

Aprendizaje recíproco: la experiencia bancaria de Estados Unidos y Europa

Robert T. Clair y Gerald P. O'Driscoll

No creo que en este país alguna vez lleguemos al punto en que logremos la perfección en nuestra legislación bancaria. Estamos, por supuesto, en una economía cambiante y, examinando los últimos cien años, encontramos que nadie ha podido desarrollar un sistema monetario y bancario perfecto.

Mariner S. Eccles

Si bien ningún país ha desarrollado un sistema de banca perfecto, ciertos aspectos de los sistemas bancarios de varios países son muy atractivos. La amalgama de los mejores elementos de los sistemas bancarios existentes podría ofrecer un sistema mejor que los que hay en cualquier país. Combinando el sistema alemán de banca universal con las normas danesas de supervisión y regulación, el sistema estadounidense y británico de pasivos bancarios desregulados e innovación financiera y el plan de la Comunidad Europea de diversificación geográfica, se podría crear un sistema bancario mucho más sólido y seguro. Quienes formulan las políticas en Estados Unidos y en Europa pueden aprender mucho examinando los éxitos y los fracasos en ambos lados del Atlántico.

La reducción de las restricciones geográficas beneficia a los bancos al permitirles diversificar mejor sus carteras de activos y disminuir el riesgo de fracaso. Mientras que los bancos europeos operan eficientemente tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales, la industria

Los autores laboran en el Departamento de Investigación de la Reserva Federal de Dallas. Agradecemos a T. Daniel Coggins, James A. Dorn, Kenneth Emery, M. K. Lewis y Dale Osborne sus útiles comentarios a un borrador anterior de este documento. Expresamos nuestra gratitud a Paula K. Tucker por su asistencia en la investigación y edición. Los puntos de vista que aquí se manifiestan se deben atribuir exclusivamente a los autores y no representan la posición oficial de ninguna parte del Sistema de la Reserva Federal. Traducción del inglés de Nora A. de Allende.

bancaria estadounidense está muy fragmentada de un estado a otro y, en consecuencia, es ineficiente. A pesar del gran progreso reciente en la liberalización de las leyes sobre sucursales y sobre los servicios bancarios interestatales, la caracterización de la industria bancaria estadounidense todavía incluye numerosos bancos pequeños que operan en áreas geográficas reducidas, tienen carteras no diversificadas y están expuestos al fracaso.

Los bancos europeos también demuestran cómo las facultades amplias con respecto a los activos —la capacidad de los bancos de participar en actividades no bancarias— permiten a los bancos diversificar sus fuentes de ingresos y disminuir el riesgo de fracaso. En Estados Unidos existen considerables restricciones a las actividades no bancarias de los bancos. Si bien los legisladores y los entes reguladores están poco a poco otorgando nuevas facultades a la banca, aún no se ha producido una revisión radical de las restricciones a la línea de productos.

En ninguna parte los efectos de la banca no diversificada son más evidentes que en Texas. En 1985, año en que se inició la crisis bancaria en Texas, el área metropolitana de Houston (con una población de 3.6 millones de habitantes) tenía tantos bancos como Alemania Occidental (con 61.0 millones de habitantes); la zona metropolitana de Dallas (con una población de 3.5 millones) tenía más bancos que Francia (con una población de 55.0 millones). Entre 1985 y 1990 fracasaron en Texas más bancos (454) que los que existían en Francia, Alemania Occidental o el Reino Unido.

Exacerban el problema de Texas —y ahora de la nación— en cuanto a los bancos no diversificados los perversos incentivos inherentes en las redes de seguridad financiera proporcionadas por el gobierno a los bancos y a otras instituciones de depósito estadounidenses. A partir de esta experiencia en Estados Unidos, Europa puede aprender una lección valiosa: las redes de seguridad deficientemente construidas pueden reducir los incentivos y la capacidad de los bancos para vigilar sus propios riesgos.

El desarrollo de los bancos estadounidenses: problemas desde el comienzo

Problema uno: la estructura y las sucursales

Tal vez la diferencia más notable entre la banca europea y la estadounidense sea la estructura geográfica de sus respectivos mercados internos. En Europa, unos cuantos bancos grandes con extensas redes de sucursales sirven a naciones completas y, con los inminentes cambios en 1992, pronto se expandirán a través de las fronteras nacionales.

En contraste con la experiencia europea, la estructura bancaria en Estados Unidos refleja el sentimiento populista contra las grandes instituciones financieras y una errónea preocupación de que la competencia entre los bancos produzca una industria bancaria débil. Estos sentimientos, que se generaron a fines del siglo XVIII, han persistido hasta la actualidad y se manifiestan en las disposiciones bancarias nacionales y estatales. El resultado es un sistema bancario muy fragmentado que, se podría decir, carece de instituciones con una cobertura verdaderamente nacional. Son característicos del sistema los numerosos bancos pequeños que operan en mercados geográficamente aislados. El 31 de marzo de 1992 existían en Estados Unidos 11 786 bancos con activos totales de más de 3.4 billones de dólares. Si bien en promedio un banco tenía 290 millones de dólares en activos, los nueve grandes bancos centros monetarios introducen un sesgo ascendente en esta cifra. La mediana de los activos de un banco estadounidense era de sólo 50 millones de dólares. Las sucursales son todavía relativamente raras en Estados Unidos y, en promedio, los bancos tienen sólo 4.6 sucursales cada uno. A la luz de estas cifras, no es sorprendente la existencia de 4 869 bancos unitarios (con una sola oficina) en Estados Unidos.

