

Supervisión bancaria: supervisión pública versus disciplina del mercado

VÍCTOR E. BARRIOS PÉREZ*

El poder coercitivo del Estado en la supervisión y disciplina de las empresas alcanza uno de sus máximos exponentes en el caso de los bancos, sujetos a una regulación prudencial específica, de dimensión desconocida en otros sectores. La especial naturaleza de estas empresas bien podría considerarse una explicación de este resultado si bien, este elevado control de los bancos también puede ser realizado por el mercado, entendiendo como tal al conjunto de agentes privados que ejercen una supervisión y disciplina de la entidad, incluido el propio sector que puede autoregularse. La posible coincidencia mercado-regulador en sus objetivos de supervisión, así como en los instrumentos de actuación de los que disponen plantea un profundo debate en torno a la necesidad de la regulación bancaria, dejando abierta la posibilidad de que ésta sea sustituida por una mayor disciplina del mercado. Centrando nuestro estudio en esta cuestión y después de comparar las ventajas e inconvenientes de un sistema de supervisión bancario público frente a uno privado, concluimos que una actuación combinada disciplina del mercado-regulación puede garantizar no sólo un funcionamiento más eficiente de los mercados sino también una mayor estabilidad del sistema financiero.

Palabras clave: crisis bancarias, sistema bancario, organización bancaria, legislación, regulación bancaria, mercados financieros, sistema financiero y monetario.

Clasificación JEL: D62, G21, G28.



COLABORACIONES

1. Introducción

La intervención del Estado en los sistemas bancarios occidentales tiene una larga historia. Empezando por el establecimiento del monopolio de emisión del dinero fiduciario, hasta la imposición de restricciones a la libre competencia o requisitos mínimos de recursos propios, el poder coercitivo del Estado ha estado presente en las últimas décadas en la evolución y desarrollo del negocio bancario.

Si bien hasta finales de los años 70 esta actividad reguladora se centró en el establecimiento de

barreras legales a la entrada, altos coeficientes de caja, límites a la capacidad operativa de las entidades y controles sobre los tipos de interés, durante los años 80 y 90 estas normas fueron en su mayor parte eliminadas, apareciendo en su lugar nuevas regulaciones de carácter preventivo y prudencial.

Hoy en día, dada la complejidad e intensa globalización de los mercados financieros internacionales, el diseño de una política bancaria óptima necesita de una mayor cooperación bancos-supervisor y de una mayor implicación de los agentes participantes en el mercado en las tareas de supervisión. En esta dirección, los actuales proyectos sobre normas de supervisión bancaria están apostando por impulsar nuevos mecanismos de incentivos que promuevan una actuación más

* Departamento de Análisis Económico. Universidad de Valencia.

El autor agradece a José Manuel Chamorro y a José Jorge Semper sus útiles sugerencias y comentarios a la primera versión de este trabajo.

diligente de los bancos en la gestión de sus riesgos internos y por crear nuevas reglas de actuación que desarrollen sus habilidades de gestión (1). En el conjunto de estas propuestas también se contempla la posibilidad de emplear la información proporcionada por el mercado (informes de las empresas de auditoría y agencias privadas de *rating*) en la articulación de los instrumentos de supervisión.

Este cambio de orientación en la filosofía de la regulación, que conjuga la imposición de reglas externas con una mayor disciplina del mercado actualiza el tradicional debate académico en torno a la cuestión de si los bancos deben ser o no regulados y cuáles deben ser los instrumentos empleados para ello. Participando de esta reflexión de la literatura en este trabajo nos preguntaremos si el mercado, entendiendo como tal al conjunto de agentes privados que ejercen una supervisión y control de la entidad, incluido el propio sector que puede autoregularse, puede disciplinar a las entidades bancarias de la misma forma que lo haría el regulador, en cuyo caso la regulación bancaria no estaría justificada, además de que introduciría importantes distorsiones en el libre funcionamiento de los mercados. Con este propósito, a lo largo de las páginas siguientes analizaremos la compatibilidad mercado-regulador respecto a los objetivos de supervisión bancaria y debatiremos en torno a la posibilidad de que ambos entes de supervisión puedan alcanzar los mismos objetivos a través de instrumentos de actuación alternativos. Fruto de estas reflexiones, presentaremos nuestras conclusiones acerca de la conveniencia de articular sistemas de supervisión caracterizados por una actuación combinada regulación-disciplina del mercado y propondremos, a su vez, algunas pautas de actuación a ser consideradas en el diseño futuro de las políticas bancarias.

