REGULACION DEL RIESGO DE LOS SISTEMAS BANCARIOS

José Miguel Rodríguez

Bajo el rótulo general que nos sirve para dar título a esta crónica, durante los pasados días 9 y 10 de diciembre de 1992 el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas organizó unas sesiones de trabajo con el objetivo de profundizar en un debate de actualidad: la inestabilidad financiera en estos primeros años noventa y la función que, con el propósito de controlar y cubrir riesgos, deberían desempeñar tanto el seguro de depósitos como las regulaciones acerca de los fondos propios de las entidades bancarias. Se presentaron un total de siete ponencias, con participación de expertos del sector y académicos, encargándose Francisco Pérez y Javier Quesada de la coordinación de las jornadas.

Hace pocos meses, la OCDE publicaba un informe con el sugerente título de *Banks under stress*. Entre otras cuestiones, en él se efectúa un repaso de la profunda evolución experimentada por el mundo bancario durante los últimos años. La competencia se ha intensificado notablemente, con la entrada de nuevos operadores, la flexibilización de las reglamentaciones y los avances tecnológicos. Existe en la actualidad un movimiento hacia la concentración de entidades, con la reducción del número de éstas y el incremento de su tamaño. Al mismo tiempo, se forman grupos financieros con bancos, sociedades de bolsa, compañías de seguro, etc., lo cual no deja de ocasionar ciertas dificultades a las autoridades supervisoras a la hora de desarrollar su trabajo. Y no faltan conocidos casos en los que los Estados se han visto obligados a dedicar recursos financieros importantes con el fin de impedir el hundimiento de determinadas instituciones de depósito. De ahí que, aun cuando liberalización y desregulación han sido dos términos clave durante la década de los ochenta, hoy nos preguntamos si el péndulo no debería moverse hacia la dirección contraria, con una vuelta a la reglamentación, o al menos a nuevas formas de intervención que mitiguen los efectos indeseados del proceso liberalizador.

Aunque es cierto que la situación varía bastante de un país a otro, desde finales de los años ochenta se han reavivado viejos temores en las naciones desarrolladas y no pocas veces oímos hablar de *fragilidad financiera*. Con ello se está haciendo referencia al deterioro de los balances bancarios por razón de la menor calidad de los activos y la disminución de la rentabilidad. Cuando se analizan las causas últimas de esa fragilidad financiera, encontramos tanto factores coyunturales como motivos estructurales. Por una parte, desde hace algún tiempo se ha ralentizado el crecimiento económico y hemos asistido a un endurecimiento de la política monetaria. En consecuencia, no se consigue el reembolso de una parte sustancial de los créditos concedidos con cierta liberalidad en el pasado. En concreto, debe resaltarse cómo el sector inmobiliario se ha visto sometido a una severa crisis en diversos países. Por otro lado, el conocido fenómeno de la desintermediación implica que determinados prestatarios caracterizados por su solvencia tienen un más fácil acceso directo a los mercados financieros, lo cual obliga a los bancos a conformarse con los segmentos más arriesgados de clientes; a la vez, los ahorradores pueden elegir entre una más amplia y mejor remunerada gama de productos ofrecidos por instituciones financieras no bancarias, con el consiguiente efecto de aumentar el coste de los recursos de los bancos y recortar sus márgenes financieros. Además, también han actuado en un sentido negativo la volatilidad de los tipos de interés y de cambio, junto con ciertos fracasos en la contención de los gastos de explotación. Y son muchos los que insisten en que los esquemas de garantía de depósitos por lo general aplicados contribuyen a fomentar esa fragilidad financiera, al relajar la disciplina que los clientes deberían imponer a las entidades.

