

américa del norte

ANTONIO CARRASCOSA MORALES*

Reforma del sistema bancario de Estados Unidos

Características de la regulación

Las normas reguladoras básicas de la banca estadounidense se aprobaron al final de los años veinte y principios de los treinta de este siglo. Con ligeros retoques, la reglamentación ha permanecido vigente cuatro decenios y hoy en día tanto la legislación como la filosofía que las inspira son objeto de la reforma bancaria que se analiza.

Especialización estricta en el negocio bancario tradicional

La ley Glass-Steagall, texto jurídico que consagró en 1933 la separación entre la banca comercial y la de negocios, prohibía a los bancos comerciales operar directamente en el mercado de valores (adquirir o asegurar éstos). Por otra parte, a las entidades emisoras, aseguradoras o vendedoras de valores

se les prohibía recibir depósitos. La ley de Sociedades Bancarias de 1956 extendió estas restricciones a las actividades generales de seguro y a las comerciales.

Limitaciones geográficas a las operaciones bancarias

La ley McFadden de 1927 y la enmienda Douglas a la citada ley de Sociedades Bancarias sometieron la actividad de los bancos a estrictas limitaciones geográficas. Éstas no sólo impedían que un banco estableciera sucursales en varios estados, sino que también restringían su apertura en una misma entidad.

Excesiva cobertura del seguro de depósitos

Poco a poco, la filosofía del seguro de depósitos como mecanismo de protección de los pequeños ahorradores ha perdido importancia en relación con otro de los objetivos del seguro, la prevención de pánicos financieros. Esto ha llevado a la cobertura implícita de todos los depósitos, sin importar su cuantía. Los

principales medios para conseguir esa cobertura han sido la elevación a 100 000 dólares del importe de los depósitos asegurados¹ y la generalización del llamado método de "compra y asunción", en los casos de crisis bancaria, que supone la fusión de entidades insolventes con las que gozan de buena salud.

Con esto, por una parte, se acentúan los problemas de riesgo moral ("*moral hazard*") implícitos en todo contrato de seguro, que aumentan los riesgos a cargo de las entidades bancarias aseguradas y, por otra parte, se desfavorece el ejercicio de la llamada "disciplina del mercado" por parte de los depositantes. Al final de todo, son los contribuyentes los que quedan expuestos al mayor riesgo.

Un problema adicional del Fondo de Garantía de Depósitos estadounidense ha sido su insuficiencia de recursos en momentos de crisis bancarias agudas

1. Según J.P. Morgan mientras que en 1935 con una cobertura de 5 000 dólares, sólo 45% de los depósitos estaba asegurado, en 1980, con una cobertura de 100 000 dólares, ese porcentaje se elevaba a 75 para los bancos y a 93 para las cajas de ahorros. Brian C. Gendreau, "U.S. Deposit Insurance Reform", *World Financial Markets*, J.P. Morgan, enero de 1991, p. 2.

* De la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, de España. Publicado en Información Comercial Española. Boletín Económico, núm. 2315, Madrid. Comercio Exterior hizo algunas modificaciones editoriales.

como, por ejemplo, la que sufriera recientemente buena parte de las instituciones de ahorro y crédito.²

Proliferación de reguladores

Los problemas mencionados se acentúan al haber numerosos reguladores-supervisores, no siempre coordinados entre sí.

Dos hechos ocurren con suma frecuencia: por un lado, determinadas entidades bancarias están supervisadas por varias dependencias reguladoras y, por otro, una sociedad de cartera con filiales bancarias puede estar vigilada por una dependencia distinta de la encargada de supervisar dichas filiales.

Todos los organismos citados a continuación tienen competencias sobre entidades de crédito de Estados Unidos: el Sistema de la Reserva Federal; la Contraloría de la Moneda, el Sistema Federal de Seguros de Depósito y la Oficina de Supervisión de Instituciones de Ahorro.

No hay que olvidar tampoco que cada uno de los 50 estados tiene competencia en materia de regulación bancaria.

Causas de la crisis del modelo bancario estadounidense

Innovaciones tecnológicas y factores macroeconómicos

El progreso tecnológico experimentado por los sectores de microelectrónica, telecomunicaciones y automatización durante los últimos 30 años ha creado la base técnica para la universalización de las operaciones financieras. Ello choca frontalmente con las barreras legales

impuestas al sistema bancario de Estados Unidos.

