

LA REGULACIÓN DE LAS EXIGENCIAS DE CAPITAL EN EL SISTEMA BANCARIO. A PROPÓSITO DE LA EXPERIENCIA NORTEAMERICANA Y EL ACUERDO DE BASILEA*

ANTONIO TORRERO MAÑAS
Universidad Alcalá de Henares

Una de las cuestiones más debatidas en el análisis de la situación de la economía norteamericana es la responsabilidad del sistema bancario en la etapa recesiva actual. Algunos observadores destacan que la fase baja del ciclo tiene ahora, como nota distintiva respecto a períodos anteriores, la debilidad del sistema bancario, y si los analistas de la coyuntura no incorporan esta nueva circunstancia por no estar familiarizados con el fenómeno, los pronósticos respecto a la evolución de la economía prescinden de una variable fundamental. El objeto de este artículo es poner de relieve los efectos que sobre la financiación del sector real de la economía tiene el establecimiento de unos niveles de exigencia de recursos propios como los planteados en el Acuerdo de Basilea con el fin de reforzar la solvencia de las entidades bancarias.

1. CREDIT CRUNCH Y CAPITAL CRUNCH

Bryan (1991, p. 145) ha destacado cómo la reducción del crédito en unos casos, y el escaso crecimiento en otros, tiene lugar pese a los esfuerzos en contrario de la Reserva Federal, lo que diferencia claramente la recesión actual de otras, en las que también se produjo el fenómeno del *credit crunch* (1969-1970 y 1974-1975), pero deliberadamente provocado por la Reserva Federal, al endurecer la política monetaria para corregir las presiones inflacionistas.

Empecemos por definir el concepto de *credit crunch*. Con esta expresión normalmente se alude a una situación en la que tiene lugar alguna restricción o racionamiento de la oferta de crédito. Se identifica con situaciones en las que la oferta de crédito a un prestatario o conjunto de prestatarios alcanza un máximo, con independencia del tipo de interés que el demandante esté dispuesto a pagar, y estas circunstancias se producen porque se desconfía del buen fin de las operaciones; de manera que, aunque el prestatario esté dispuesto a pagar un tipo de

* Deseo agradecer las sugerencias y comentarios de Alfonso Sánchez-Real, así como el apoyo recibido para la versión final de este trabajo, del profesor García Delgado.

interés mayor, la desconfianza impide que la respuesta de las entidades bancarias sea el incremento del volumen de crédito (Frydl, 1991, p. 25).

En las fases débiles del ciclo, se producen restricciones en la oferta de crédito porque la capacidad de pago de los deudores es menor, debido a la propia recesión. Esos efectos se perciben en la situación actual. Sin embargo, la cuestión del *credit crunch* no se plantea atendiendo a las restricciones de la oferta de crédito que acompañan al débil pulso de la coyuntura, sino cuando la reducción de la oferta tiene una intensidad mayor que la que justificaría la recesión y, en consecuencia, constituye un factor que agudiza la fase depresiva o dificulta la recuperación. Estos signos son los que algunos analistas perciben en el ciclo recesivo que se inicia en los Estados Unidos a partir de 1990.

Se ha hecho alusión al *credit crunch* en términos generales, pero este fenómeno ha tenido una incidencia muy desigual en sectores y regiones. En cuanto a los sectores, la promoción inmobiliaria de carácter comercial es la más afectada, al radicarse en esta actividad los mayores excesos en el pasado, y por regiones la más afectada es la de Nueva Inglaterra⁽¹⁾. El análisis de lo acontecido en este Estado ha inducido a su analista más destacado, Syron (1991), a calificar la situación como de *capital crunch*. En efecto, en períodos anteriores, el *credit crunch* se producía por una pérdida de recursos de las entidades bancarias que se veían obligadas a restringir la oferta de crédito endureciendo las condiciones de concesión. Lo que diferencia la situación actual de Nueva Inglaterra de anteriores procesos de contracción del crédito, es que ahora es el resultado de la escasez de capital de las entidades bancarias provocada por las pérdidas acumuladas, antes que por descenso de los depósitos, de forma que la situación debe caracterizarse como de *capital crunch* más que de *credit crunch*. Como se ha señalado, la hipótesis del *capital crunch* implica que las entidades bancarias escasamente capitalizadas reduzcan sus activos en mayor proporción que las mejor capitalizadas. Esta hipótesis ha sido verificada por la investigación de Peek y Rosengren (1992) en el caso de Nueva Inglaterra.