Un breve examen de la historia estadounidense ilustra cómo el país creó ese tipo de sistema fragmentado o balcanizado. En dos ocasiones diferentes, el Congreso inició una banca con cobertura nacional cuando otorgó los permisos para establecer el First y el Second Bank of the United States. Las autorizaciones tenían una duración limitada (de 1791 a 1811 y de 1816 a 1836, respectivamente) y no fueron renovadas. Ambos bancos recibieron el privilegio monopolístico de establecer sucursales en todo el país. Este privilegio les dio una ventaja competitiva con respecto a los bancos existentes autorizados por los estados, los cuales en general operaban en un solo estado. Además, como el gobierno

de Estados Unidos suscribió una gran parte del capital de esos bancos, la política influyó en las designaciones y en las decisiones crediticias de los bancos. Como resultado, el concepto de una banca con cobertura nacional estuvo viciado por la asociación con los problemas reales del poder monopólico y la influencia política.¹

Las restricciones geográficas se convirtieron en parte de la estructura bancaria estadounidense para satisfacer los sentimientos populistas contra los bancos grandes con cobertura nacional. Se consideraban estas restricciones como un medio de impedir que los bancos crecieran excesivamente y adquirieran una influencia política indebida. Las restricciones aumentaban las dificultades de entrar en el mercado de otro banco. En consecuencia, los bancos existentes aceptaron las restricciones para contar con protección contra la competencia nueva. Quienes pensaban que limitar la competencia era una forma eficaz de impedir los fracasos bancarios también apoyaron las restricciones geográficas.

Las leyes estatales que restringían el establecimiento de sucursales de las instituciones autorizadas por el estado fueron el primer tipo de restricción geográfica. Muchos estados aprobaron leyes que prohibían o limitaban las sucursales a una zona geográfica pequeña, como una ciudad o un condado. Cuando el Congreso reintrodujo los permisos para bancos nacionales en 1863, prohibió que los bancos nacionales nuevos establecieran sucursales.² Finalmente, gracias a la enmienda de 1933 a la Ley McFadden de 1927, los bancos obtuvieron los mismos privilegios en cuanto a sucursales otorgados a las instituciones con autorización estatal situadas en el mismo estado.

Con el tiempo, las decisiones legislativas y judiciales han aminorado muchas de estas restricciones a las sucursales y la mayoría de los estados permiten ahora el establecimiento de sucursales bancarias en todo su territorio. Aun así, 14 estados permiten sólo un número limitado de sucursales y tres estados no permiten que los bancos abran ninguna sucursal.³ En ciertos casos, las sociedades de inversión en bancos múltip-

tiples han eludido en parte las leyes estatales sobre sucursales, pero la estructura de una sociedad de ese tipo es un sustituto ineficiente de una red de sucursales (Clair, Tucker y Siems, 1991).

La segunda restricción geográfica prohíbe a las organizaciones bancarias operar atravesando las fronteras estatales. La banca interestatal era permisible hasta 1956, si bien pocas organizaciones estaban desarrollando redes bancarias interestatales extensas en ese momento.⁴ Para traspasar las líneas estatales, los bancos formaron sociedades de inversión en bancos múltiples que poseían bancos subsidiarios en más de un estado. El establecimiento de sucursales a través de las líneas estatales virtualmente no existía, porque los estados determinaban en forma individual la facultad de establecer sucursales y un estado no tenía poder para autorizar la operación de una sucursal situada en otro estado. La enmienda Douglas a la Ley sobre Sociedades de Inversión en Bancos Múltiples de 1956 impidió la creación de otros bancos interestatales a menos que estuvieran específicamente permitidos por la legislación del estado.

En 1978 Maine se convirtió en el primer estado en aprobar una legislación que permitía la banca interestatal mediante la estructura de la sociedad de inversión en bancos múltiples. A partir de entonces, 46 estados y el Distrito de Columbia han promulgado algún tipo de legislación sobre bancos interestatales. Sin embargo, algunos estados limitan los bancos interestatales a una región geográfica específica. A pesar de la proliferación de legislación habilitante, la banca con cobertura nacional todavía no es una realidad.⁵

La típica sociedad interestatal de inversión en bancos múltiples opera en sólo dos estados. Más de 80% de las 163 sociedades de inversiones bancarias interestatales operan en tres estados o menos. El First Interstate Bancorp opera en el mayor número de estados, pero, aun así, tiene bancos en sólo 14 estados. Hasta Citicorp, la organización

⁴ La excepción fue la Transamerica Corporation, que manejaba el Bank of America y varios otros bancos, principalmente en otros estados del Oeste (James y Rowland, 1954).

⁵ Hay varias razones para que una banca interestatal que abarque todo el país aún no se haya convertido en una realidad. En primer lugar, muchas regiones aún están gobernadas por convenios regionales que limitan la entrada. En segundo, muchos estados aprobaron la banca interestatal sólo después de que se deprimieron las economías estatales y sus industrias bancarias estaban en problemas financieros. En consecuencia, los bancos con problemas carecían del capital necesario para financiar la adquisición de bancos fuera del estado. Al mismo tiempo, los bancos con problemas financieros en economías regionales deprimidas no eran objetivos atractivos para la adquisición. Clair (1992) encontró que comprar bancos fracasados de la FDIC es una estrategia más rentable que adquirir bancos con problemas financieros pero abiertos.

¹ Véase el trabajo de Clair y Tucker (1989) para más detalles sobre el desarrollo histórico.

² En Estados Unidos un banco debe recibir el permiso del gobierno ya sea federal o estatal. Llamamos bancos nacionales a los bancos autorizados por el gobierno federal. Usado en este contexto, el término nacional no indica que esos bancos operen en todo el país.

³ Se considera que Dakota del Norte y Wyoming son estados con bancos unitarios, con una sola oficina, pero ambos estados han aprobado leyes que permiten a las sociedades de inversión bancaria consolidar sus bancos subsidiarios en redes de sucursales. Colorado está considerando, pero todavía no ha aprobado, una legislación sobre sucursales bancarias.

bancaria más grande del país, efectúa operaciones en sólo 10 estados (Clair, Tucker y Siems, 1991).⁶

El costo primario de las restricciones geográficas es un mayor riesgo para los bancos, ocasionado por la falta de diversidad. Los 470 fracasos bancarios en Texas durante la década de los ochenta son ejemplos clásicos del costo de una cartera no diversificada. Esos fracasos se produjeron cuando la industria bancaria estadounidense estaba registrando utilidades. Esto indica que, si una organización bancaria estuviera bien diversificada en todo Estados Unidos, sus beneficios en otra parte hubieran contrarrestado sus pérdidas en Texas.⁷ Al obstaculizar la expansión de los bancos hacia mercados fuera de su estado de origen, las restricciones geográficas llevaron a los bancos de Texas a concentrarse intensamente en los créditos energéticos y en los créditos inmobiliarios comerciales.