Para analizar todas estas cuestiones estructuramos el trabajo de la forma siguiente. En el apartado segundo presentamos los objetivos de la regulación bancaria junto a los instrumentos que pueden ser empleados para alcanzar dichos objetivos. En el

tercero analizamos las ventajas e inconvenientes de las supervisiones pública y privada en este tipo de mercados, centrandó nuestro debate en torno a la conveniencia de complementar la regulación bancaria con una mayor disciplina del mercado. Por último, se reflexiona sobre el diseño futuro de la regulación bancaria.

2. Objetivos de la regulación bancaria

Los objetivos de la regulación bancaria están enmarcados en una doble perspectiva: una vertiente microeconómica y una vertiente macroeconómica. Desde la perspectiva microeconómica, el regulador persigue preservar la firmeza del sistema bancario y promover la confianza del público en su adecuado funcionamiento, para lo cual deberá proteger los intereses de los depositantes, garantizando el reembolso de sus fondos invertidos. Igualmente, deberá velar porque los bancos compitan entre sí, eliminando ineficiencias originadas por su poder de mercado de las que puedan derivarse sucesivas rentas de monopolio. Desde una perspectiva macroeconómica, la regulación debe garantizar la estabilidad del sistema financiero. Para ello el supervisor deberá minimizar la probabilidad de que acontezcan pánicos bancarios articulando instrumentos que eviten potenciales efectos contagio o quiebras bancarias encadenadas vía conexiones interbancarias. Es quizás en el caso de estos efectos contagio en el que posiblemente esté más justificada esta intervención pública pues puede ser vista como una prima de seguro ante pánicos, en ocasiones irracionales, que pueden acelerar la probabilidad de quiebra del sistema (2).

El problema de la separación entre los objetivos antes apuntados reside en que ambos están amenazados por la misma cadena de acontecimientos que afectan a la solvencia de las instituciones bancarias. Además, las mismas medidas adoptadas para preservar dicha solvencia (coeficiente de recursos propios) o el respaldo de la



COLABORACIONES

(1) Véanse a este respecto las propuestas sobre normas internacionales de supervisión bancaria del Nuevo Acuerdo de Basilea (BASEL COMMITTEE, 2001).

(2) Esta mención de las interferencias de la regulación como una prima implícita de seguro ha sido también empleada por BUSER, CHEN Y KANE (1981), si bien en el marco del seguro de depósitos y con una especial referencia a la regulación de recursos propios.

entidad en caso de crisis permitirán la consecución de ambos objetivos simultáneamente. No obstante, al margen de este resultado, esta distinción es consistente con la preocupación del regulador de incluir entre sus instrumentos de actuación tanto medidas de carácter preventivo y prudencial, que protejan los intereses de los depositantes, como normas más amplias que protejan al sistema bancario de los efectos de potenciales riesgos sistémicos que pueda originar la quiebra de cualquier entidad.

Estos objetivos microeconómicos y macroeconómicos pueden a su vez subclasificarse en los siguientes (3).

Seguridad y solvencia del sistema bancario

La consideración de los bancos como administradores de los ahorros de la colectividad y beneficiarios de unas relaciones basadas en la confianza, ya casi de forma intuitiva predispone a obligarles a una prudente diligencia en el cumplimiento de su papel. En este contexto, podemos decir que la regulación nace como una respuesta a la necesidad de proteger a los depositantes frente a fallos del mercado que pueden generar situaciones de selección adversa y riesgo moral, problemas derivados bien del imperfecto conocimiento de las características del banco en el momento de suscripción del contrato de depósito o de la no observabilidad de sus acciones. Estas asimetrías informativas permiten a los accionistas del banco incrementar sus niveles de riesgo, maximizando con ello su privilegio de responsabilidad limitada.

Si con el objeto de eludir los problemas antes mencionados los pequeños depositantes tuvieran que estimar la calidad individual del riesgo de cada entidad bancaria, es seguro que el coste en el que incurrirían no les compensaría en absoluto el beneficio obtenido, aparte de que en muchos casos les sería muy difícil interpretar la informa-

ción conseguida. Por otra parte, podrían generarse comportamientos de tipo polizón (*free-rider*) por parte de algunos de ellos, al no poder ser excluidos de los beneficios de la supervisión, incluso sin haber participado activamente en ella. Es esta ausencia de incentivos para realizar la supervisión por parte de los depositantes la que en palabras de Dewatripont y Tirole (1994) eleva la necesidad de representarlos públicamente, lo que ellos denominan *hipótesis de la representación*. Dando por supuestas apreciables economías de escala en la recopilación y análisis de la información y en la supervisión de comportamientos, así como la posible credibilidad que las instituciones públicas tienen en la transmisión de esta información, es de esperar que las acciones oficiales contribuyan positivamente al bienestar colectivo.