Asimismo, la economía de este país ha convivido durante muchos años con una tasa de inflación elevada y unos tipos de interés fluctuantes.

Ello ha aumentado los riesgos implícitos de muchos contratos financieros y favorecido un fuerte proceso de innovación y desintermediación financieras.

La dinámica innovación-regulación ha propiciado, además de la aparición de múltiples tipos de cuentas bancarias y la titulación de activos del balance bancario, el aumento de operaciones de fuera del balance, por las que se percibe una comisión, no un interés (por ejemplo, cartas de crédito comercial, compromisos de préstamos, *swaps* de intereses, etc.).

Mayor competencia de otras entidades financieras

Además del crecimiento de la inversión extranjera en el sector bancario estadounidense, la creciente competencia de otras entidades financieras se refleja, entre otras manifestaciones, en la oferta por parte de sociedades de valores de cuentas corrientes de alta remuneración (por ejemplo, las cuentas de gestión de caja) o certificados bancarios de depósito, en la oferta por entidades no bancarias (incluidas las comerciales) de servicios de pago, en las actividades de las compañías de seguros en ámbitos como la gestión de fondos de inversión y fondos de pensiones, etcétera.

Entre las entidades de depósito también aumenta la competencia: por ejemplo, las instituciones de ahorro y crédito han podido operar en terrenos hasta ese momento propios de la banca comercial: créditos al consumo no garantizados, emisión de tarjetas de crédito, valores de deuda empresarial, etcétera.

Como consecuencia no sólo se generalizó el proceso de desintermediación, sino que han aumentado las operaciones bancarias con alto riesgo, por ejemplo, actividades inmobiliarias, operaciones con alto grado de apalancamiento, préstamos a países en vías de desarrollo, entre otras.

Avance del proceso de desintermediación

La desintermediación bancaria ha alcanzado tanto a los depósitos bancarios como a los activos de activos de las instituciones. En otras palabras, el papel intermediador de la banca entre los ahorradores y los prestatarios últimos se desvanece progresivamente.

La regulación de los tipos de interés constituye un factor importante para explicar el descenso continuo de los depósitos bancarios, especialmente de los tradicionales, y el aumento de los activos de los fondos de inversión. Poco a poco se han generalizado las llamadas "cuentas a la vista con interés", cuentas corrientes de alta remuneración y cuyo saldo se puede movilizar mediante cheques.

Por otra parte, las grandes empresas emiten valores para captar directamente el ahorro público, lo que disminuye los créditos bancarios.

Reformas parciales de la regulación

Los fenómenos descritos han provocado reformas parciales de la regulación bancaria, desnaturalizándose poco a poco el modelo surgido de la gran depresión.

Por medio de las sociedades de cartera bancarias (*bank holding companies*), las empresas comerciales han podido adquirir bancos. No obstante, las inversiones de dichas sociedades en entidades financieras no bancarias y en empresas no financieras han estado muy restringidas.

Gracias tanto a los cambios legislativos como a las interpretaciones judiciales de la legislación vigente, los bancos pudieron ampliar paulatinamente, aunque todavía con bastantes restricciones, sus actividades relacionadas con los mercados de valores. Concretamente, pueden asegurar y operar con valores del Gobierno de Estados Unidos, con bonos municipales y con títulos hipotecarios. También pueden realizar colocaciones privadas, asesoramiento financiero, actividades de gestión de fondos de inversión colectiva, etc. Respecto a actividades de seguros, los bancos nacionales, los estatales y las sociedades de cartera bancarias pueden operar, aunque con bastantes

2. De 1980 a 1990 1 244 bancos quebraron o recibieron asistencia financiera. Las previsiones realizadas en 1991 por el Fondo de Garantía de Depósitos señalaban que el déficit de dicho Fondo, sin recapitalización alguna, podía alcanzar al final de 1992 la cifra de 11 000 millones de dólares. Charles A. Browsher, "Expanded Powers for Banking Organizations", declaración ante el Subcomité de Finanzas y Telecomunicaciones del Comité de la Cámara de Representantes sobre Energía y Comercio, U.S. General Accounting Office, Washington, julio de 1991.

limitaciones, en el ámbito estatal.