Problema dos: la separación de la banca y el comercio

Desde 1933 las disposiciones bancarias estadounidenses han limitado las actividades no bancarias a que se pueden dedicar los bancos. Los estados también imponen restricciones a los bancos con autorización estatal. Antes de ese año, las organizaciones bancarias podían participar en actividades comerciales no bancarias y muchas así lo hicieron. Del mismo modo, las empresas comerciales efectuaban negocios bancarios. La típica estructura de organización era una sociedad de inversión bancaria con subsidiarias bancarias y no bancarias. No obstante, la Ley Glass-Steagall de 1933 estableció la separación de las actividades comerciales y las de inversión bancaria. La Ley sobre Sociedades de Inversión Bancaria de 1956 prohibió además a los bancos entrar en otras ramas que no estuvieran "tan estrechamente relacionadas con la banca, la administración o el control de bancos para ser inherentes

⁶ Citicorp proporciona servicios bancarios, especialmente algunos productos de consumo como las tarjetas de crédito, en estados donde no opera un banco o una sucursal. No obstante, su capacidad de proporcionar servicios bancarios completos está limitada a esos 10 estados.

⁷ Es importante observar que las sucursales en todo el estado no son suficientes para producir carteras bancarias diversificadas. En Texas, muchas de las grandes sociedades de inversión bancaria fracasaron a pesar de su red de bancos subsidiarios situados en todo el estado. En cierta medida, estos fracasos reflejaron las malas decisiones en cuanto a los préstamos, pero también traslucieron la dificultad de diversificar la cartera crediticia aun en un estado tan grande y tan diverso como Texas. El problema se complica en estados más pequeños con economías menos diversificadas.

a ellos". Antes de esto, las sociedades de inversión bancaria tenían renglones de negocios tan diversos como la suscripción de seguros (incluidos los de vida, automóviles, propiedades y contra accidentes) y agencias de seguros; el desarrollo, la venta y la administración de bienes raíces; el desarrollo petrolero; los seguros de desgravamen; la fabricación de metales; el embotellado; y la captura, procesamiento y venta de pescado y sus productos derivados.⁸

El sistema actual de garantía de los depósitos es fuente de confusión al determinar las facultades apropiadas de los bancos. Para comprender esto, consideremos el siguiente caso hipotético. La mayoría de las personas no podrían entender que, como parte de la política pública, la legislación deba impedir que las tiendas de abarrotes ofrezcan ciertos productos a causa del riesgo en cuanto a su rentabilidad. No obstante, si el capital de las tiendas de abarrotes estuviera garantizado con fondos públicos, que las tiendas vendieran o no verduras frescas sería una cuestión de la política pública apropiada.

Quienes proponen estas restricciones persisten en justificar la medida con varios argumentos. Para mayor claridad, es mejor separar los argumentos que se oponen a mezclar la banca y el comercio, de aquellos que están en contra de esa mezcla, teniendo en cuenta la estructura actual de la garantía de los depósitos. Históricamente, el argumento a favor de dicha separación se ha basado en los posibles conflictos de intereses que podrían surgir en una organización que proporcione servicios tanto comerciales como de inversión bancaria. La creación de conglomerados de banca y comercio a menudo es combatida a causa de la influencia política que ejercería una empresa grande de ese tipo. Para finalizar, se señala que las operaciones comerciales de esas organizaciones tendrían una ventaja desleal con respecto a sus competidores que no formarían parte de un conglomerado de banca y comercio.

Las empresas financieras continuamente afrontan problemas de conflictos de intereses, pero los bancos en general pueden resolver estos problemas sin llegar a la solución extrema de abandonar un sector completo de los mercados financieros. Después de la quiebra del mercado de valores en 1929, el Senado celebró audiencias sobre prácticas

⁸ Véanse U.S. Congress (1955) y Huertas (1988). En la etapa más temprana de desarrollo de las sociedades de inversión bancaria, los bancos fueron formados por empresas no bancarias establecidas, en respuesta a una carencia de servicios bancarios (Hyman, 1976). Se podría decir que las restricciones en cuanto a sucursales impidieron que algunas regiones del país estuvieran bien atendidas por bancos y estimularon a las empresas no bancarias a establecer bancos.

financieras cuestionables efectuadas por los bancos y sus filiales de inversión. Existían algunos problemas, pero éstos eran comunes a toda la industria de la banca de inversión y no exclusivas de las filiales de los bancos comerciales. Por consiguiente, la separación de la banca de inversión y la comercial establecida en la Ley Glass-Steagall de 1933 no eliminó esos problemas, sino que sólo los aisló en la industria de valores (White, 1986). Además, los bancos actualmente proporcionan servicios fiduciarios que crean potenciales conflictos de intereses con otras actividades bancarias. Aun las operaciones de crédito originarán posibles conflictos de intereses a causa de los créditos a empresas que compiten o establecen contratos entre sí. El punto crucial es que los bancos encuentren formas de resolver estos conflictos de intereses a satisfacción de sus clientes sin abandonar líneas completas de negocios.

El argumento esgrimido por los críticos de la expansión de las facultades bancarias es que permitir a los bancos crecer y convertirse en enormes conglomerados les daría un indebido poder político. No obstante, si el argumento populista es válido, lo es para todas las industrias. Aun así, no existen políticas para restringir el crecimiento de conglomerados en otras industrias.⁹ Por otra parte, no está claro que una industria con muchas empresas pequeñas pero una asociación gremial eficaz tenga menos influencia política que una industria con unas cuantas empresas grandes (Huertas, 1988).