Aunque la *hipótesis de la representación* parece ser, en principio, igualmente aplicable a otros colectivos como los pequeños obligacionistas o accionistas, su justificación se hace más evidente en el caso de los depositantes, al tratarse de un colectivo ampliamente disperso, donde las posibilidades de asociación son escasas. A diferencia de los accionistas que suelen agruparse en torno a accionistas mayoritarios u otros inversores institucionales, los depositantes no poseen ningún organismo privado de representación que, de alguna forma, pueda defender sus derechos frente a la entidad (4). En el caso de las obligaciones, la validación de esta hipótesis también podría ser discutible si, como señala Diamond (1991), éstas suelen ser emitidas por empresas grandes o bien capitalizadas, lo que garantizaría su solvencia y, por tanto, el reembolso de los fondos invertidos en la empresa.

Distintos instrumentos pueden ser adoptados por el regulador para ejercer esas atribuciones que se le confieren como representante de los depositantes. Por un lado, puede exigirse de los bancos que transmitan al público una información más fluida y transparente de su solvencia. Por otro,

(3) Entre los objetivos no considerados en este análisis está el de proporcionar una financiación preferente a ciertos sectores considerados prioritarios. Al margen de la evidente distorsión que este tipo de actuaciones puede suponer, la concreta aplicación de dicha norma va a depender de forma sustancial de la presión de ciertos grupos de interés (*teoría de la captura*) y de las propias necesidades de financiación gubernamentales.

(4) Un caso excepcional a este respecto, al menos desde una perspectiva institucional, podemos encontrarlo en las cajas de ahorros españolas. En el consejo de administración de estas entidades existe una participación de los impositores (depositantes) que podrían ejercer dicha función de representación.



COLABORACIONES

puede supervisar y controlar sus niveles de riesgo mediante diversos instrumentos, entre los que destacan los tradicionales coeficientes de recursos propios. Por último, puede imponer un sistema de aseguramiento de los depósitos que permita garantizar que, en caso de crisis, los depositantes podrán recuperar, si no totalmente, al menos parcialmente el valor de su inversión.

Eficiencia del mercado

El regulador debe promover la competencia en el mercado, haciendo compatible este principio con el de la firmeza del sistema bancario. No obstante, mientras el primer objetivo es un ensayo secundario en el sector bancario (Goodhart, 1996), el segundo es prioritario. Desde esta perspectiva, una regulación especial para el sector bancario sólo estaría justificada para asegurar la estabilidad del sistema financiero y monetario pero no para eliminar exclusivamente determinadas estructuras monopolistas de dicho sector.



COLABORACIONES

Estabilidad del sistema bancario

Dos importantes costes sociales se derivan de la inestabilidad del sistema bancario: la potencial quiebra del sistema de pagos y la posible ruptura del mecanismo de crédito de la economía. La reducción de la liquidez de la economía junto a la ralentización de la oferta de crédito del sistema, merced a la exigencia de unas mayores garantías por parte de los bancos, incidirán no sólo sobre el equilibrio monetario sino también sobre el sector productivo de la economía. En este contexto, si atendemos a la provisión de estos servicios como si de bienes públicos se tratase entonces la necesidad de una regulación pública estaría plenamente justificada. Esta misma conclusión se obtendría si nuestra argumentación se centrara en la conexión, corroborada por la evidencia empírica, entre desarrollo financiero y crecimiento económico. Puesto que sistemas financieros desarrollados, eficientes y estables son un prerrequisito para un crecimiento sostenible, la protección de la estabilidad del sistema bancario sería un objetivo prioritario de la regulación bancaria.

Eliminación de riesgos sistémicos (evitar pánicos bancarios)

La supervivencia del sistema bancario descansa en la confianza del público en su adecuada solvencia y funcionamiento. Este hecho, junto a la propia naturaleza de los intermediarios bancarios que captan pasivos a plazos cortos e inferiores a los de su activo, hace del sistema bancario un sistema potencialmente frágil, muy vulnerable a posibles rumores y efectos contagio (5). Bajo esta coyuntura, la aplicación de algún esquema de supervisión bancaria puede parecer un requerimiento razonable si bien éste se justificará plenamente cuando tengamos en cuenta que en el sector bancario existen importantes interconexiones que pueden transformar rápidamente una quiebra individual en una crisis sistémica. Son estas externalidades, de las que pueden derivarse costes sociales importantes, las que motivarán la supervisión bancaria, si bien con esta intervención el regulador conseguirá afrontar simultáneamente otros objetivos como los ya mencionados de estabilidad del sistema bancario. Ante esta panorámica dos posibles soluciones puede proponer el regulador ante una crisis bancaria: una basada en el apoyo a las entidades en crisis para evitar su cierre y otra consistente en la articulación de medidas de control que minimicen la probabilidad de que la crisis se produzca o que al menos se amortigüen sus potenciales efectos.