Para intentar controlar los peligros de la fragilidad financiera, las diversas autoridades de supervisión han coincidido en la necesidad de reforzar los coeficientes de fondos propios, valorar más prudentemente los activos e insistir en la dotación adecuada de provisiones. Y se ha intensificado el debate en torno a la reforma de los mecanismos de garantía de depósitos: el objetivo es encontrar la manera en que podría reducirse el riesgo moral asociado con tales dispositivos, pues el seguro genera incentivos para embarcarse en pautas imprudentes de asunción de riesgos y "jugar" contra el ente responsable de la cobertura.

La celebración de las mencionadas sesiones de trabajo en Valencia cabe situarla en un contexto como el que acabamos de describir. Y, así, la ponencia de Randall y Wray sobre "La hipótesis de inestabilidad financiera de Minsky y la actual crisis del sistema financiero de Estados Unidos", fue ocasión para repasar las cuatro principales causas que, a su juicio, han determinado las dificultades experimentadas por numerosas entidades financieras norteamericanas, en especial cajas de ahorro: esto es, la desregulación, la política monetarista, la corrupción y la inestabilidad que nace del comportamiento especulativo de los agentes económicos en los mercados financieros. Entre otras cosas, la desregulación significó cambios en la estructura de propiedad de las entidades, lo cual a su vez favoreció los fraudes, los abusos y las conductas carentes de ética por parte de propietarios y directivos. Además, la eliminación de los límites para la remuneración de los depósitos a corto plazo, unida a la práctica de concesión de préstamos hipotecarios a tipo de interés fijo, ha significado el ahogamiento de los márgenes financieros, con graves repercusiones para las cajas de ahorro estadounidenses -maxime en un entorno de política monetaria restrictiva y depreciación de activos-. Junto con ello, se produjo una relajación de la vigilancia por parte de los supervisores en relación con los coeficientes de fondos propios, y dinero puramente especulativo encontró formas de lograr la garantía del seguro de depósitos.

¿Qué hacer frente a experiencias de tal naturaleza?. El propio Randall Wray tomó una clara posición y, a través de un decálogo de medidas, propuso lo que cabe interpretar como una vuelta atrás en las medidas de liberalización, incluyendo la "regulación" de los límites en las remuneraciones de los depósitos, atenuar la competencia, reglamentar las clases de activos que las entidades pueden mantener en cartera,... Claramente, en su opinión el logro de la estabilidad financiera ha de situarse por encima de la búsqueda de la eficiencia.

Eso sí, no puede decirse que el enfoque de Randall Wray fuera el predominante durante las jornadas de trabajo. Más bien, la posición general se orientaba a conciliar estabilidad con eficiencia, de suerte que, sin volver a la vieja determinación intervencionista, se apliquen instrumentos de control prudencial y mecanismos de garantía de depósitos que resulten suficientemente adecuados al objetivo de contener los riesgos bancarios e introduzcan los menores efectos indeseados.

En tal sentido, la ponencia de Antonio Garrido, con su completa exposición acerca del estado actual del debate en torno al seguro de depósitos, sirvió para centrar los problemas. Y es que, como cualquier asegurador, el ente de garantía se enfrenta a fenómenos de selección adversa y riesgo moral. En un marco de informaciones asimétricas, desiguales, la selección adversa alude a las dificultades para diseñar un esquema correcto de primas cuando no quedan revelados completamente los rasgos típicos y el perfil de riesgo de cada banco concreto; y el riesgo moral estriba en que, tras celebrar el contrato de seguro, el banco puede actuar de manera que incremente el coste esperado para el fondo de garantía. De ahí que resulte imprescindible tener especiales cuidados a la hora de diseñar el seguro -límite de cobertura, cálculo de la prima a pagar,...-, y sea necesario complementarlo con una adecuada regulación y supervisión de las entidades de depósito, en particular la vigilancia del volumen de fondos propios mantenidos por cada institución bancaria.