El argumento de que las empresas comerciales poseídas por bancos o sus sociedades de inversión tendrían una ventaja desleal con respecto a otros competidores se basa típicamente en la idea de que los bancos tienen un cierto grado de poder en el mercado y pueden establecer los precios del crédito. Si esto fuera cierto —y no pensamos que en general sea así—, quienes formulan las políticas podrían resolver mejor el problema eliminando las barreras a la entrada que en el largo plazo dan a los bancos poder sobre el mercado. La mayor competencia bajaría los precios para todos los clientes de los bancos (Huertas, 1988). Además, entre las actividades “estrechamente relacionadas” permitidas a los bancos se cuentan los préstamos hipotecarios, los servicios de datos y los consultivos. Si los bancos tuvieran una ventaja

⁹ Existen leyes “antimonopolio” para impedir la monopolización de una industria pero no se usan esas leyes para evitar el establecimiento de conglomerados. Permitir a los bancos entrar en mercados e industrias nuevas y permitir a las empresas no bancarias ingresar en la banca intensificaría la competencia, no la reduciría.

desleal, hubieran sacado de esos mercados a sus competidores no bancarios. Eso no ha sucedido ni es probable que suceda.

Por supuesto, una empresa comercial poseída por un banco podría constituir una ventaja a causa de las economías de escala que existen al tener operaciones tanto bancarias como comerciales dentro de una misma organización. No obstante, las economías de escala difícilmente son una ventaja “desleal” y deben ser estimuladas para reducir los costos y beneficiar a la sociedad.

La estructura actual de la garantía de los depósitos también puede proporcionar una explicación de la posible ventaja desleal otorgada a las empresas comerciales que son propiedad de bancos. La garantía de los depósitos por el gobierno federal podría ser un subsidio que los bancos trasladarían a sus operaciones comerciales. Sin embargo, en la actualidad es probable que el valor de este subsidio se traslade a los depositantes y los prestatarios como resultado de la competencia entre los bancos por estos negocios. Que tantos bancos estén fracasando es un indicio de que no retienen el valor del subsidio. Si corrientemente se trasladara el subsidio, los competidores de una operación comercial efectuada por un banco podrían obtener el beneficio del subsidio de los otros bancos competidores. En cualquier caso, éste es un argumento para reestructurar la garantía de los depósitos más que para impedir la mezcla de la banca y el comercio.

La cuestión de la garantía de los depósitos aflora en otros argumentos contra la mezcla de la banca y el comercio. Algunos arguyen que esa mezcla podría causar más fracasos bancarios, porque los bancos podrían entrar en actividades con más riesgo. No obstante, esos argumentos ignoran el valor de diversificar las fuentes de ingresos de las que dispone un banco. De acuerdo con la teoría moderna de las carteras, aun una actividad muy arriesgada puede ser usada para reducir la variabilidad de las utilidades totales cuando su covarianza con las utilidades bancarias existentes es baja o negativa.¹⁰ Por otra parte, todos sabemos que los bancos que lo desean pueden correr un riesgo suficiente para causar su fracaso sin que se les haya otorgado ninguna facultad nueva (White, 1986).

Quienes no ven el valor de la diversificación a menudo arguyen

¹⁰ White (1986) ofrece un ejemplo histórico. Al estudiar las filiales bursátiles de los bancos comerciales en la década de los veinte, encontró que la adición de actividades bursátiles a los bancos comerciales elevaba en forma considerable la tasa de utilidades del tipo de redescuento de los bancos, pero sólo incrementaba ligeramente la desviación típica de los ingresos.

que las autoridades deberían impedir a los bancos entrar en líneas de negocios arriesgadas cuando sus fuentes de financiamiento están aseguradas por el gobierno federal. Este argumento no sólo ignora los posibles efectos positivos de la diversificación, sino que también establece una sutil distinción entre las actividades arriesgadas que ya realizan los bancos y las actividades con riesgo que no han iniciado. En un caso extremo, el argumento indica que tal vez los bancos no deberían efectuar préstamos, ya que ésta es una actividad arriesgada financiada con depósitos garantizados.

Aprender de la experiencia europea

El contraste entre la experiencia bancaria estadounidense y la europea difícilmente podría ser más marcado. El despliegue de restricciones en cuanto a sucursales que caracteriza a la banca estadounidense en general es desconocido en Europa, por lo menos para los bancos comerciales. Las restricciones geográficas que existen sólo suelen entrar en juego en las fronteras nacionales y aun estas restricciones ya se están debilitando.

Las disposiciones bancarias europeas comúnmente también otorgan un mayor conjunto de facultades a los bancos comerciales. Si bien no existe una estructura homogénea en toda Europa, podemos identificar algunas generalizaciones. La banca europea ha abarcado dos amplias tradiciones bancarias (Lewis, 1991, p. 1). La tradición bancaria universal generada en Alemania contrasta con el criterio más tradicional de banca comercial adoptado en el Reino Unido.¹¹ A medida que se acerca 1992, el Reino Unido y otros países europeos parecen estar gravitando hacia el sistema de banca universal. Sin embargo, hasta hace poco las autoridades reguladoras en Estados Unidos se han resistido al desarrollo de la banca universal.¹²

Si bien son evidentes los beneficios económicos de cierta forma de

¹¹ El enfoque en el Reino Unido se acerca más al adoptado en Estados Unidos, si bien el sistema del Reino Unido es en general más liberal que el estadounidense.

¹² Un sistema de banca universal sigue permitiendo a las empresas bancarias limitarse a las actividades bancarias comerciales tradicionales si así lo desean. La libre competencia admite diversas formas de organización y, en las industrias grandes, por lo general encontramos heterogeneidad en cuanto a la organización. Nos sorprendería que los bancos al estilo estadounidense —y del Reino Unido— no coexistieran con los bancos universales en la Europa posterior a 1992. Ciertamente vemos esa coexistencia en otras industrias, entre ellas las empresas financieras no bancarias. Si la gente prefiere las operaciones pequeñas en bancos locales, sin duda continuarán funcionando algunos de estos bancos.

banca universal, los intereses especiales han bloqueado en forma efectiva la aprobación de leyes bancarias significativas. Más recientemente, la legislación que permitiría el establecimiento de sucursales interestatales fue postergada, porque los diversos grupos con intereses especiales no pudieron llegar a un arreglo. Las negociaciones entre seis grandes sociedades regionales de inversión bancaria y los Agentes Independientes de Seguros de Estados Unidos se interrumpieron, porque las organizaciones bancarias regionales no estaban dispuestas a renunciar a sus operaciones como aseguradoras a cambio de que los agentes de seguros abandonaran su oposición a las sucursales interestatales. Aun cuando los dos grupos hubieran llegado a un acuerdo, los Banqueros Independientes de Estados Unidos, que representan a los pequeños banqueros temerosos de una mayor competencia por parte de los bancos grandes, tal vez se hubieran opuesto (Garsson, 1992).