La doctrina del *too big to fail*, basada en que los grandes bancos deben ser auxiliados para evitar pánicos bancarios, responde a la primera de las soluciones propuestas. Sin embargo, esta actuación, que no deja de ser razonable en ciertos contextos (el coste de la intervención puede ser inferior al derivado de una crisis bancaria generalizada) puede tener importantes implicaciones negativas (6). La garantía de la protección no sólo reduce la autodisciplina de las entidades bancarias sino que, además, puede alentar ciertos patrones de riesgo moral por parte de

(5) Un análisis detallado de la potencial fragilidad del sistema bancario puede encontrarse en los trabajos de BRYANT (1980), DIAMOND y DYBUIG (1983) y CHARI y JAGANNATHAN (1988).

(6) Véase a este respecto EISENBEIS y HORVIZ (1993).

éstas, comportamientos que, en última instancia, pueden incrementar la probabilidad de quiebra de la entidad.

Con respecto a la segunda de las soluciones, diversas medidas, englobadas en las políticas bancarias denominadas de seguridad o de salvaguarda de la confianza (*safety net*), pueden ser articuladas. Entre ellas destacamos aquí la actuación del Banco Central como prestamista de última instancia y la imposición por parte del regulador de un sistema de seguro de depósitos. Entre las ventajas que se asignan a ambos instrumentos de regulación están las de liberar la liquidación de activos de la entidad de la estricta dependencia del volumen de retiradas de depósitos, además de introducir una mayor confianza en el sistema pues reducen la probabilidad de contagios bancarios al garantizar el potencial reembolso de los fondos depositados (7). A este respecto, el apoyo del Banco Central como prestamista de última instancia a las entidades solventes con déficit coyuntural de liquidez evita su quiebra, además de mantener estable el volumen agregado de depósitos (8). En palabras de Greenbaum y Boot (1992), «el prestamista de última instancia nace como una respuesta a la vulnerabilidad del sistema fraccional de reservas con externalidades». De la misma forma, la existencia de un seguro de depósitos de cobertura total elimina la opción de una retirada masiva de depósitos (Diamond y Dybvig, 1983). Esto se debe a que en presencia de dicho seguro, la estrategia dominante ya no es la de retirar prematuramente los depósitos pues, en caso de quiebra del banco, el depositante recupera la totalidad de la inversión y, en caso contrario, se garantiza una mínima rentabilidad al respecto (9).

(7) Para que el riesgo de probabilidad de quiebra y efecto contagio fuese eliminado completamente, el Banco Central debería estar dispuesto a suministrar los fondos que se le pidiesen y el seguro de depósitos debería ser de cobertura total.

(8) AHARONY y SWARY (1983) analizan la figura del banco central como mitigador del riesgo de contagio de crisis bancarias al aplicar la política de prestamista de última instancia.

(9) A pesar de las evidentes ventajas de los seguros de depósitos su reconocimiento por parte del público ha sido escaso, al menos en Europa, donde éstos han sido prácticamente ignorados por los depositantes (DERMINE, 1994). Caso contrario ha ocurrido en Canadá y Estados Unidos, donde la existencia de estos seguros ha dado lugar a distintas estrategias por parte de los depositantes.

Esta mayor protección del sector bancario también tiene importantes contrapartidas como la reducción de los incentivos de supervisión por parte de los depositantes o la eliminación de los mecanismos de autodisciplina de los propios bancos, efectos, que en conjunto, han dado lugar a una asunción de mayores niveles de riesgo por parte de estas entidades. Evidencias de estos efectos perversos son: la reducción en el volumen de activos de caja que los bancos mantienen por motivo precaución al proveer el prestamista de última instancia una fuente de liquidez alternativa (Greenbaum y Boot, 1992) o los problemas de selección adversa y riesgo moral que se derivan de la imposición de seguros de depósito de cobertura total y prima uniforme no actuarialmente justa. El problema de selección adversa nacería de las asimetrías informativas agencia asegurador-banco que impiden a la primera distinguir a los bancos por su calidad de riesgo, lo que puede originar que, en un contexto de prima uniforme (independiente del riesgo de la entidad), los bancos de alto riesgo deseen adquirir el máximo de garantía posible, mientras que los de bajo riesgo deseen asegurarse poco o nada. El problema de riesgo moral se origina en el hecho de que, una vez firmadas las condiciones del contrato de seguro, el asegurador no tiene un control perfecto de las acciones de la entidad, por lo que ésta podrá incrementar sus niveles de riesgo. Si la prima no se revisa continuamente, adaptándose a estas nuevas posiciones de riesgo de la entidad, entonces estos problemas de riesgo moral aun serán más acusados.