Asimismo, las restricciones a la expansión geográfica de los bancos se atenuaron en los últimos años, especialmente en algunos estados.

En general puede afirmarse que las innovaciones tecnológicas y financieras de los últimos años han vaciado de contenido las limitaciones legales a la expansión geográfica y de actividades de las entidades financieras estadounidenses, justificándose un cambio normativo profundo.

Líneas de reforma planteadas por el Tesoro estadounidense

La Ley de Protección a Depositantes de Instituciones Financieras, presentada a las cámaras legislativas a principios de 1991, ha sido el vehículo legal del Tesoro de Estados Unidos para reformar el sistema financiero de ese país. Enseguida se examinan los aspectos más interesantes y novedosos de este proyecto de ley, que representa un modelo bancario muy distinto del actual. El Congreso estadounidense rechazó recientemente buena parte de estas propuestas, aunque es de esperar que el Tesoro insista en sus planteamientos.

Relaciones accionariales entre bancos y entidades no financieras

En el proyecto del Tesoro, cualquier empresa comercial o industrial podía ser propietaria de un banco, aunque siempre por medio de un *holding* de servicios financieros.

En este modelo financiero, además de limitar rigurosamente las actividades comerciales o industriales de las sociedades, se establecen estrictos linderos entre el banco y la empresa comercial. Tales medidas pretenden evitar o reducir al máximo los llamados conflictos de interés.³

La adquisición de bancos por

3. Una situación de conflicto de interés aparece cuando un banco, al operar con un cliente, actúa guiándose por su propio interés, sin que éste coincida con el de su cliente. Asimismo, un conflicto de esta índole surge si la actuación del banco no es neutral entre los diferentes grupos de sus clientes.

empresas comerciales es bien vista por las autoridades económicas de Estados Unidos como vía para aumentar la capitalización de las entidades adquiridas. Este punto de vista lo han criticado algunos expertos, para quienes apoyarlo significa aceptar imperfecciones en los mercados de capitales de ese país. Para ellos, la actual insuficiencia de capital de los bancos es resultado no de imperfecciones, sino de la insuficiente rentabilidad del sector bancario.

Interrelación de la banca comercial con otras entidades financieras

Con esta interrelación se pretende captar las sinergias entre las distintas actividades financieras,⁴ facilitándose una mayor diversificación de riesgos y un incremento de la competencia en el conjunto del sistema financiero. Dado que con frecuencia dicha interrelación plantea algunos inconvenientes —riesgos de contagio para los bancos, conflictos de interés,⁵ concentración de poder financiero y competencia desleal—,⁶ la regulación debe intentar

4. Un ejemplo se tiene en una emisión de valores que asegurará un banco de negocios. Si ese banco conoce la calidad del crédito de dicho emisor, por medio de sus relaciones con un banco comercial cliente de aquél, se produce una reducción de costos para el asegurador. Otro ejemplo puede ser la venta de productos bancarios y de seguros por una misma entidad financiera, con un ahorro significativo de ciertos costos operativos, entre ellos los de mercadotecnia y venta.

5. Entre otros, podemos citar los siguientes conflictos de interés: a) Los derivados de la captación de depósitos bancarios contra la intermediación en valores (y la actividad de asesoramiento de inversiones relacionada con la misma); b) los derivados de la captación de depósitos frente a la gestión de fondos de inversión de clientes; c) los resultantes de la combinación de actividades crediticias a empresas, de intermediación en valores por cuenta de las mismas y las operaciones por cuenta propia del banco en los mercados de valores, y d) los derivados de la actividad crediticia a empresas frente a la emisión de valores por parte de estas últimas. G. Broker, *Competition in Banking*, OCDE, París, 1989.

6. Ésta puede producirse tanto por el aprovechamiento del seguro de depósitos y del acceso a la liquidez del banco central por parte de entidades no bancarias como por el alejamiento de las relaciones comerciales intragrupalas de las reglas del mercado, lo que permite alteraciones de los precios de venta.

evitarlos o, al menos, minimizarlos.

Sobre algunos aspectos del proyecto del Tesoro, hay que destacar que la filiación de los bancos con sociedades de valores, de seguros y financieras debía hacerse, como regla general, con la intermediación de una sociedad de servicios financieros.