Con Alan Greenspan, el Sistema de la Reserva Federal ha aminorado las restricciones sobre ciertas actividades bursátiles de los bancos comerciales. Sin embargo, el campo para la exención de disposiciones reguladoras está en gran parte agotado y, para obtener otras facultades en cuanto a los activos, se requerirá la intervención del Congreso. En la Ley de Mejora de la Garantía Federal de los Depósitos de 1991, el gobierno abordó algunos aspectos de la reforma de la garantía de los depósitos, pero no respondió a las solicitudes de facultades más amplias para los bancos.

Los avances en la estructura reguladora europea fomentarán una mayor liberalización de la banca. El principio del reconocimiento mutuo establece el control del país de origen sobre las disposiciones bancarias.¹³ Este principio garantiza que cada Estado miembro de la CE reconoce las disposiciones y reglamentos de los otros miembros. Se han establecido normas mínimas para la Comunidad, pero, siempre que las disposiciones nacionales satisfagan esas normas, deben ser reconocidas como válidas por todos los Estados miembros.

Para comprender lo que implica la regla del país de origen, consideremos un ejemplo hipotético. Si un banco autorizado en los Países Bajos cumple las disposiciones neerlandesas en cuanto a seguridad y solvencia, tiene el derecho de operar en todo país de la CE de acuerdo

¹³ "Es apabullante la belleza de este concepto. Los Estados miembros reconocen simplemente que tratarán de alcanzar los mismos fines al establecer las normas nacionales sobre la seguridad, la higiene, la satisfacción del consumidor, etc., y admiten que hay distintos medios para lograrlos. Los fines son comunes, los medios no." (Price, 1989, p. 13.)

con la ley bancaria neerlandesa. Cada país está obligado a reconocer que los neerlandeses están aplicando a su manera las metas y las normas de la CE, y a no cuestionar el método neerlandés de aplicación. En consecuencia, el banco neerlandés podría, por ejemplo, operar según la ley bancaria neerlandesa en Francia, aun en detrimento de los bancos franceses que operan de acuerdo con el código bancario francés, más restrictivo.

La regla del país de origen tenderá a hacer que las empresas financieras establezcan su domicilio en los países con disposiciones bancarias más liberales. A su vez, esta tendencia hará que otros países reexaminen sus disposiciones bancarias y las modifiquen siguiendo las características de las disposiciones elaboradas por gobiernos más liberales.¹⁴ La competencia política por regular la banca y otras empresas financieras generará una mayor competencia económica entre esas empresas. La liberalización continua de las disposiciones permitirá a las empresas entrar en actividades y áreas nuevas. Si las normas de la CE se establecen con tino, la competencia política no provocará un relajamiento de la regulación.

En contraste con Europa, Estados Unidos adopta la regla del estado huésped para los bancos. Dentro de cada estado todavía existe una competencia similar pero más limitada para ser el ente regulador de la banca. En cada estado, el organismo regulador de la banca compite con las entidades federales por el derecho de regular los bancos. (Esta competencia entre las autoridades federales y estatales constituye el sistema "bancario dual" de Estados Unidos.) No obstante, la ausencia de un principio de reconocimiento mutuo en la banca limita severamente la competencia política.¹⁵ En Estados Unidos, el estado en el cual se propone una empresa o actividad bancaria tiene el poder de decidir en cuanto a la solicitud. Cada estado tiene facultades para establecer barreras a la entrada y a la liberalización. Hasta hace poco,

¹⁴ En Estados Unidos, se observa esta competencia política o reguladora entre los estados en sus leyes generales sobre constitución de sociedades. Los estados con leyes liberales, como Delaware y New Jersey, han acumulado una cantidad desproporcionada de sedes de sociedades. Esto ha obligado a otros estados a liberalizar sus leyes.

¹⁵ Esta ausencia es una gran paradoja. En casi todas las otras regiones existe un principio de este tipo en la Constitución. El artículo IV, sección 1 de la Constitución estadounidense establece que: "En cada estado se otorgará fe y reconocimiento a las leyes, registros y procedimientos judiciales públicos de cualquier otro estado. El Congreso puede, mediante leyes generales, determinar la forma en que se aplicarán esas leyes, registros y procedimientos y sus efectos." La sección 2 del artículo establece que: "Los ciudadanos de cada estado tendrán derecho a gozar de todos los privilegios e inmunidades de los ciudadanos de los distintos estados."

la mayoría de los estados ejercían estas facultades. Es como si los estados estuvieran en la situación de Europa antes del Informe Oficial de 1985 sobre el mercado interno.

Dentro de Estados Unidos hay excepciones a las reglas del estado huésped para la banca, y las excepciones en general demuestran las ventajas potenciales de la regla del estado de origen. Las disposiciones del estado de origen manejan la tasa de interés máxima permisible que se puede aplicar a los préstamos interestatales. Por ejemplo, un banco con domicilio en Dakota del Sur, estado con leyes liberales sobre la usura, puede emitir una tarjeta de crédito a un prestatario de Arkansas, estado cuyas leyes sobre la usura son más estrictas. Se permite al banco cobrar a los residentes de Arkansas tasas de interés determinadas por la ley de Dakota del Sur en lugar de la de Arkansas. Esta norma se basa en la Ley Bancaria Nacional de 1864 y fue confirmada por la Suprema Corte estadounidense en 1978.¹⁶

La regla del estado de origen para los intereses de la tarjeta de crédito ha beneficiado igualmente a los consumidores y a los bancos. Los principales emisores de tarjetas de crédito ahora tienen su domicilio en estados con leyes liberales sobre la usura. Por consiguiente, los bancos pueden fijar el precio de sus productos en forma competitiva y proporcionar créditos a una cantidad más grande de consumidores. Además, la regla hizo presión en las legislaturas de los estados con topes bajos de usura para que lleven a cabo una liberalización.