El diseño de las políticas bancarias futuras, tal y como comentaremos posteriormente en el cuarto apartado, debe ir encaminado, entre otras cuestiones, a resolver las deficiencias que llevan aparejados estos instrumentos de regulación.

3. Supervisión pública frente a disciplina del mercado

Los defensores de la disciplina del mercado frente a la regulación argumentan que la entidad bancaria es la primera interesada en mantener la solidez del sistema, puesto que su solvencia y estabilidad constituyen las mejores garantías para



COLABORACIONES

asegurar su propia supervivencia. En este sentido, la preocupación del sector bancario por dotarse de una adecuada reputación de firmeza y viabilidad creará los incentivos para que los bancos controlen sus niveles de riesgo y el fraude. Para ello, el mercado propondrá sus propios instrumentos de autoregulación que serán alternativos a los ofrecidos por el regulador. Así, mediante mecanismos como el establecimiento de códigos deontológicos de conducta, la contratación de auditores externos o la supervisión mediante agencias privadas de *rating* especializadas podrán reducirse las asimetrías informativas depositante-banco, preservándose con ello la confianza del público en el sistema. Asimismo, instituciones públicas como el Banco Central, en su función de prestamista de última instancia o una agencia de seguro de depósitos gubernamental podrán ser sustituidas por homólogos en el sector privado, como el mercado interbancario o un esquema de seguro de depósitos privado.



COLABORACIONES

Los partidarios de esta filosofía no intervencionista centran el eje de sus posiciones en dos principios básicos: a) no existe una evidencia empírica favorable a la aparición de pánicos bancarios irracionales que afectan a los bancos solventes y b) los costes que pudiesen derivarse de estos potenciales pánicos bancarios no son necesariamente superiores a los generados por las crisis de otras empresas no financieras de importante dimensión y anclaje en la sociedad, como serían aquellas que ejerciesen fuertes efectos locomotora sobre la economía local. Respecto al primero de estos principios, estos autores afirman que las retiradas masivas de depósitos se producen sobre bancos específicos, no basadas en rumores y cuando se duda del valor de los activos (10). En este sentido, la propia amenaza de un pánico bancario puede ser incluso deseable, puesto que es casi un resultado inevitable y necesario de la adopción de riesgos por la empresa y obliga a los agentes a disciplinarse y actuar más diligentemente. Con relación al segundo, ellos concluyen que el tamaño de las externalidades generadas vía

quiebras bancarias no excede necesariamente al de las crisis de otras empresas no financieras, en cuyo caso una regulación bancaria específica no estaría justificada (11).

Estas críticas a la intervención pública en el sector bancario se ven apoyadas por otros múltiples argumentos. En primer lugar, el regulador puede ser capturado por intereses ajenos al bienestar social, como el propio interés de los bancos que regula (teoría de la captura). Segundo, la regulación puede ser sobrevalorada por los inversores, no ejerciendo, por tanto, ninguna disciplina de la entidad. Tercero, existen graves problemas a la hora de articular una regulación óptima. Así, es indispensable que las medidas de intervención adoptadas no entren en contradicción y que la actuación pública no adolezca de cierta inconsistencia temporal al convertirse en más laxa a medida que la crisis de la entidad se hace más evidente (12). También, a este respecto, es de gran trascendencia tanto la magnitud como la fiabilidad de la información que dispone el regulador acerca de la actividad del banco que va a ser regulado. Si, como indican Laffont y Tirole (1994), existen asimetrías informativas entre regulador y empresa, ésta obtiene una renta informacional que alienta comportamientos de riesgo moral y selección adversa, alejando aún más el equilibrio de los patrones competitivos.

De lo expuesto anteriormente podría deducirse que la disciplina de mercado puede actuar, en igualdad de condiciones que la regulación, sobre los determinantes de la confianza del público en el sistema bancario. Por tanto, este resultado abogaría por la eliminación de cualquier tipo de regulación externa que sería sustituida por los propios mecanismos de autocontrol de los que ya disponen los mercados financieros, junto a nuevos instrumentos de actuación que promoviesen algún tipo de autoregulación del sector. Contradiendo

(10) Véanse KAUFMAN (2001), BENSTON y KAUFMAN (1985, 1995), CALOMIRIS y KAHN (1991), KAUFMAN y SCOTT (2000).

(11) Véanse BENSTON y KAUFMAN (1985, 1995) y KAUFMAN (1994).