Consecuencia de esto es que si alguna de éstas adquiría el control de una sociedad de valores y, al mismo tiempo, tenía una entidad de depósito filial con un departamento de valores, debía transferir estas actividades del banco a la sociedad de valores filial.⁷ Limitaciones parecidas existían cuando la sociedad de servicios financieros adquiría el control de una compañía de seguros.

Este modelo de banca universal se apartaba del predominante en países como el Reino Unido y Canadá, donde las actividades no bancarias se realizan en filiales del banco y no existen consorcios bancarios, y del llamado modelo alemán, en el que una única entidad, dividida en departamentos, realiza directamente todas las actividades.

Una ventaja de este modelo era que la "red de seguridad" tendida en torno a los bancos —concretamente, el acceso al Fondo de Garantía de Depósitos, al descuento de la Reserva Federal y al sistema federal de pagos—, no se trasladaba a otras instituciones, lo que hubiera favorecido la aparición de competencia desleal respecto a entidades financieras no afiliadas a un banco.⁸

Complementariamente, el Tesoro proponía introducir "murallas de China" en el financiamiento y la comunicación

7. La propuesta normativa incluía varias excepciones, que respondían a actividades de valores estrechamente ligadas a las actividades bancarias, como las cuentas para compensación de empleados, cuentas cuyos saldos se invierten en el mercado monetario, ciertas colocaciones privadas de valores, operaciones con títulos municipales, etc. Asimismo, existía una excepción para bancos con menos de 1 000 transacciones anuales en los mercados de valores.

8. Se establecía tajantemente que las afiliadas de seguros o de valores de un banco debían declarar con claridad a sus clientes que no estaban aseguradas por el Fondo de Garantía de Depósitos, que eran sociedades distintas de la entidad bancaria asegurada y que no responderían de ninguna obligación de las sociedades afiliadas.

informativa de los bancos a sus afiliadas. En concreto, se prescribía solicitar garantías para los préstamos dentro del grupo, se limitaba estrictamente la cuantía de los préstamos tanto a una afiliada individual como al conjunto de ellas, se obligaba a operar con las afiliadas siguiendo los principios del mercado y se prohibían o restringían determinadas transacciones entre un banco y una sociedad de valores afiliada o ciertos clientes de dicha afiliada.

Un requisito necesario para que se diera la citada interrelación de la banca comercial con otras entidades financieras era la adecuada capitalización de los bancos.

En concreto, sólo cuando las sociedades de servicios financieros tenían bancos bien capitalizados (del llamado tramo o nivel 1) podían iniciar otros negocios financieros (por ejemplo, garantías y seguros).

Si un banco de esas características no cumplía los requisitos para calificar en el tramo o nivel 1, la sociedad tenía que elegir entre proporcionar capital para llevar al banco al tramo 1 en un año, o liquidar su inversión en las afiliadas.

Medidas similares se consideraban para cuando un banco no pudiera mantenerse en el nivel 2 (por ejemplo, paralización de planes de inversión, de expansión y de adquisición de otros bancos), y aún más duras si el banco estaba en tramos o escalones inferiores (se establecían cinco niveles).

Expansión geográfica de la banca

Las restricciones a las adquisiciones interestatales de bancos se eliminaban en el proyecto del Tesoro.

A partir de ese momento, un estado podía supervisar una adquisición (sea el adquirente una entidad domiciliada dentro o fuera del estado) sólo por razones de defensa de la competencia, prudencia financiera, etcétera.

También se removían las limitaciones a la expansión geográfica "interna" de las entidades, es decir, al establecimiento de sucursales en cualquier estado. Esta libertad se extendía, en líneas generales, tanto a los bancos nacionales como a los estatales.

Seguro de depósitos

La Ley de Protección a Depositantes e Instituciones Financieras precisó el concepto de depósito asegurado, en concreto, en lo que respecta a los titulares del mismo, excluyendo a los inversionistas institucionales, y establecía que la limitación de la cobertura del seguro (100 000 dólares) se aplicaría sobre la base de cada entidad de depósito. Asimismo, se fijaban plazos para la elaboración de un informe sobre los efectos de la ampliación del ámbito de aplicación del seguro de cada una de las entidades de depósito a todo el sistema bancario (es decir, cada depositante tendría asegurados sólo 100 000 dólares, con independencia del número de cuentas mantenidas en el conjunto de entidades bancarias estadounidenses).