La situación en Estados Unidos contrasta con la promesa de Europa 1992, que iniciará el control del país de origen para las empresas de servicios financieros diversificados. El principio de reconocimiento mutuo facilitará y acelerará la liberalización de las disposiciones bancarias, en comparación con el ritmo lento en Estados Unidos.

Es totalmente posible que, en la década de los noventa, Europa, o al menos la Comunidad Europea (CE), tendrá un comercio en cuanto a la banca (y otros servicios) más libre que el de Estados Unidos. La diferencia entre el control del país de origen y las disposiciones bancarias al estilo estadounidense tiene en potencia consecuencias importantes para la competencia. En Estados Unidos, cada estado puede erigir barreras a la entrada de empresas bancarias "extranjeras". El principio de reconocimiento mutuo —un resultado del caso *Cassis de Dijon*— impedirá que se use esta práctica en Europa (Price, 1989, p. 13).

¹⁶ *Marquette National Bank v. First of Omaha Service Corporation*, 439 U.S. 299 (1978). Véase el trabajo de DeMuth (1986, pp. 215-216).

Las redes de seguridad financiera: Europa, ten cuidado

Si bien para Estados Unidos Europa ilustra los beneficios de una banca menos restrictiva, el comportamiento reciente de los bancos estadounidenses revela una enérgica lección para Europa. La debacle de la industria de los ahorros y de los préstamos es el producto de la mala política pública. Específicamente, el sistema estadounidense de redes de seguridad financiera estimuló a las instituciones de depósito a correr riesgos excesivos. La mayor parte de la culpa debe atribuirse al sistema de garantía de los depósitos.

Desde 1933, el gobierno estadounidense se ha asegurado contra las pérdidas de los depósitos en los bancos que fracasan. Inicialmente establecida en 2 500 dólares, la cobertura aumentó en forma gradual hasta 40 000 dólares. En 1980, el Congreso elevó los límites a 100 000 dólares. Durante los dos años siguientes al incremento de la cobertura, el Congreso otorgó a las instituciones de ahorro mayores facultades en cuanto a los activos. Además, aceleró la desregulación de las tasas de interés pagadas por diversas categorías de depósitos.

La desregulación de las obligaciones en cuanto a los depósitos y a los límites más altos de la cobertura resultaron una combinación fatal. Muchas instituciones de ahorro y préstamo comenzaron a adquirir agresivamente depósitos asegurados (es decir, garantizados) para financiar un rápido crecimiento. En demasiados casos, el rápido crecimiento implicó asentar un porcentaje insólitamente elevado de activos incobrables y, por consiguiente, pérdidas. Estas instituciones aprendieron a financiar las pérdidas pasadas y el crecimiento continuo aplicando un esquema de Ponzi a los depósitos asegurados (Kane, 1985, p. 159). Los fondos para pagar por los depósitos de hoy provendrían de los depósitos de mañana. Después de años de operar de esta manera, algunas instituciones estaban pagando los gastos diarios de operación con la cuota diaria de depósitos nuevos. En estos casos, los administradores de las instituciones de ahorro simplemente pagaban lo que era necesario con el fin de obtener los fondos requeridos para mantener abiertas las instituciones.

La creencia popular culpa por las pérdidas de la industria a las nuevas facultades en cuanto a los activos que se otorgaron a los ahorros y a los préstamos a comienzos de los ochenta. Sin embargo, éste no fue el problema sistémico en la industria. Algunas instituciones de ahorro incurrieron en pérdidas al hacer lo que siempre habían hecho: financiar hipotecas de largo plazo con un tipo de interés fijo con fondos en el

corto plazo. Otras instituciones de ahorro utilizaron las facultades nuevas en cuanto a los activos para diversificar sus carteras, y elevaron sus utilidades generales. El problema sistémico era la capacidad de las instituciones de ahorro de financiar una estrategia de "empeñarse a fondo", de crecimiento rápido y temeraria aceptación de los riesgos. La estrategia se volvió viable con la aprobación de la Ley Garn-St. Germain, que desreguló los depósitos y elevó a 100 000 dólares los límites de garantía de los mismos. Todo esto se efectuó sin tener en cuenta el riesgo moral inherente en el sistema de garantía de los depósitos (Kane, 1989).

A los bancos comerciales les ha ido mucho mejor que a las instituciones de ahorro. Aun las dificultades recientes en la industria bancaria comercial no indican que los problemas se asemejarán a los experimentados en las instituciones de ahorro. Superficialmente, el comportamiento diferente de las dos industrias da credibilidad a la idea de que las mayores facultades en cuanto a los activos de las instituciones de ahorro desempeñaron una función crucial en su posterior fracaso. (Los bancos comerciales no obtuvieron facultades adicionales significativas en cuanto a los activos a comienzos de la década de los ochenta.) Lo que impulsó a las instituciones de ahorro a "empeñarse a fondo" fue el hecho de que tantas de ellas ya habían quebrado o estaban casi en bancarrota.

En los años setenta las tasas de inflación elevadas y variables causaron estragos en la tradicional estrategia de las instituciones de ahorro de contraer préstamos en el corto plazo y prestar en el largo plazo con tasas fijas de interés. El costo medio del financiamiento se elevó por encima de las tasas medias de utilidades en la industria. Cientos de instituciones de ahorro fueron empujadas a la insolvencia o muy cerca de ella. Los entes reguladores no tenían la voluntad ni los medios para cerrar todas las instituciones insolventes (Kane, 1989). Las instituciones con poco o ningún capital tienen un incentivo casi irresistible para adoptar una estrategia de inversiones de alto riesgo. Deben correr grandes riesgos para tener la esperanza de acumular utilidades elevadas. Están dispuestas a ese juego porque, en un sistema de responsabilidad limitada, no hay ningún riesgo una vez que desaparece el capital. Por último, y esto es fundamental, a las instituciones les es posible financiar la estrategia porque pueden contraer obligaciones garantizadas por el gobierno.¹⁷

¹⁷ En términos estrictos, las obligaciones de las agencias de garantía de los depósitos eran

Hemos presenciado el fracaso de las economías socialistas en Europa. Ese fracaso revela la imposibilidad de asignar racionalmente los recursos sin precios del mercado (O'Driscoll, 1989, pp. 348-349). En la banca, la política pública ha inyectado una dosis malsana de prácticas socialistas en la asignación de los fondos de inversión. Las garantías globales, como la garantía de los depósitos, anestesian los mercados crediticios embotando la sensibilidad al riesgo. Cuando no hay un precio del riesgo, las decisiones de los entes supervisores y reguladores sustituyen la falta de flujos de información generados por las señales de los precios. Necesariamente esas decisiones son categóricas más que incrementales. Los riesgos, las utilidades y los costos de oportunidad no se pueden evaluar en el margen, porque es inoperante el cálculo del mercado. Las pautas sobre el capital basadas en el riesgo establecidas en el Acuerdo Bale sobre la Medición del Capital y las Normas para el Capital ejemplifican lo que sucede cuando sustituimos la fijación de precios en el mercado por una regulación.