De la misma opinión participa Morgan (1992), para el que en el ámbito de toda la nación, los bancos han sufrido pérdidas enormes en los préstamos a los países menos desarrollados, a la agricultura, al sector energético, y más recientemente, a la promoción inmobiliaria de carácter comercial. Estas pérdidas han erosionado los recursos propios, al mismo tiempo que los reguladores han hecho más severas sus exigencias; la única forma de elevar la proporción de recursos propios respecto al activo total (coeficiente de solvencia) ha sido, en muchos casos, la reducción de la cartera de créditos, vendiendo activos, disminuyendo el ritmo de concesión de nuevos préstamos o reduciendo su volumen total⁽²⁾.

(1) Sobre la caracterización del fenómeno del *credit crunch*, las razones que lo han producido, y los efectos en las diferentes regiones, es importante la investigación de Bernanke y Lown (1991), e imprescindibles los comentarios sobre la misma de B. Friedman (Ibidem pp. 240-244). A los efectos de este trabajo, interesa destacar que los autores coinciden con la calificación de *capital crunch* realizada por Syron (1991) para el caso de Nueva Inglaterra, y que se encuentran evidencias del mismo fenómeno en el resto de las regiones, si bien con menos rotundidad.

(2) Nuestro propósito es concentrar la atención en la experiencia de los Estados Unidos, pero no está de más advertir que los requerimientos de capitalización han tenido un carácter restrictivo del crédito a nivel internacional. En un estudio comparado de los efectos que ha producido en los distintos países se pone de relieve que las mayores presiones alcistas sobre los tipos de interés de las operaciones activas, y sobre el margen financiero, se han producido en los países que han mostrado más severidad

2. EL REFORZAMIENTO DE LOS RECURSOS PROPIOS

La función que cumplen los recursos propios en cualquier empresa es constituir la primera línea de protección de pérdidas inesperadas que afecten a los intereses de los acreedores y de los propios accionistas y clientes. Los préstamos de los acreedores se protegen, ya que las pérdidas han de agotar, en primer término, los recursos propios antes que afectar al buen fin de sus préstamos. También los accionistas son protegidos en el sentido de que, siendo la quiebra un proceso que implica altos costes, un alto nivel de recursos propios reduce la probabilidad de que ésta se produzca. Por último, los problemas que pueden afectar a una entidad bancaria perjudican a los clientes de activo, ya que la actividad bancaria tiene como característica esencial la de ser de información intensiva, y la ruptura de la relación perjudica al cliente tradicional al anular el historial acumulado.

En las de empresas bancarias, los recursos propios cumplen una función adicional, puesto que las autoridades económicas resultan implicadas, de hecho, si se producen disfunciones importantes que afecten a las instituciones bancarias; por ello, una cuantía importante de recursos propios sirve de protección no sólo a los acreedores y clientes, sino también a los contribuyentes.

Es preciso destacar, en todo caso, que el nivel de coeficiente de solvencia que se establezca, y los criterios para cuantificarlo, están estrechamente relacionados con la determinación de los supervisores para hacer efectivas las reglas establecidas, y con los procedimientos de contabilización que se utilicen. En efecto, la valoración de las partidas del balance según precios de adquisición o utilizando valores de mercado puede mostrar diferencias muy acusadas. Por estos motivos, la normativa respecto al coeficiente de solvencia mínimo exigido para las instituciones bancarias, hay que contemplarla teniendo en cuenta tanto la actuación de las agencias supervisoras, como la normativa contable utilizada.

Detengámonos ahora en los efectos que se derivan de un coeficiente de solvencia elevado. En las instituciones bancarias, la existencia de recursos propios en cuantía adecuada produce un conjunto de efectos beneficiosos (Treasury, 1991, cap. II, pp. 1-4).

- 1) Reduce la probabilidad de fracaso en la empresa bancaria, porque es mayor su resistencia para asumir pérdidas inesperadas sin llegar a la insolvencia.
- 2) Disminuye el incentivo de los propietarios de la entidad bancaria a asumir riesgos. Se argumenta que la baja cuantía de recursos propios, junto al seguro de depósitos, crea un problema de "riesgo moral" (*moral hazard*). En efecto, si los propietarios tienen poco capital propio que perder, se estimula la asunción de riesgos atrayendo recursos que sólo es posible captar con el amparo del seguro de depósitos, es decir, con la garantía, en último término, del contribuyente.
- 3) Un coeficiente de solvencia elevado sirve para mejorar la deficiente asignación de recursos que promueve la existencia del seguro de depósitos