(12) ACHARYA (2001a, 2001b) demuestra que la regulación de capital puede incluso acentuar el riesgo sistémico si entra en contradicción con otro tipo de medidas reguladoras. Así, la imposición de criterios de capital uniformes a nivel internacional que no se vean acompañados por políticas de apoyo coordinadas a las entidades en crisis puede dar lugar a externalidades negativas internacionales que desestabilicen el sistema global.

esta argumentación, a mi entender, existen múltiples razones que pueden justificar, al margen de sus limitaciones, una intervención pública en estos mercados.

En primer lugar, el hecho de que el objetivo de bienestar social exija una estabilidad del sistema económico global, requiere una supervisión más estricta del sistema financiero que la que se realizaría si cada entidad tuviese en cuenta su propia función de utilidad, ya que el mercado tiende a infravalorar el coste social de la quiebra, que es superior al coste privado. El mecanismo de pagos y el sistema de intermediación de la economía, entendidos como bienes públicos, requieren una supervisión pública ajena a los intereses privados. En este sentido, aunque la probabilidad de quiebra completa del sistema bancario pueda ser pequeña, ésta es positiva y sus costes no son en absoluto despreciables. En contextos de pánicos generalizados, instituciones públicas como el Banco Central, en su función prestamista de última instancia, o una agencia de seguro de depósitos gubernamental pueden ser mejores candidatos que sus homólogos en el sector privado para dotar de una mayor credibilidad a sus actuaciones (Dermine, 1994).

En segundo lugar, como señalan Allen y Gale (2000), la ausencia de incentivos por parte de los bancos a disciplinar su riesgo en mercados competitivos, donde los accionistas gozan del privilegio de responsabilidad limitada de su inversión, también podrían aconsejar esta supervisión bancaria, especialmente si tenemos en cuenta que el regulador ha de valorar también los potenciales riesgos sistémicos que se derivan de la quiebra de estas empresas.

Por último, aunque el mercado pueda suministrar los mismos servicios que el regulador, no es evidente que lo haga de la forma más eficiente ni que con ello garantice en mayor medida la estabilidad del sistema. A este respecto podemos realizar las siguientes puntualizaciones:

a) La creación de códigos deontológicos de conducta para asegurar la honorabilidad y honestidad de las personas que entran en el negocio bancario puede no ser más que una excusa para imponer ciertos patrones de comportamiento monopolistas (Shaked y Sutton, 1981).

b) Medidas como la auditoría externa de la entidad o la evaluación de la calidad de sus riesgos a través de agencias privadas de *rating* externas no hacen más que sustituir un tipo de regulación externa por otra y no están exentas tampoco de dificultades. Así, ha de evitarse que los beneficios de las agencias supervisoras (o su mera contratación) dependan de los resultados de la supervisión pues, en caso contrario, la labor de control puede estar sesgada hacia los intereses de la entidad supervisada, tal y como ha ocurrido con los casos *Enron* y *WorldCom*. Por otra parte, la creación de órganos colegiados en los que participen las propias empresas del sector puede encontrarse con importantes limitaciones, dado que las empresas que los constituyen son competidoras directas en el mercado. Aquí, se plantea una nueva justificación de la autoridad pública si tenemos en cuenta que los bancos pueden estar dispuestos a transmitir al ente supervisor más información y de tipo más detallado si ésta se mantiene en el ámbito privado.

c) Asimismo, la idea de un aseguramiento exclusivamente privado de los depósitos, se enfrenta a importantes dificultades de articulación. En primer lugar, ninguna empresa o coalición de empresas es capaz de garantizar los desembolsos de los inversores ante crisis generalizadas del sector. Por el contrario, el gobierno sí puede utilizar su poder coercitivo para forzar a los impositores a pagar los costes de dicho seguro o complementar la actuación privada del seguro con su función de prestamista de última instancia. Segundo, nadie garantiza que los aseguradores no puedan reclamar el derecho a declarar la quiebra de un banco con precipitación, dado que los costes sociales derivados de esa declaración no son considerados por la entidad aseguradora. Por último, la solidez y credibilidad de un sistema de seguro de naturaleza privada puede ser puesta en cuestión por el público y, en definitiva, surge la pregunta de quién asegura a los aseguradores privados. En este contexto, el efecto positivo del seguro de preservar al sistema de retiradas masivas de depósitos no podría darse.

Como principal conclusión de este apartado, podemos afirmar que ninguna de las dos opciones propuestas de forma independiente (regulación



COLABORACIONES

pública *versus* disciplina del mercado) goza de las suficientes ventajas aisladamente como para ser propuesta como único mecanismo de control del sistema bancario. Por el contrario, un sistema de supervisión que incluya lo mejor de ambas opciones podrá garantizar no sólo un funcionamiento más eficiente de los mercados, sino también una mayor estabilidad del sistema financiero.