Por supuesto, la banca europea no opera con las mismas instituciones y normas de la banca estadounidense. Sin embargo, sería comprensible pero imprudente que los europeos presumieran del mejor desempeño de su sistema bancario. Los países europeos han estado adoptando gradualmente sistemas de garantía de los depósitos. La Segunda Directriz sobre la banca ha instado a armonizar los diversos sistemas nacionales.¹⁸

Dinamarca constituye un ejemplo europeo que merece ser emulado (Pozdena, 1992, pp. 289-298). Hasta que fue establecida por la Segunda Directriz, el sistema bancario danés operó sin la garantía de los depósitos. Para mantener la seguridad y la solvencia en la banca, la ley danesa exige que los informes financieros utilicen la contabilidad de los valores del mercado y que los bancos mantengan un alto nivel

"obligaciones morales" del gobierno federal, pero no estaban respaldadas por su completa fidelidad y reconocimiento. En la práctica, ésta era una distinción sin una diferencia. Si bien hubiera sido legalmente posible al gobierno estadounidense rehusar el pago de las obligaciones de las agencias, políticamente esto hubiera sido imposible. Desde entonces, el Congreso ha esclarecido su intención de respaldar esas obligaciones.

¹⁸ Véase el trabajo de Bartholomew y Vanderhoff (1990). En ciertos casos, parece que la introducción de la garantía de los depósitos simplemente formaliza una implícita fianza gubernamental de los depósitos (Bartholomew y Vanderhoff, 1990, pp. 9-11). M. K. Lewis nos ha señalado (en correspondencia privada) que los bancos centrales europeos deliberadamente han hecho ambigua cualquier garantía financiera. Al crear un grado de incertidumbre acerca de sus intenciones, las autoridades han inducido a los banqueros a ser más precavidos de lo que hubieran sido.

de capital. Los bancos afrontan un cierre en el corto plazo si sus niveles de capital caen por debajo de las normas mínimas.¹⁹ En consecuencia, es raro el fracaso de los bancos en Dinamarca. Los bancos débiles adquieren más capital o un socio mediante una fusión.

Dos casos recientes requirieron la intervención reguladora en el cierre de los bancos; los accionistas soportaron toda la pérdida en uno de ellos. En el segundo, las pérdidas afectaron tanto a los accionistas como a los tenedores subordinados de la deuda, a ciertos tenedores institucionales de depósitos y al banco central. (El nuevo sistema de garantía de los depósitos protegió a los pequeños depositantes.)

La garantía de los depósitos es la única forma adoptada por la política estadounidense para proporcionar garantías financieras a los bancos. La política puede adoptar muchas formas y de hecho lo hace. En Estados Unidos, también aparece como la doctrina de que algunos bancos son "demasiado grandes para fracasar". Cuando esos bancos se vuelven insolventes, la política pública determina que el banco central financie su operación continua hasta que se establezca una solución aceptable. Esta política aumenta los costos asociados con el fracaso del banco y traslada esos costos de los accionistas y tenedores de bonos a los contribuyentes.

Por el tamaño de sus empresas bancarias, es más probable que Europa adopte una política de sacar de apuros a los bancos insolventes. En la medida en que lo hagan (o en que ya lo hayan hecho), los gobiernos europeos sembrarán la semilla de problemas de la banca muy similares a los estadounidenses. En estos momentos estalla la burbuja de los bienes raíces en el Reino Unido. Lo que exponen los informes se asemeja a las primeras etapas de lo que sucedió en Texas y, más recientemente, en Nueva Inglaterra. Si esta apreciación es exacta, los británicos por lo menos saborearán una pizca de lo que ha experimentado Dallas en los últimos años.

El problema con las garantías financieras gubernamentales es que no eliminan el riesgo, sino que sólo lo trasladan. En el caso de la banca, generalmente lo hacen trasladando el riesgo de los depositantes y, a veces, los tenedores de bonos y hasta los inversionistas en acciones, a los contribuyentes. En el proceso, también incrementan con-

¹⁹ Los bancos daneses afrontan una intervención específica cuando el coeficiente de capital cae por debajo de 15% y deben mantener una cantidad mínima de capital equivalente a 8% de la deuda y las garantías totales. Si el coeficiente de capital de un banco disminuye a 6%, el banco debe obtener suficiente capital adicional para que el coeficiente haya vuelto a 7.5% en la próxima reunión de accionistas (o antes de ella).

siderablemente la cantidad total de las pérdidas incurridas. Al interferir en la determinación eficiente del precio del riesgo, las garantías oficiales permiten que se incurra en un riesgo excesivo (dadas las utilidades esperadas). Al examinar la economía soviética, nos maravillamos de cómo su sector agrícola puede comenzar con tanto y terminar con tan poco. Lo mismo ha sucedido con la industria estadounidense de las instituciones de ahorro y por una razón similar. En cada caso, el mecanismo de determinación del precio ha sido desorganizado al considerarlo una cuestión que corresponde a la política pública.²⁰

Conclusiones

Hay un viejo dicho: "Aprende de tus errores, pero no dejes que sean tu única fuente de conocimientos." Es preferible aprender de los errores de otros o, mejor aún, de sus éxitos. Estados Unidos puede aprender mucho de la experiencia europea con la banca universal y las disposiciones liberales en cuanto a sucursales. A su vez, Europa puede beneficiarse estudiando la operación del sistema estadounidense de garantía de los depósitos.