⁷ la experiencia de volúmenes de recursos propios acordes con el sistema de Basilea, como son los de Japón, Alemania y USA, Ver en este sentido, O'Brien y Browne (1992).

y la garantía de actuación cautelar de las autoridades. En efecto, si se permite que las instituciones bancarias continúen operando con una base reducida de recursos propios, producto de las pérdidas que origina una selección de actividades de alto riesgo, el intento de no asumir las consecuencias fuerza a continuar asignando recursos de tipo de interés inferiores a los que requeriría el riesgo real de las actividades financiadas, provocando una deficiente asignación de los recursos disponibles. La excesiva expansión de la promoción inmobiliaria de carácter comercial, constituye un ejemplo claro de asignación deficiente. Además, si las entidades bancarias con problemas que han afectado a la cuantía de sus recursos propios, compiten duramente por atraer nuevos fondos, inducen a la elevación del nivel general de tipos de interés. Por estos motivos, se entiende que una cifra elevada de recursos propios sirve de freno a políticas expansivas peligrosas, porque los directivos han de convencer a los accionistas de que las rentabilidades esperadas compensan el arriesgar cifras importantes de capital.

Se considera, pues, con generalidad, que el mantenimiento de un coeficiente de solvencia elevado reduce la probabilidad de fracaso empresarial y el *riesgo moral*, además de colaborar a la eficiencia y estabilidad del sistema económico. Sin embargo, la experiencia histórica muestra un descenso sostenido del coeficiente de solvencia de las entidades bancarias; así, en 1840, suponía el 50% del total de recursos, produciéndose, desde entonces, una tendencia decreciente, que se mantiene después de la creación de la Reserva Federal y del Seguro de Depósitos, hasta llegar a un mínimo a finales de la década de los setenta, experimentándose en los años ochenta una recuperación sostenida, para situarse en la actualidad en la mitad (6,2% de los recursos totales) del nivel existente en 1933. El Departamento del Tesoro de Estados Unidos (Treasury, cap. II. p. 4) señala que, sin duda, la tendencia decreciente sostenida es consecuencia del incremento de la eficiencia del sistema financiero, plasmada en una tendencia decreciente del margen de intermediación, pero evidentemente la reducción de las últimas décadas no es independiente de la confianza que proporciona a los depositantes tanto el seguro de depósitos como la actuación de las agencias supervisoras. La percepción del escaso riesgo por los depositantes, que hace posible una menor significación de los recursos propios, parece corroborarla el hecho de que las instituciones financieras no cubiertas por el seguro de depósitos tengan niveles muy superiores de coeficiente de solvencia (16,4% de promedio).

Esta visión de la trascendencia de los recursos propios explica que parte de las recomendaciones específicas del Departamento del Tesoro giren en torno a establecer incentivos y penalizaciones en función del coeficiente de solvencia; así, se recomienda que la selección de entidades bancarias que deben ser objeto de especial atención de los supervisores tome como dato fundamental el nivel de recursos propios, y que éste constituya la referencia clave para que se autorice a las entidades bancarias a emprender nuevas actividades financieras. Por otra parte, se apunta la necesidad de establecer un sistema de cálculo de primas para el seguro de depósitos que tenga en cuenta el riesgo asumido, y que se profundice en la investigación de procedimientos que permitan ajustar los requerimientos de capital al riesgo de tipos de interés, temas controvertidos y de difícil aplicación en la práctica, pero que ilustran sobre las preocupaciones existentes y el papel que se pretende cumpla el coeficiente de solvencia.

3. EXIGENCIAS DE CAPITAL EN RELACIÓN AL RIESGO ASUMIDO. EL ACUERDO DE BASILEA

En el campo que más se ha avanzado es en la determinación y aplicación de un esquema que relacione las exigencias de recursos propios con el nivel de riesgo asumido. El Acuerdo de Basilea fue adoptado en julio de 1988 por el grupo de los diez países más desarrollados y, en principio, estaba prevista su aplicación para los bancos más activos en los mercados internacionales, aunque se ha generalizado su exigencia. A este acuerdo se adhirieron los países de la CEE no integrados en el Grupo de los Diez, y en el caso de Estados Unidos se ha aplicado de forma progresiva, completándose su exigencia el 31 de diciembre de 1992. Esta normativa contempla dos tramos (Tier 1 y 2), con un 4% de exigencia mínima para cada uno, y una división de los activos en cuatro categorías de riesgo estimado⁽³⁾. Los dos objetivos esenciales que se pretenden son: primero, establecer unos niveles comunes de exigencias de recursos propios que permitan una competencia leal en un mundo financiero progresivamente integrado; y segundo, reforzar la solvencia de las entidades, sumamente debilitadas, en el caso específico de Estados Unidos, por lo que se han considerado excesos financieros de los años ochenta.