Ahora bien, como señaló Antonio Garrido, en realidad algunas de las críticas efectuadas en relación con el vigente seguro de depósitos no son achacables tanto al propio mecanismo de garantía cuanto a las políticas

y conductas de los supervisores. Así, cuando se resalta que está reduciéndose la disciplina procedente de la vigilancia ejercida por los depositantes, eso en parte es fruto de la preferencia de los reguladores por resolver las crisis bancarias mediante la venta de las entidades afectadas, en vez de su liquidación con la consiguiente posibilidad de que no pueda recuperarse la totalidad de los saldos no asegurados; y en muchas autoridades está presente la máxima "demasiado grande para quebrar", que lleva al decidido apoyo a los intermediarios financieros de elevado tamaño, extremo que es sabido por los mercados y se presta a todo tipo de comportamientos abusivos.

Claro está, eso no significa que hayamos de situarnos en la posición contraria y aceptemos como completamente válido el diseño actual de los esquemas de garantía de los depósitos. En concreto, el sistema vigente en la mayoría de los países desarrollados de primas independientes del riesgo dista de poder se considerado óptimo, por más que a la hora de explicar la asunción excesiva de riesgos no sólo hay que subrayar ese hecho de que las primas no están vinculadas al riesgo sino también la existencia de un entorno bancario muy competitivo. Llegados a este punto, nos reencontramos con el problema clásico de cómo compatibilizar el mantenimiento de la estabilidad del sistema bancario con el libre funcionamiento de los mercados financieros. El dilema, posiblemente, no tenga solución.

La referida ponencia de Antonio Garrido dio pie para un debate donde salieron a relucir cuestiones siempre presentes cuando se habla de estos temas: ventajas y desventajas de que el asegurador de los depósitos sea una entidad privada; hasta qué punto el seguro de depósitos plantea problemas de riesgo moral; cuál ha de ser el grado de responsabilidad de los depositantes a la hora de disciplinar el comportamiento bancario y qué parte corresponde a los supervisores; quién fija, cómo lo hace y qué publicidad da a unas primas de seguro ligadas al riesgo; qué relación cabe establecer entre nivel de la prima a pagar y volumen de fondo propios mantenidos como "autoseguro", etc. Algunas de esas preguntas resultaron estar directamente relacionadas con las otras ponencias presentadas.

En tal sentido, José Manuel Chamorro se sirvió de la teoría de valoración de opciones para evaluar la garantía que representa el seguro de depósitos, siguiendo el camino abierto en 1977 por R.C. Merton. Partiendo de una muestra de catorce bancos españoles cotizados en Bolsa, aportó evidencia empírica en el sentido de que la estrategia y la gestión desarrollada por ciertas entidades hacen muy poco probable que alguna vez provoquen pérdidas para el asegurador, de manera que indirectamente están subvencionando aquellas instituciones caracterizadas por conductas más audaces. Por tanto, sería más justo establecer unas primas distintas en cada caso. Eso sí, para otorgar un tratamiento diferente según la entidad de que se trate, no sólo cabe ofrecer una tarifa de primas explícitas -pagos expresamente realizados al administrador de la garantía- calculadas en función del riesgo corrido por el asegurador, sino que tales primas explícitas pueden combinarse con otras implícitas: por ejemplo, los niveles relativos de recursos propios que mantiene el banco y el tiempo durante el cual se garantizan los depósitos -o plazo entre dos inspecciones sucesivas de la entidad- Supuesto el objetivo de que el fondo de garantía tenga un valor actual neto de cero, el ponente llegó a presentar una estimación empírica sobre las diversas combinaciones que cabría hacer -cumpliendo en todo caso con tal objetivo- entre "proporción de pasivos cubiertos con activos de igual plazo", "nivel relativo de recursos propios", "período de garantía de los depósitos", e "importe de la prima explícita a pagar". Ni que decir tiene que un diseño contractual de ese tipo introduciría una mayor flexibilidad y capacidad de elección en las relaciones entre bancos y responsable de la garantía, al mismo tiempo que mejoraría la equidad del actual sistema y reduciría el riesgo moral asociado con éste.