4. El diseño futuro de la regulación

La filosofía de la regulación que emana de nuestra convicción de que la supervisión bancaria debe apoyarse en una actuación combinada regulación-mercado es la que inspira el actual proyecto normativo sobre reglas internacionales de supervisión bancaria denominado Nuevo Acuerdo de Basilea. De sus propuestas se desprende una preocupación creciente por incrementar la participación del mercado en las tareas de supervisión bancaria, así como por dotar de una mayor autonomía a los bancos en la gestión y control de sus propios riesgos internos. Un ejemplo práctico de este cambio en los principios básicos de la regulación bancaria se observa en la modificación del sistema de ponderaciones de los activos arriesgados del coeficiente de capital selectivo, ponderaciones que en el anterior Acuerdo de Basilea eran impuestas de forma arbitraria por el regulador mientras que en el actual proyecto podrán adaptarse a índices de riesgo ajustados por agencias privadas de rating.

Las nuevas propuestas reguladoras deberán velar también por ofrecer servicios de garantía a precios socialmente justos, de esta forma se evitarán los efectos perversos de selección adversa y riesgo moral de las actuales políticas bancarias de seguridad (prestamista de última instancia y seguro de depósitos). Esto exige implementar mecanismos contractuales adecuados que nos aseguren que la información revelada por los bancos es la verdadera. En esta dirección, el Nuevo Acuerdo de Basilea también ha introducido importantes mejoras respecto a las normativas anteriores al proponer que sean las propias entidades quienes controlen sus riesgos internos, una vez el supervisor haya comprobado que se dan las condiciones adecuadas para ello en materia de instrumentos

de control y gestión de riesgos. Con este nuevo diseño de la política bancaria se pretende alcanzar una cooperación más estrecha regulador-entidad regulada, permitiendo con ello reducir los costes derivados del desconocimiento del regulador de la naturaleza de riesgos de la empresa (asimetrías de información).

En los nuevos diseños de la política bancaria debe alcanzarse un equilibrio adecuado entre reglas estrictas y convencionales y normas más flexibles y discrecionales que se ajusten a la realidad de las entidades. Una regulación escasamente permisiva puede imponer excesivas restricciones a la libre actuación de los mercados, ahogando la innovación financiera. Por el contrario, un elevado grado de discrecionalidad puede dar lugar a actuaciones más laxas del regulador cuando la quiebra es más inminente, generando señales equívocas de la presión reguladora y pudiendo incentivar la adopción de mayores niveles de riesgo por parte de las entidades.

Por último, en lo concerniente a las deficiencias de los actuales seguros de depósitos, creemos que una participación más activa de los bancos en la financiación de las crisis bancaria debería ser requerida. Con este objetivo, deberían reducirse las aportaciones públicas a los fondos del seguro y exigirse que las primas de seguro fuesen acordes a los riesgos de las entidades (primas variables) y no como tradicionalmente han sido, independientes de éstos. No obstante, estas medidas no están exentas de dificultades, por lo que su ejecución requerirá de un detallado análisis coste-beneficio por parte de las autoridades supervisoras. Entre las principales inconvenientes de la articulación de una prima de seguro variable (función del riesgo) podemos destacar las distorsiones económicas que una medición errónea de la prima de seguro puede generar (Flannery, 1991) y la posible pérdida de confianza del público en la institución si la cuantía de las primas es conocida.

Bibliografía

1. ACHARYA, V. V. (2001 a): «A theory of systemic risk and design of prudential bank regulation», January, Working paper, mimeo.
2. ACHARYA, V. V. (2001 b): «Is the international convergence of capital adequacy regulation desirable?»,



