a la propia naturaleza de los mismos, con un afán de conseguir la mayor estabilidad posible que permita el más alto nivel de desarrollo en el tiempo. Este aspecto debe contemplar la dificultad que existe en la actualidad de aislar de crisis generales a un sistema financiero en particular, constatando la generalización y validez del efecto contagio (25). *En segundo lugar*, la existencia de información asimétrica en el sistema que puede dañar los intereses de las partes contratantes, sobre todo en las relaciones contractuales de medio y largo plazo. *En tercero*, la obligación de corregir los fallos e imperfecciones del merca-

do. *Y finalmente*, generar confianza en el sistema, observándola como una externalidad positiva.

Otra justificación de esta reforma emprendida en algunos países descansa en la creación, sobre todo durante la década de los años noventa, de conglomerados financieros (Briault, 1999/13) (26), con amplias capacidades operativas. A este hecho hemos de sumar que el proceso frenético de innovación financiera se ha manifestado en la generación de nuevos productos cada vez más difícil es de etiquetar, como de seguros, de inversión, o de crédito. A la vez, nuevas formas de distribución comercial se han impuesto y las redes tradicionales de las empresas financieras son utilizadas de forma amplia para vender todo tipo de productos. Actualmente las posibilidades de traspasar las propias fronteras nacionales han aumentado, y es necesaria una gran coordinación y cooperación para asegurar los mismos estándares de seguridad de antaño. Estos procesos transnacionales de cooperación son mucho más fáciles si se realizan desde un solo órgano supervisor que si lo hacen desde una base amplia como ocurría tradicionalmente (Padoa-Schioppa, 1999) (27).

Finalmente, la existencia de un solo regulador se justifica también porque permite la aparición de economías de escala y de gama (28), introduciendo un sólo informe estadístico de todas las empresas bajo su supervisión, operando con una única base de empresas autorizadas, de forma que se eliminan duplicidades. En este mismo sentido, se dejan también de producir inconsistencias entre varios cuerpos legales distintos.

(26) En el caso del Reino Unido que nos ocupa como ejemplo paradigmático, en 1998, había ocho empresas financieras (entre ellas: HSBC, Halifax, Abbey National y Royal Bank of Scotland), que estaban autorizadas para desempeñar actividades reguladas y supervisadas por los cinco «sectores» clásicos: entidades de crédito, seguros, valores, financiación corporativa, y agencias financieras).

(27) Esta circunstancia tiene mucha más validez, si se centra en los países de la Unión Europea, donde están en vigor los principios de licencia única tanto para las entidades de crédito (segunda directiva de coordinación bancaria), como para las empresas de servicios de inversión (directiva sobre las empresas de servicios de inversión). En este sentido, incluso se han levantado voces sugiriendo la necesidad de crear, al menos para los países que pertenecen a la Unión Monetaria, una institución de supervisión bancaria pan-europea única.

(28) De hecho, según un informe de la FSA de 1999, el coste presupuestario de esta institución será en este año más bajo que la suma de los costes de los organismos que absorbe.

(22) Que es difícilmente segmentable entre las diferentes categorías de entidades financieras: entidades de crédito, valores y seguros.

(23) Nos estamos refiriendo aquí al conjunto de medidas que las autoridades monetarias y financieras disponen con el objetivo de evitar las crisis de las diferentes instituciones financieras, o de minimizar sus efectos en caso de producirse.

(24) http://www.fsa.gov.uk/objectives/2_rationale.html, (8 de febrero de 2001).

(25) Nos estamos refiriendo a la facilidad que en un mundo cada vez más desarrollado tienen los mercados para transmitir las crisis. Para un análisis más detallado de este efecto en el mundo financiero, véase CALVO, A. y PAUL, J. (1999), «Las políticas económicas nacionales y la globalización», en FERNÁNDEZ DIAZ, A. (dtor), *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Pirámide, páginas 95-96 y la bibliografía allí citada.



COLABORACIONES

Concluiremos, finalmente, que, a nivel general, la complejidad institucional de las actuales entidades financieras (con una dimensión global), y grandes capacidades operativas, incluso más amplias que las meramente financieras, aconseja redoblar las conexiones entre los diferentes órganos supervisores (que atienden tradicionalmente a la naturaleza de la actividad (no a la naturaleza de la institución), o tal y como proponen los modelos japonés e inglés, a integrarlas en una única institución supervisora.