Para facilitar la gestión del seguro de depósitos se establecía la obligatoriedad de un número de identificación fiscal para los depositantes.

Un aspecto importante era la nueva forma de cotizar al Fondo de Garantía: en función de los riesgos asumidos y del grado de capitalización de la entidad de crédito. La legislación también se planteaba la viabilidad de un reaseguro privado, que complementara el sistema de primas basadas en el riesgo.

En el fondo, al introducir una mayor libertad de prestación de servicios, una separación de sociedades dentro de un grupo y un reforzamiento de las exigencias de capital de los bancos, se reducía el valor de la "garantía" gubernamental de los depósitos bancarios. Asimismo, la mayor libertad de prestación de servicios financieros supone tanto una más adecuada diversificación de riesgo como mayores posibilidades de contagio. Si el primer efecto supera al segundo, la reforma financiera habrá disminuido la exposición del Gobierno (y, en última instancia, de los contribuyentes) como suministrador de la garantía de los depósitos.⁹

9. Steven M. Fries, *Issues in the Reform of Deposit Insurance and Regulation of Depository Institutions*, FMI, Working Paper, Washington, agosto de 1990.

Supervisión financiera

La nueva regulación financiera destacaba la importancia de las medidas prudenciales, entre ellas la exigencia de niveles adecuados de capitalización, calculados en función de los riesgos asumidos por una entidad.

El proyecto del Tesoro establecía que las competencias sobre supervisión financiera tenían una base funcional y no institucional. En este campo destaca la creación de un organismo bancario federal (la Oficina de Supervisión de Instituciones de Depósito), dependiente del Tesoro, con funciones de vigilancia de la actividad tanto de los bancos y las cajas de ahorros nacionales como de sus sociedades de servicios financieros. Se preveía que la Reserva Federal supervisara los bancos estatales y sus compañías asociadas.

Valoración del modelo bancario propuesto por el Tesoro

La reforma a la luz del proceso de armonización financiera en la CE

La reforma planteada por el Tesoro de Estados Unidos compartía parte de la filosofía inspiradora del proceso de armonización financiera de la CE. El ejemplo más claro eran las exigencias de capitalización por parte de las autoridades estadounidenses que, a semejanza de las directrices comunitarias sobre fondos propios y coeficiente de solvencia, se basaban en el Acuerdo de Basilea.

Por otra parte, la propuesta de reforma en Estados Unidos no alcanzaba los niveles de liberación contenidos en la Segunda Directiva Bancaria, en cuanto a la prestación de servicios financieros y al derecho de establecimiento bancario. Asimismo, la experiencia comunitaria ha llevado a plantear mecanismos más completos de supervisión de las entidades bancarias como, por ejemplo, la que se hace sobre bases consolidadas o el control de los grandes riesgos bancarios.

Un aspecto que cabe destacar de la propuesta del Tesoro, y al que se presta menor atención en la Comunidad Europea, es el énfasis en la necesidad de regular las transacciones y relaciones económicas dentro de los

grupos financieros. De esta forma, se intenta minimizar situaciones indeseadas como, por ejemplo, conflictos de interés, competencia desleal, riesgos de contagio, etcétera.

Implicaciones del modelo de banca universal

Con las medidas legislativas propuestas y el comportamiento previsto de las entidades afectadas, el Tesoro esperaba conseguir un modelo de banca universal eficiente y capitalizada adecuadamente.

Al optar por este modelo no hay que olvidar algunas consecuencias económicas y financieras, de acuerdo con las experiencias de otros países:

- El grado de concentración bancaria aumenta de forma importante. Esto podía haber sido un factor de cohesión y unidad del hasta ahora inexistente sistema bancario estadounidense.

Los vínculos banca-industria amplían las posibilidades de captación de capital de los bancos. Este hecho es importante si se quiere alcanzar el porcentaje mínimo de capital (8%) acordado en el Banco de Pagos Internacionales para el 1 de enero de 1993.¹⁰

- La estructura financiera de las empresas se orienta más a la deuda, lo que tradicionalmente ha significado un menor costo del capital para dichas empresas.

Las empresas nuevas encuentran mayores dificultades para su financiamiento mediante capital.

- Las empresas son menos dependientes de los mercados de valores. Esto supone, entre otras cosas, el pago de menores dividendos, la menor importancia de operaciones hostiles, etcétera.