A medida que se aproxima 1992, la liberalización de la banca en Europa proporciona una lección valiosa para quienes formulan las políticas públicas en Estados Unidos. El sistema europeo ofrece un modelo de competencia relativamente libre en los servicios financieros a través de las fronteras nacionales. Este modelo en potencia dará como resultado un mercado más abierto que el que existe en Estados Unidos. Cuando la política bancaria estadounidense ha permitido una competencia similar (como en el caso de las tarjetas de crédito), los beneficios para el consumidor han sido espectaculares.

Por desgracia, la experiencia bancaria estadounidense reciente también proporciona una doble lección para quienes formulan las políticas en Europa. En primer lugar, hay que dejar que los bancos insolventes fracasen. En segundo, los agentes económicos privados deben estar expuestos a las pérdidas resultantes de invertir fondos —cualquiera que sea la forma que adopte esa inversión— en las instituciones finan-

²⁰ La analogía entre la banca estadounidense y las economías socialistas puede por desgracia extenderse aún más. Kane (1985, p. 23) ha encontrado que "el gobierno federal ya es el principal proveedor de fondos accionarios a las instituciones de depósito". Como describe adecuadamente este autor (Kane, 1985, p. 5), en Estados Unidos ha habido "una nacionalización de facto de la industria de las instituciones de depósito".

cieras. Al estimular que se corran riesgos excesivos, el sistema estadounidense de garantía de los depósitos ha sido un importante contribuyente al número de fracasos bancarios y a la magnitud de las pérdidas incurridas en esos fracasos. Lamentablemente, tal vez Estados Unidos no haya aprendido las lecciones de este error. En todo caso, aún no se ha producido una reforma fundamental de las redes de seguridad financiera. La política pública estadounidense hacia la banca y hacia las finanzas es una idea que debería ser detenida en la frontera.

Referencias bibliográficas

- Bartholomew, Philip F. y Vicki A. Vanderhoff (1990), "Foreign Deposit Insurance Systems: A Comparison", fotocopia.
- Clair, Robert T. y Paula K. Tucker (1989), "Interstate Banking and the Federal Reserve: A Historical Perspective", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Dallas, noviembre, pp. 1-20.
- Clair, Robert T., Paula K. Tucker y Thomas F. Siems (1992), "Removing the Remaining Barriers to Interstate Banking", *The Bankers Magazine*, vol. 174, núm. 1, enero-febrero, pp. 11-17.
- DeMuth, Christopher C. (1986), "The Against Credit Card Interest Rate Regulation", *Yale Journal of Regulation*, vol. 3, núm. 2, primavera, pp. 201-242.
- Garsson, Robert M. (1992), "Branching Bill Seems Dead for This Year", *American Banker*, vol. 157, núm. 117, 18 de junio, p. 1.
- Huertas, Thomas F. (1988), "Can Banking and Commerce Mix?", *Cato Journal*, núm. 7, invierno, pp. 743-762.
- Hyman, Sidney (1976), *Mariner S. Eccles: Private Entrepreneur and Public Servant*, Stanford, Cal., Stanford University Graduate School of Business.
- James, Marquis y Bessie Rowland (1954), *Biography of a Bank: The Story of Bank of America N.T. & S.A.*, Westport, Conn., Greenwood Press Publishers.
- Kane, Edward J. (1985), *The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- (1989), *The S&L Insurance Mess: How Did It Happen?*, Washington, The Urban Institute Press.
- Lewis, Mervyn K. (1991), "Banking and the European Securities Markets of the 1990s", en James A. Dorn y Geoffrey E. Wood (eds.), *Global Monetary Order: 1992 and Beyond*, Londres, Macmillan.
- O'Driscoll, Gerald P., Jr. (1989), "A Tribute of F. A. Hayek", *Cato Journal*, núm. 9, otoño, pp. 345-352.
- Pozdena, Randall J. (1992), "Danish Banking: Lessons for Deposit Insurance

- Reform", *Journal of Financial Services Research*, vol. 5, núm. 3, febrero, pp. 289-298.
- Price, Victoria Curzon (1989), *1992: La dernière chance pour l'Europe?*, París, Association Pour les Libertés Économiques et le Progrès Social.
- Spong, Kenneth (1983), *Banking Regulation: Its Purposes, Implementation and Effects*, Kansas, Federal Reserve Bank of Kansas City.
- U.S. Congress, Senate, Committee on Banking and Currency (1955), *Control of Bank Holding Companies: Hearings on S. 880, S. 2350, and H.R. 6277*, 84. Congreso, 1a. sesión.
- White, Eugene Nelson (1986), "Before the Glass-Steagall Act: An Analysis of the Investment Banking Activities of National Banks", *Explorations in Economic History*, pp. 33-55.

Nora Lustig, Mexico. *The Remaking of an Economy*, Washington, The Brookings Institution

Enrique Cárdenas

El libro de la profesora Nora Lustig sobre la transformación estructural de la economía mexicana de los últimos años es una excelente aportación para mejorar nuestro entendimiento de la economía en el pasado reciente. A pesar de que esta transformación aún continúa, y seguramente tomará varios años para que concluya, el estudio considera un periodo fundamental que puede llamarse de transición. De una economía en crisis, con un aparato económico caracterizado por un fuerte proteccionismo, un sector público grande y omnipresente, una deuda externa e interna que ahogaba al país, se está en proceso de tránsito hacia una economía crecientemente abierta al resto del mundo, con un sector público cada vez más pequeño y con una solvencia económica del gobierno cada vez menos difícil. El estudio de la profesora Lustig es una excelente crónica de este proceso pues, además de analizar con cuidado y precisión los elementos esenciales que explican los orígenes de la crisis de los años ochenta, subraya los costos sociales de la transición que a menudo otros trabajos soslayan.

El ensayo inicia con una revisión somera pero bien enfocada de los antecedentes directos de la crisis de 1982. En esa parte se revisan los fundamentos macroeconómicos de la crisis, los cuales coinciden en general con las hipótesis tradicionales que hasta la fecha han sido presentadas por diversos autores, aunque con algunas particularidades. Especialmente, la autora subraya la responsabilidad del gobierno al no haber actuado de una manera expedita ante la caída del precio