Precisamente, también Francisco Pérez y Javier Quesada insistieron en la interrelación de primas explícitas de seguro y requisitos de recursos propios. El elemento central de su argumentación fue que, con la regulación por lo general hoy aplicada, las autoridades sólo hacen pública una entre muchas posibles combinaciones de primas explícitas de seguro y porcentajes del coeficiente de solvencia que cabe considerar

capaces conjuntamente de ofrecer un determinado nivel de cobertura de riesgos. En consecuencia, se restringe innecesariamente el ámbito de elección de las entidades de depósito; si el regulador revelara sus valoraciones, de modo que las instituciones bancarias se enfrentaran con una tarifa de primas explícitas de seguro que fuera función del coeficiente de recursos propios, todos los implicados podrían mejorar su situación sin que la del regulador empeorara. Es evidente el interés de contar con una reglamentación así, más flexible, pues las circunstancias y restricciones con que trabaja cada intermediario no son las mismas. Los citados autores aludieron expresamente el caso de las cajas de ahorro, entidades para las cuales una regulación rígida de la solvencia, muy apoyada en coeficientes de recursos propios, pueden cercenar sus posibilidades de crecimiento, dadas sus peculiaridades institucionales. En cambio, con una reglamentación flexible, podrían elegir aquella combinación más acorde con sus características: quizás primas explícitas más elevadas y menores recursos propios.

Para profundizar en el meollo de la temática de las sesiones de trabajo, Javier Suárez recurrió a un modelo teórico para ilustrar el comportamiento bancario individual bajo diferentes formas de regulación, tanto medidas perfectamente basadas en el riesgo como reglamentaciones más tradicionales. En su análisis se llega a la conclusión de que, si se aplican primas actuarialmente justas u otras formas de regulación plenamente ligadas al riesgo, el seguro de depósitos no produce distorsiones. Ahora bien, no es fácil conseguir elaborar regulaciones tan complejas, amén de que intervienen variables de difícil observabilidad. Por ello, ha de examinarse el efecto de reglamentaciones menos perfeccionadas. Y, así, resulta que, en ausencia de regulación o con primas uniformes y no ligadas al riesgo, la decisión óptima de la entidad de depósito consiste en mantener un volumen "ilimitado" de depósitos, carecer de recursos propios e invertir en los activos de mayor riesgo. Esto sugiere la necesidad de aplicar un coeficiente de solvencia como forma natural de restringir semejante comportamiento bancario y reducir la probabilidad de quiebra. Pero encontrar una definición razonable para una ratio de recursos propios de tipo selectivo no es tarea sencilla: es muy importante "acertar" en la elección de las distintas ponderaciones según las categorías de riesgo -al respecto, los estudios empíricos tienen mucho que decir-, al mismo tiempo que el regulador no debería preocuparse sólo por sus efectos en términos de solvencia, sino también por sus repercusiones en el plano de la asignación de recursos a través de la incidencia en los mercados financieros.

Lo último que acabamos de subrayar fue un extremo clave en la exposición de Antonio Torrero, quien, tras resaltar que es comprensible que en las actuales condiciones se intente fortalecer los recursos propios de las entidades bancarias, hizo hincapié en que ello no es una opción indolora, pues tiene costes, afecta al comportamiento de los agentes económicos y repercute en la economía real. Por tanto, cuando los reguladores toman tal tipo de decisiones, no sólo deben tener en cuenta la mayor garantía y seguridad que pretenden sino también la contrapartida de dichas actuaciones sobre la vida económica. La preocupación y serveridad de las autoridades por reforzar los recursos propios de las instituciones se suele acentuar precisamente en coyunturas poco propicias, de manera que las dificultades de los bancos para incrementar su capital propio cabe que los lleve a la reducción o reestructuración de su cartera de activos. Y de ahí nacen, en mayor o menor medida, determinados efectos sobre las posibilidades de obtener financiación por parte de los agentes que sostienen la economía real. En consecuencia, mecanismos de cálculo de unos recursos propios mínimos como el conocido sistema de Basilea no sólo están expuestos a las limitaciones típicas y obvias del procedimiento elegido para hacerlo, sino que también deben estudiarse desde perspectivas más generales. Una economía de mercado descansa, justamente, en la capacidad de asumir y arrostrar riesgos. La actitud de los reguladores en pro de una mayor seguridad tiene como contrapartida la vitalidad o el desánimo de la economía. Por eso es tan importante la prudencia en este delicado equilibrio entre riesgo y crecimiento económico; en especial allí donde, por no contar con mercados financieros organizados o ser muy débiles los mismos, existen empresas que -debido a su dimensión- no tienen otras posibilidades de financiación que las brindadas por las entidades del sistema bancario.