- Los bancos participan activamente en la elaboración de la estrategia de las empresas industriales. Con ello la banca (accionista-prestamista de las

empresas industriales), y no el mercado de valores, se convierte en el motor de muchas reestructuraciones empresariales, tal como ocurre en la actualidad en Estados Unidos.

La reforma bancaria aprobada por el Congreso

.....

El 27 de noviembre de 1991 el Congreso de Estados Unidos aprobó una tímida reforma bancaria. Los puntos fundamentales son:

1) La ampliación de la capacidad de endeudamiento del Fondo de Garantía de Depósitos y, en concreto, de la línea de crédito concedida por el Tesoro a dicho Fondo.

2) El reforzamiento de la supervisión de las entidades crediticias y, especialmente, de las menos capitalizadas. Asimismo, se favorece una intervención rápida en las entidades en crisis por parte de las autoridades de tutela.

3) El aumento de la supervisión bancaria alcanza también a los bancos extranjeros establecidos en Estados Unidos. La Reserva Federal podrá verificar el establecimiento de sucursales, agencias y compañías comerciales de préstamo; supervisar las oficinas de representación de la misma forma que las sucursales y filiales; y aprobar las adquisiciones de más de 5% del capital de un banco estadounidense por uno extranjero. Asimismo, se obliga a los bancos foráneos que quieran captar depósitos de menos de 100 000 dólares, en sus oficinas en Estados Unidos, a constituir una filial.

4) Se establece el límite máximo de cobertura del seguro de depósitos en 100 000 dólares por depositante y entidad bancaria.

Para mediados de 1994 se espera introducir un sistema de cotización al Fondo de Garantía de Depósitos que tenga en cuenta los riesgos asumidos por las entidades de crédito. Asimismo, para esas fechas se prohíbe, con carácter general, que el Fondo proteja depósitos no asegurados.

Como puede apreciarse, el ámbito de la reforma aprobada por el Congreso es muy limitado. Parece que los grupos de presión financieros han conseguido que se mantenga el *statu quo*,

permitiendo, eso sí, una recapitalización del Fondo de Garantía de Depósitos, que era la necesidad más apremiante del sistema bancario estadounidense.

La respuesta del Departamento del Tesoro ha sido clara: ha criticado duramente el escaso alcance de la ley y ya está preparado para nuevas iniciativas. Por su parte, los portavoces de los bancos estadounidenses han cuestionado la ley aprobada, por considerar que supone un aumento excesivo de la supervisión. Ⓜ

Bibliografía adicional

Barth, James R., R. Dan Brumbaugh, Jr., y R. E. Litan. "The Banking Industry in Turmoil: A Report on the Condition of the U.S. Banking Industry and the Bank Insurance Fund", presentado al Subcomité de Instituciones Financieras del Comité del Congreso sobre Banca, Vivienda y Urbanismo, Washington, diciembre de 1990.

Chesler-Marsh, Caren, "The Real Issues Behind Bank Reform", *Euromoney*, febrero de 1991.

Departamento del Tesoro de Estados Unidos, *Modernizing the Financial System*, Washington, 1991.

Garrido Torres, Antonio, "Crisis bancarias y regulación financiera: el seguro de depósitos", *Servicio de Estudios de la Caixa*, documento de trabajo núm. 22/91, 1991.

Hale, David P., "Learning from Germany and Japan", *The Wall Street Journal*, 6 de febrero de 1991.

Litan, Robert F., "The Dangers of Letting Banks Own it All", *The Wall Street Journal*, 6 de febrero de 1991.

Martin, Peter, "Don't Reform the Banks, Just Abolish Them", *Financial Times*, 5 de febrero de 1991.

Pardo Alés, Gloria, "El seguro de depósitos frente a la liberalización bancaria", *Información Comercial Española*, núm. 686, octubre de 1990.

Pérez Ribes, María, "La propuesta de reforma del sistema financiero americano", *Boletín Económico de Información Comercial Española*, núm. 2272, 18 al 24 de marzo de 1991.

10. Las actuales dificultades de capitalización de los bancos de Estados Unidos se pueden explicar, sobre todo, por los problemas derivados de la reciente crisis inmobiliaria y de las dificultades en diversas operaciones de compra de participaciones.