Bibliografía

1. BRIAULT, C. (1999): «The rationale for a single national financial services regulator», *Financial Services Authority*, Occasional Paper, número 2, mayo.
2. CALVO, A. y PAUL, J. (1999): «Las políticas económicas nacionales y la globalización», en FERNANDEZ DIAZ, A. (dctor), *Fundamentos y papel actual de la política económica*, Pirámide.
3. CARDENAL, S. (2000): «Japón: crisis y saneamiento del sector bancario», *Boletín Económico del Banco de España*, septiembre de 2000.
4. DAVIES, H. (1999): «Why regulate». Financial Services Authority Letter. Henry Thornton Lecture, City University Business School.
5. FINANCIAL SERVICES AUTHORITY (2000): «Building the new regulator. Progress report 1», diciembre.
6. GOODHART, C. A. E.; HARTMANN, P.; LLEWELLYN, D. T.; ROJAS-SUAREZ, L. y WEISBROD, S. (1998): «Financial Regulation», Routledge, Londres y Nueva York.
7. JAPAN REAL ESTATE INSTITUTE (1999): «Annual report».
8. LLEWELLYN, D. T. (1999): «The economic rationale for financial regulation», *Financial Services Authority*, Occasional Paper, número 1, abril.
9. MARTINEZ SANCHEZ, A. (2002): «Nuevas estrategias bancarias ante el reto de la globalización», *Working Paper*, Universidad San Pablo-CEU, mimeo.
10. MINISTRY OF FINANCE (1997): «Financial System Reform - Towards the early achievement of reform», 13 de junio, documento extraído de la página web del citado ministerio el 10 de febrero de 2001. (www.mof.go.jp/english/big-bang/ebb32.htm).
11. PADOA SCHIOPPA, T. (1999): «EMU and banking supervision», Lecture given to the Financial Markets Group, London School of Economics, 24 de febrero.
12. PAREJO, J. A.; CALVO, A. y PAUL, J. (1993): «El sistema financiero de los países de la CEE», ed. AC, colección MMF, Madrid.
13. PEEK, J. y ROSENGREN, E. S. (1999): «Japanese Banking Problems: implications for lending in the United States», *New England Economic Review*, enero-febrero.



COLABORACIONES

AVISO PUBLICO

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

SOLICITUD DE DEVOLUCION DE FIANZAS

PLAZOS PARA PRESENTACION DE PRUEBAS

Aplicación a los Certificados concedidos desde el día 1 de julio de 1995,
salvo que exista reglamento específico que lo modifique

Plátanos	TREINTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 896/01
Mandioca	SESENTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 2245/90 Art. 7
Productos agrícolas: Materias grasas, plantas vivas, productos floricultura, leche y productos lácteos, carne vacuno, semillas, frutas y hortalizas, carne porcino, huevos, carne de ave, arroz, azúcar, sector vitivinícola, cereales, etc.	DOS MESES siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 1291/00

— En todos los productos el *PLAZO MAXIMO* para solicitar la resolución de los expedientes es de *VEINTICUATRO MESES* desde el día siguiente a la expiración del Certificado. Transcurrido este plazo no se efectuará la devolución del importe de la Fianza, aun en el caso de que se presente la correspondiente prueba de realización de las operaciones.

MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMEX. PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS. SERVICIO DE FIANZAS

Solicitudes de devolución de fianzas constituidas (Importación y Exportación)

La Orden de 26 de febrero de 1986 («BOE, 7 de marzo»), modificada por la Orden de 27 de julio de 1995, establece que la devolución de las fianzas se realizará por la Secretaría General de Comercio Exterior a solicitud del interesado.

Las solicitudes de devolución de las fianzas constituidas ante los Servicios Centrales, deberán dirigirse a la Secretaría General de Comercio Exterior (Servicio de Fianzas, Paseo de la Castellana, 162, planta cuarta, 28071 Madrid).

Las solicitudes de devolución de las fianzas, constituidas ante las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio y CATICES, deberán presentarse en la misma Dirección o CATICE que concedió los correspondientes certificados.

El no solicitar, los interesados, la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas con la aportación de las pruebas, en los plazos establecidos en la legislación nacional y comunitaria en vigor, para los diversos productos agrícolas, dará lugar al oportuno Acuerdo Declarativo de Incumplimiento.

Con el fin de agilizar la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas constituidas a disposición de la Secretaría General de Comercio Exterior, es recomendable se adjunte a las solicitudes la fotocopia del correspondiente «Resguardo de depósito o Garantía en Efectivo», o «Resguardo de Garantía Otorgada mediante Aval o Seguro de Caucción».

SERVICIO DE FIANZAS

Acuerdo declarativo de incumplimiento (Fianza constituida en las operaciones de Importación y Exportación)

Ingreso de las liquidaciones

Las cantidades a ingresar en el Tesoro Público-Recursos Eventuales, como consecuencia de los expedientes de Acuerdo Declarativo de Incumplimiento de *Resguardos de Garantías Otorgadas por Terceros*, pueden hacerse efectivas por la EMPRESA TITULAR DE LOS CERTIFICADOS.

— En MADRID:

MINISTERIO DE ECONOMIA
DIREC. GRAL. DEL TESORO Y POLITICA FINANCIERA
Paseo del Prado, 4
28071 MADRID

— En PROVINCIAS:

INTERVENCION DE HACIENDA de la localidad en que resida la Entidad Delegada que constituyó la *Garantía Otorgada por Terceros (Aval o Certificado de Seguro de Caucción)*.

Realizado el ingreso y expedida la CARTA DE PAGO, esta CARTA DE PAGO *original* deberá remitirse a:

MINISTERIO DE ECONOMIA
SERVICIO DE FIANZAS
P.º Castellana, 162, Pl. 4.ª
28071 MADRID

MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS SERVICIO DE FIANZAS

Paseo de la Castellana, 162, cuarta planta, 28071 Madrid

Teléfonos: (91) 349 38 67 y 349 39 13