COLABORACIONES

- Discussion Paper 3253, Centre for Economic Policy Research (C.E.P.R), London.
3. AHARONY, J. y SWARY, I. (1983): «Contagion effects of bank failures: evidence from capital markets», *Journal of Business*, 56 (3), 305-322.
 4. ALLEN, F. y GALE, D. (2000): «Comparing Financial Systems», Cambridge, Mass.: MIT Press.
 5. BASEL COMMITTEE (2001). The New Basel Capital Accord: Consultive Document, January 2001.
 6. BENSTON, G. J. y KAUFMAN, G. (1985): «Risk and failures in banking: overview, history and evaluation», en *Deregulating Financial Services*, editado por G. Kaufman y R. Kormendi, Cambridge, Mass.: Ballinger.
 7. BENSTON, G. J. y KAUFMAN, G. (1995): «Is the Banking and Payments System Fragile?», *Journal of Financial Services Research*, 9, 209-240.
 8. BRYANT, J. (1980): «A model of reserves, bank runs and deposit insurance», *Journal of Banking and Finance*, 4, 335-344.
 9. BUSER, S. A.; CHEN, A. H. y KANE, E. J. (1981): «Federal Deposit Insurance, Regulatory Policy, and Optimal Bank Capital», *The Journal of Finance*, 35 (1), 51-60.
 10. CALOMIRIS, C. y KAHN, C. (1991): «The role of demandable debt in structuring optimal banking arrangements», *American Economic Review*, 81(3), 497-513.
 11. CHARI, V. V. y JAGANNATHAN, R. (1988): «Bank panics, information and rational expectations equilibrium», *Journal of Finance*, 43 (3), 749-761.
 12. DERMINE, J. (1994): «Prudential Supervision, necessity and Impact». *Paper Commissioned by the European Commission*, Bruselas.
 13. DEWATRIPONT, M. y TIROLE, J. (1994): *The prudential regulation of banks*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
 14. DIAMOND, D. W. y DYBVIIG, P. H. (1983): «Bank runs, deposit insurance and liquidity», *Journal of Political Economy*, 91(3), 401-419.
 15. DIAMOND, D. (1991): «Monitoring and reputation: The choice between bank loan and directly placed debt», *Journal of Political Economy*, 99(4), 689-721.
 16. EISENBEIS, R. A. y HORVITZ, P. M. (1993): «The role of forbearance and its costs in handling troubled and failed depository institutions», en *Reforming Financial Institutions and markets in the United States*, editado por G. Kaufman, Boston MA: Kluwer Academic Publishers.
 17. FLANNERY, M.J. (1991): «Pricing Deposit Insurance when the Insurer Measures Bank Risk with Error», *Journal of Banking and Finance*, 15 (4-5), 975-998.
 18. GOODHART, C. A. E. (1996): «Some regulatory concerns», *Swiss journal of economics and statistics*, 132 (4/2), 613-636.
 19. GREENBAUM, S. I. y BOOT, A. W. A. (1992): «Deregulation of American financial markets», en *The New Palgrave Dictionary of Money and Finance*, editado por P. Newman, M. Milgate y J. Eatwell, New York: Macmillan.
 20. KAUFMAN, G. (1994): «Bank contagion: a review of the theory and evidence», *Journal of Financial Services Research*, 8 (2), 123-150.
 21. KAUFMAN, G. (2001): «Macro-economic stability and bank soundness», Working Papers Series 04/04/2001, Loyola University Chicago.
 22. KAUFMAN, G. y Scott, K. E. (2000): «Does bank regulation retard or contribute to systemic risk?», Working Papers Series 11/29/2000, Loyola University Chicago.
 23. LAFFONT, J. J. y TIROLE, J. (1986): «Using cost observation to regulate firms», *Journal of Political Economy*, 94 (3), 614-641.
 24. SHAKED, A. y SUTTON, J. (1981): «The self regulating profession», *Review of Economic Studies*, 48, 217-234.



COLABORACIONES

ORDEN DE SUSCRIPCION

Sí, deseo suscribirme a las publicaciones que detallo a continuación de acuerdo con las tarifas siguientes:

| | ESPAÑA | EXTRANJERO |
|--|-------------------------------|--------------------------------|
| | 1 año | 1 año |
| <input type="checkbox"/> Boletín Económico de ICE (38 números/año) | <input type="checkbox"/> 78 € | <input type="checkbox"/> 102 € |
| <input type="checkbox"/> Información Comercial Española. Revista de Economía (8 números/año) | <input type="checkbox"/> 60 € | <input type="checkbox"/> 72 € |
| <i>Suscripción a las dos publicaciones, descuento del 15 por 100</i> | | |
| Total | | |

DATOS PERSONALES

Nombre y apellidos

Empresa

Domicilio

D.P. Población

N.I.F. Teléf.

Fax

Firma

FORMAS DE PAGO

Cheque adjunto a nombre del Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía n.º Entidad

Transferencia

ORDEN DE PEDIDO

Sí, deseo suscribirme a las publicaciones que detallo a continuación de acuerdo con las tarifas siguientes:

| Título | Importe |
|--------|---------|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |
| Total | |

Ejemplar suelto: Boletín: 4.50 €
Revista: 12 €

Extranjero: precio del ejemplar, más 1,5 € de gastos de envío.

DATOS PERSONALES

Nombre y apellidos

Empresa

Domicilio

D.P. Población

N.I.F. Teléf.

Fax

Firma

FORMAS DE PAGO

Cheque adjunto a nombre del Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía n.º Entidad

Transferencia



Información y venta: Paseo de la Castellana, 162, vestíbulo.
28071 Madrid. Teléf. 91 349 36 47. Fax: 91 349 36 34.
Suscripciones: Pza. del Campillo del Mundo Nuevo, 3.
28005 Madrid. Teléf. 91 506 37 40. Fax: 91 527 39 51.