Por último, y en cierto modo al hilo de la discusión en torno a los efectos de las mayores ratios de recursos propios sobre la gestión de las entidades de depósito, resta referirnos a la ponencia de Allen Berger. En contraposición a lo que muchas veces sostiene la sabiduría convencional, aportó evidencia empírica que respalda la existencia de una relación positiva entre las ratios de capital de los bancos norteamericanos y los niveles de rentabilidad neta de sus recursos propios, siempre utilizando valores contables relativos al período 1983-1989. Según su análisis, más altos niveles de capital son seguidos por mayores tasas de beneficio durante los años inmediatamente posteriores, fundamentalmente a través de la reducción de los tipos de interés que deben satisfacerse por los fondos -no asegurados- comprados en los mercados monetarios al por mayor. Los resultados son incluso más fuertes para los bancos con bajo capital y alto riesgo de cartera que redujeron este último y a la vez reforzaron sus posiciones de recursos propios. Estas conclusiones son coherentes con la hipótesis de que, dados los factores que hicieron a las entidades de depósito más arriesgadas durante los años ochenta, aquellas instituciones que reaccionaron incrementando rápidamente su capital para compensar unos costes esperados de insolvencia superiores parece ser que han tenido que pagar tipos de interés más bajos sobre sus deudas no aseguradas, y han conseguido unas ganancias relativas más elevadas que las entidades que no tuvieron tal reacción.

Hasta aquí una breve crónica en torno a las aportaciones que entendemos más interesantes entre las contenidas en las ponencias de las sesiones de trabajo sobre *Regulación del riesgo de los sistemas bancarios*, así como una referencia a determinados extremos que en ellas se debatieron. Si hubiéramos de extraer algunas conclusiones finales, nos inclinaríamos por subrayar cinco puntos: **a)** la renovada preocupación por el riesgo y la solvencia de las instituciones bancarias tras la negativa coyuntura económica sufrida desde finales de los años ochenta; **b)** el esfuerzo por acertar a compaginar el libre funcionamiento de los mercados financieros y del mecanismo de precios con un apropiado control prudencial de las entidades de depósito, en búsqueda de ese delicado equilibrio entre eficiencia económica y estabilidad financiera, aun cuando también es verdad que han resurgido ciertas voces más radicales, partidarias de volver a las rígidas medidas reglamentistas del pasado; **c)** la insistencia en resaltar que existen determinadas dificultades para introducir significativas modificaciones en los esquemas de seguro de depósitos usualmente vigentes, por más que los dispositivos actuales muestren determinados inconvenientes; **d)** las relaciones de intercambio o compensación (*trade off*) que cabe establecer entre importe de la prima explícita a pagar por la garantía de depósitos y nivel del coeficiente de recursos propios, por cuanto son dos caras de una misma moneda; y **e)** las repercusiones que sobre la gestión de la cartera bancaria y la vertiente real de la economía tienen ratios de solvencia selectivos como los definidos en la recomendación de Basilea, de tal manera que es un asunto muy delicado la fijación de las ponderaciones por riesgo en ellos utilizadas.