La nueva normativa plantea una cuestión inmediata: la de si su aplicación obliga a grandes emisiones de capital para cubrir los requisitos exigidos; en definitiva, si constituye un mandato de recapitalización o de reducción/reestructuración del activo, porque se estime que en la actualidad el capital sea insuficiente para cubrir el riesgo del activo.

Las críticas que se han realizado sobre el sistema de Basilea no sólo ponen de manifiesto sus limitaciones para cuantificar el riesgo, sino que algunos piensan que su aplicación puede suponer un empeoramiento de la negativa dinámica actual. Vamos a examinar a continuación las críticas que han surgido respecto al incremento de recursos propios en la banca de Estados Unidos y a la aplicación del sistema de Basilea.

(3) El cálculo del coeficiente se realiza dividiendo el capital exigido del Tramo 1 (Tier 1) y el Total (Tier 1 más Tier 2) por los activos ponderados por su nivel de riesgo. El mínimo a alcanzar por el Tramo 1 es el 4%, y el mínimo total el 8%. El Tramo 1 de recursos propios está compuesto por las partidas consideradas básicas (*core capital*): acciones ordinarias, intereses minoritarios de filiales consolidadas y acciones preferentes. El Tramo 2 lo integran las provisiones sobre operaciones de crédito (con determinadas restricciones y calendarios de cumplimiento), instrumentos híbridos de capital deuda y deuda subordinada. El Tramo 1 puede considerarse como el capital en el sentido más estricto; es decir, los fondos disponibles para absorber pérdidas inesperadas. El activo de los bancos se divide en las siguientes categorías en función del riesgo estimado: *Categoría 1*: A efectos de la ponderación, el riesgo se estima en el 0 por ciento. Se incluyen el efectivo y activos con garantía de los gobiernos o bancos centrales. *Categoría 2*: Riesgo estimado del 20%. Se incluyen depósitos en bancos de USA o del área de la OCDE y de las instituciones internacionales de crédito participadas por el Grupo de los Diez. *Categoría 3*: Riesgo estimado del 50%. Incluye los préstamos con garantía hipotecaria. *Categoría 4*: Riesgo estimado del 100%. Todos los demás activos. Se consideran también los riesgos fuera de balance estableciéndose un factor de conversión a riesgo de crédito que puede estar entre 0 y 100, y que depende de la estimación de las autoridades del nivel de riesgo asumido.

4. POSICIONES CRÍTICAS EN CUANTO AL INCREMENTO DE CAPITAL

Existen una serie de cuestiones difíciles de responder en relación a los requerimientos de capitalización que pretenden dotar de estabilidad al sistema bancario, reducir el número de fracasos y, por tanto, el acceso al contribuyente a través del Federal Deposit Insurance Corporation. FDIC. En opinión de Corrigan (1990), la banca de Estados Unidos no tiene déficit de recursos propios en relación a préstamos con calidad suficiente. El problema consiste más bien en la dinámica que impulsa la demanda de préstamos no tan buenos como sería deseable, y las razones del sistema bancario para aceptar rebajar la calidad de su cartera de créditos. Ahora bien, en la década de los ochenta se ha incrementado de forma apreciable el coeficiente de solvencia, al mismo tiempo, o en respuesta a las necesidades de reforzar los recursos propios para cubrir las pérdidas originadas por las dificultades de la cartera de créditos, y estos incrementos de recursos propios no han evitado una escalada de los bancos con problemas. La cuestión clave es si realmente un mayor coeficiente de solvencia es elemento determinante para que se produzca una reducción substancial de la propensión al riesgo, o simplemente se trata de que exista una barrera más sólida que dificulte el acceso a los fondos públicos, una vez superadas las posibilidades del FDIC.

Ésta es, en nuestra opinión, la cuestión relevante, porque si se trata sólo de que la barrera sea más sólida, intentar que las entidades bancarias mejoren su capitalización puede poner en marcha una serie de fuerzas que actúen, en último término, en contra del propósito perseguido, como veremos más adelante. Advertido eso, pasemos a enumerar las críticas que se están realizando sobre la pretensión de reforzar los recursos propios en las entidades bancarias de los Estados Unidos.

4.1 Sería muy difícil y costoso para las entidades bancarias la captación de nuevo capital

Las mayores dificultades de captar nuevo capital crecen, en opinión del Departamento del Tesoro, por la reducción del beneficio por acción que tiene lugar, al menos en el corto plazo, como consecuencia del diferente trato fiscal que reciben los intereses (deducibles a efectos fiscales) y los dividendos, aunque, por otra parte, el mejor tratamiento de las plusvalías, en el impuesto personal sobre la renta, respecto a los ingresos ordinarios, compense parcialmente la desventaja. Estos argumentos son, a nuestro juicio, menores en relación al aspecto esencial que corresponde a las expectativas de los inversores, y la mejor prueba de ello es que esos efectos fiscales no impidieron que se incrementaran las emisiones de forma espectacular en la década de los ochenta; y aumentaron porque los inversores aún creían en las buenas perspectivas del sector. Mientras se mantuvo esta confianza fue posible captar nuevos fondos, pese a que el ritmo de crecimiento de los activos, por encima del de los beneficios, hubiera debilitado el coeficiente de solvencia si el crecimiento del capital hubiera estado basado únicamente en la generación interna de fondos.

Ahora bien, para que no se produzca un efecto dilución, esto es, para que la captación de nuevo capital no se traduzca en una reducción del beneficio por acción, es preciso poder emitir las nuevas acciones a un precio que iguale, al menos, el valor en libros, y que el mercado crea que la entidad emisora tiene oportunidades de inversión que igualen la rentabilidad del capital ya invertido. Si, ignorando la disciplina que impone el mercado por esta vía, se captara nuevo

capital con objeto de cumplir los requerimientos de los reguladores, tendría que producirse un incremento muy notable de beneficios para poder mantener la rentabilidad del capital propio.

4.2 *Los mayores requerimientos de recursos propios pueden aumentar la propensión al riesgo en las entidades bancarias*

Ante la dificultad de captar fondos a través de nuevas emisiones, por la desconfianza del mercado, queda como una de las salidas posibles incrementar la rentabilidad accediendo a operaciones con mayor riesgo⁽⁴⁾. Por estos motivos, Bryan (1991) considera que, sin reformar el sistema bancario, el requerimiento de mayores recursos propios puede producir resultados devastadores incrementado el riesgo de fracasos en entidades bancarias.

Sin embargo, la visión de la General Accounting Office (GAO, 1991) es que la exigencia de mayores capitales propios es difícil de cumplir, pero no hay más remedio que ser inflexible si se desea sanear el sistema bancario. Las entidades que no pueden afrontar el nivel de capitalización exigido deben buscar socios más eficientes o cerrar sus puertas.

4.3 *Las mayores exigencias de capital pueden afectar al crecimiento y a la distribución del crédito y, por tanto, a la evolución de la economía*

Los requerimientos de mayor capitalización de las entidades bancarias con objeto de purificar los excesos del pasado son, en opinión de Frydl (1991, p. 28), una de las razones que han afectado a la disponibilidad de crédito, no sólo en el campo de la promoción inmobiliaria de carácter comercial o para operaciones de *leveraged by out*, sino para el crédito ordinario al comercio y la industria.

Con independencia de las opiniones que el fenómeno suscite, lo cierto es que se está produciendo una modificación radical en el activo de los bancos, reduciéndose el crédito a las empresas comerciales, entre noviembre de 1989 y mayo de 1992, en 42.000 millones de dólares, e incrementándose la cartera de Fondos Públicos de la banca en 150.000 millones en el mismo período (*The Economist*, p. 68). Este desplazamiento puede reflejar, en alguna medida, la preferencia de las grandes compañías por otras fuentes de captación de recursos, pero también recoge, como señala el seminario citado, la reducción del crédito para empresas comerciales e industriales que no tienen otras fuentes de financiación, como consecuencia de que los fondos públicos no consumen recursos propios y los préstamos comerciales e industriales precisan un respaldo del 8%.

Como recientemente se ha advertido (Breedon e Isaac, 1992), los banqueros actúan racionalmente reduciendo los préstamos para no tener que aportar el 8% de capital ni arriesgarse a provisionar en el caso de que el crédito entre en dificultades (o los supervisores así lo crean); además, la inversión en deuda pública requiere menores costes de administración. Desde que entraron en vigor las nuevas reglas en marzo de 1989, los bancos de los Estados Unidos han incrementado las tenencias de bonos un 68% y los préstamos hipotecarios unifamiliares un 27%, reduciéndose, en cambio, los créditos al comercio y a la industria. La nueva normativa no sólo distorsiona la asignación de los recursos, sino que algunos bancos están incurriendo en mayores niveles de riesgo de tipo de interés.

(4) Esta última alternativa no se reflejaba en una redacción anterior, lo que advirtió un evaluador anónimo, cuya observación agradecemos.

5. LIMITACIONES DEL CÁLCULO DEL CAPITAL PROPIO SEGÚN LA ESTIMACIÓN DEL RIESGO DEL SISTEMA DE BASILEA

Como hemos descrito, el sistema de Basilea evalúa el *riesgo de crédito*, clasificando los activos en cuatro amplio grupos. No pretende, por tanto, medir el riesgo total, ya que no tiene en cuenta los riesgos de *interés*, *liquidez* y *diversificación*⁽⁵⁾. Así, pues, el sistema de Basilea se limita a estimar el riesgo de que el prestatario no cumpla con los compromisos de pago asumidos y a establecer unos requerimientos de recursos propios cuya cuantía elevada se entiende reduce el *riesgo moral* y aumenta la seguridad del contribuyente. El acuerdo de Basilea no entra en la espinosa cuestión de cuáles son, en realidad, los recursos propios de una entidad bancaria; es decir, el valor neto patrimonial, que depende de las normas de contabilización utilizadas. Ésta es una limitación apuntada por prácticamente todos los analistas. Anotaremos aquí, sin embargo, que en los bancos que experimentan problemas, los recursos propios contables son superiores a los que resultarían de aplicar valores de mercado. Una investigación realizada muestra que sólo un 6% de los bancos con problemas en 1985 eran insolventes según el valor contable (Hetzel, 1991, p. 10).

Una de las críticas más duras al sistema de Basilea es la realizada por Pierce (1991, pp. 93, 96, 97), que considera inadecuada la clasificación del riesgo sin tener en cuenta la existencia de garantías colaterales, admitiendo éstas sólo cuando la garantía corresponda a fondos públicos del gobierno de los Estados Unidos para el respaldo de operaciones de crédito. Según el sistema de Basilea, todos los préstamos comerciales e industriales tienen el mismo riesgo, sin que importe la garantía del prestamista ni el plazo; de esta forma, consume el mismo capital un préstamo de un día a IBM o AT&T que otro destinado a una arriesgada prospección de petróleo o para financiar una operación de *leveraged by out*. Además, no tiene ninguna lógica —señala Pierce— que se asigne doble riesgo a los préstamos a grandes empresas saneadas que a bonos emitidos por municipios o empresas públicas. Con la lógica de la empresa bancaria, ello traerá como consecuencia la existencia de un sobreprecio, imputable a la regulación de recursos propios, a los prestatarios privados. Quizás estemos asistiendo al renacimiento, por esta vía, de los circuitos privilegiados de financiación.

Aparte de estos efectos, lo que al autor que comentamos le parece más criticable son los efectos distorsionadores que tendrá en la asignación de recursos la aplicación del sistema de Basilea, ya que el consumo de recursos propios favorecerá determinadas actividades en detrimento de otras, y deja el campo abierto a toda suerte de innovaciones —como el fomento de actividades fuera de Balance—, que irán seguidas de regulaciones y serán contestadas por innovaciones más sofisticadas, haciendo cada vez más complejo el proceso y creando distorsiones más acusadas, sin que —en opinión de Pierce— se aborden los auténticos problemas que afectan al sistema bancario de los Estados Unidos.

La GAO (1991, pp. 87-88) tiene una posición más comprensiva del sistema de Basilea y lo considera un avance sobre la situación anterior, aunque cree que

(5) El *riesgo de interés* es el derivado de movimientos en los tipos de interés que alteren el margen financiero. El *riesgo de liquidez* hace referencia a la incapacidad de una entidad de retener o atraer fondos con los que financiar el activo no líquido. El *riesgo de diversificación* alude a la excesiva concentración sectorial o espacial de la cartera de préstamos.

la exigencia de un mínimo del 4% en el tramo 1 no se corresponde con el riesgo real que existe en un marco financiero altamente competitivo, y que otras entidades financieras no bancarias, con riesgo similar y sin cobertura del seguro de depósitos, trabajan con un nivel de recursos propios mucho más elevado.

La crítica de Bryan (1991, pp. 95-98, 141) es, en nuestra opinión, la más pragmática y certera. Este autor reconoce que la adopción del cómputo de los recursos propios en función del riesgo es la respuesta más importante de los reguladores para hacer frente a las graves deficiencias que existen en el sistema bancario, pero, como toda la legislación reciente, al no enfrentarse con las cuestiones básicas, su aplicación puede resultar contraproducente, porque los bancos que tengan problemas de rentabilidad van a continuar adoptando altas posiciones de riesgo, lo cual es posible con el nuevo sistema, ya que en cada categoría de riesgo, a efectos del cómputo de los recursos propios, coexisten activos con riesgo muy distinto. Por ello, puede ser muy peligroso —según Bryan— confiar en que el nuevo método de cómputo va a alterar significativamente las condiciones actuales de propensión al riesgo. Así pues, exigir más recursos propios, cuando las entidades carecen de capacidad de generar beneficios, sólo traerá como consecuencia intentar conseguirlos adoptando posiciones de alto riesgo.

La posición de White (1991, pp. 229-232) es positiva respecto al sistema de Basilea. Se une al mayoritario grupo de los que reclaman valoraciones de mercado para determinar los recursos propios reales, señala la limitación de que sólo se considere el riesgo de crédito, cree que los niveles actualmente comprometidos son mínimos, pero que se precisan estudios específicos para situar el nivel adecuado, y previene contra una posible utilización de las categorías de riesgo para influir en la asignación de recursos en favor de actividades que se consideren como sociales o de utilidad pública. Con todo, señala que el acuerdo de Basilea supone un avance y critica duramente a los que proponen como alternativa un nivel alto de exigencia de coeficiente de solvencia sin discriminación en cuanto al riesgo de la cartera de créditos. Los críticos del acuerdo de Basilea —según White— desconfían de que los reguladores tengan competencia para estimar el riesgo, y se muestran en contra de las distorsiones en la asignación de recursos, que puede provocar la existencia de distintas categorías de riesgo, a efectos de exigencia de recursos propios. White apunta —en nuestra opinión, de forma correcta— que esta crítica ignora el hecho de que la exigencia de un coeficiente de solvencia uniforme no es neutral, porque, en presencia de una gama de riesgos y rentabilidades diferentes, la uniformidad también distorsiona e influye en la asignación de los recursos. Por estos motivos, entiende que es más positivo que los reguladores estimen el riesgo y establezcan categorías de la mejor forma posible, que ignoren el hecho de que existen en la realidad activos con riesgos muy distintos.

6. CONSIDERACIÓN FINAL

La preocupación de los reguladores por la cuantía de los recursos propios responde a la inquietud que produce el mayor riesgo asumido por las instituciones bancarias, consecuencia de la progresión en el nivel de endeudamiento de los agentes económicos, y del entorno de alta volatilidad en que las entidades financieras desarrollan su actividad. Buena prueba de esta mayor vulnerabilidad de las instituciones bancarias es el incremento de situaciones problemáticas que se dan en numerosos países.

En el caso de los Estados Unidos, la preocupación por el aumento de los problemas en la banca comercial crece notablemente por la desafortunada experiencia con las instituciones de ahorro, en las que la indecisión y conducta vacilante de los reguladores agravaron una situación en sí misma extraordinariamente delicada. Resulta, pues, comprensible que en esas condiciones se intente fortalecer los recursos propios de las entidades bancarias, pero conviene tener muy en cuenta que *éste no es un proceso indoloro, sino que tiene costes, afecta al comportamiento de los agentes económicos, e incide en la economía real; de manera que es importante considerar no sólo la mayor garantía y seguridad que se pretende para las entidades bancarias —o para los reguladores— sino también la contrapartida de esas actuaciones sobre la vida económica.*

El aumento de los recursos propios proviene de dos vías fundamentales: los beneficios retenidos y las ampliaciones de capital. Ambas posibilidades dependen de la rentabilidad, puesto que las decisiones de los inversores se establecen en función de los resultados esperados, y en la formulación de las expectativas entran las rentabilidades del pasado y las actuales. El esfuerzo de capitalización resultará más difícil si la preocupación y severidad de los reguladores se acentúa, precisamente cuando más reducidas sean las posibilidades de nuevas emisiones y menores los beneficios obtenidos. De ahí que, ante las dificultades de incrementar los recursos propios, se opte por la vía de aumentar el coeficiente de solvencia mediante la reducción o reestructuración del activo de las entidades bancarias, actuación que, dependiendo de la composición del mismo, afectará, en mayor o menor medida, a las posibilidades de obtener financiación de los agentes económicos.

En esta dirección de intentar reducir el riesgo —o mejor, la propensión al riesgo— de las entidades bancarias, hay que situar el cálculo del capital requerido en función de las categorías de riesgo establecidas en el sistema de Basilea.

Hemos expuesto las limitaciones del procedimiento de cálculo y sólo deseamos llamar la atención ahora respecto a la medida que debe acompañar el objetivo de reducción de la propensión al riesgo, porque una economía de mercado descansa, precisamente, en la capacidad de asumir y arrostrar riesgos; de manera que, para el conjunto de la sociedad, el asumir riesgos no es algo negativo, sino fundamental para una economía de mercado, cuya variable más volátil, la inversión, descansa en la determinación para arriesgarse ante un futuro siempre desconocido. El problema, pues, no es el riesgo, sino el riesgo excesivo y, sobre todo, que las consecuencias del mismo no recaigan sobre los agentes que lo asumen; esto es lo que es preciso establecer, y de ahí el énfasis en los problemas derivados del *riesgo moral*.

Es relevante percibir, pues, que la actitud de los reguladores en favor de una mayor seguridad tiene como contrapartida la vitalidad o desánimo de la economía; de ahí que sea tan importante la prudencia en este delicado equilibrio entre riesgo y crecimiento económico. Es evidente que el menor riesgo de recuperación del nominal tiene lugar si el activo bancario se orienta hacia la deuda pública, pero la contrapartida serían las dificultades de financiación de las empresas que, por su dimensión, no tengan fuertes alternativas. Las mayores dificultades se plantearían en el supuesto de que no existieran, o fueran muy débiles, los mercados organizados, y predominarían en el aparato productivo las pequeñas y medianas empresas que no tienen otras posibilidades que las que brindan las entidades del sistema bancario.

En síntesis, entre que en el activo de las entidades bancarias predominen la financiación de operaciones de *leveraged by out*, promociones inmobiliarias de carácter comercial, altamente vulnerables a la coyuntura, bonos basura, etc., y la orientación del activo hacia actividades sin riesgo alguno, *existe el amplio y fundamental espacio de la financiación empresarial para aquellas unidades productivas sin otras alternativas de financiación. En la cuestión "capital crunch", como en cualquier otro aspecto de la regulación financiera, el grado en que este segmento de la economía real resulte afectado, debería ser, a nuestro juicio, el parámetro fundamental para decidir.*

No estará de más recordar que los problemas fundamentales que han provocado la inestabilidad del sistema bancario de los Estados Unidos no se ha producido por la financiación diversificada de actividades productivas, sino por la concentración excesiva en líneas de negocio en las que la utilización de la financiación bancaria ha tenido un alto componente especulativo.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bernanke, Ben S. and Cara S. Lown (1991): "The Credit Crunch", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Breeden, R.C. and W.M. Isaac (1992): "Thank Basel for America's Credit Crunch", *Wall Street Journal Europe*, November, 6-7.
- Bryan, L.L. (1991): *Bankrupt. Restoring the Health and Profitability of Our Banking System*, Harper Business.
- Corrigan, E.G. (1991): "Immediate Challenges for Public Policy", *Seventy-sixth Annual Report 1990*, Federal Reserve Bank of New York.
- Economist, The: July 11th 1992.
- Friedman, B. (1991): "Comment", a la ponencia de Bernanke y Lown, *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Fryld, E.J. (1991): "Immediate Challenges for Public Policy", *Seventy-sixth Annual Report*, Federal Reserve Bank of New York.
- GAO. United States General Accounting Office (1991): *Deposit Insurance. A Strategy for Reform*, Washington, March.
- Hetzel, R.L. (1991): "Too big to fail: Origins, Consequences and Outlook". *Federal Reserve Bank of Richmond*, November-December. Vol. 77/6.
- Morgan, D.P. (1992): "Are Bank Loans a Force in Monetary Policy", *Economic Review*, Second Quarter, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- O'Brien, P.F. and F. Browne (1992): "A 'Credit Crunch'? The Recent Slowdown in Bank Lending and its Implications for Monetary Policy", *Working Papers*, 107, OCDE Economics and Statistics Department. Paris.
- Pierce, J. (1991): *The Future of Banking*, Yale University Press.
- Peek, J. and E.S. Rosengren (1992): "The Capital Crunch in New England", *New England Economic Review*, May-June, Federal Reserve Bank of Boston.
- Syron, R.F. (1991): "Are we experiencing a credit crunch", *New England Economic Review*, July-August, Federal Reserve Bank of Boston.
- Treasury, The Department of (1991): *Modernizing the Financial System. Recommendations for Safer, more Competitive Banks*, Washington, February.
- White, L.J. (1991): *The S & L Debacle*, Public Policy Lessons for Bank and Thrift Regulation, Oxford University Press.