

DOCUMENTOS DE TRABAJO

ANALISIS COMPARATIVO DE LA REGULACION FINANCIERA EN EL SECTOR BANCARIO EUROPEO Y AMERICANO DURANTE EL SIGLO XX

Hugo Jácome Estrella

Diciembre 2002

Documento de Trabajo 02/201

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES - SEDE ECUADOR**

**ANALISIS COMPARATIVO DE LA REGULACION
FINANCIERA EN EL SECTOR BANCARIO
EUROPEO Y AMERICANO DURANTE EL SIGLO
XX**

Hugo Jácome Estrella*

Diciembre 2002

Documento de Trabajo 02/201

* Coordinador del Programa de Economía de FLACSO-Sede Ecuador. E-mail: [hjacom@flacso.org.ec](mailto:hjacome@flacso.org.ec).

La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Ecuador tiene como uno de sus objetivos el fortalecer, a través de la investigación, la construcción de una comunidad académica que se fundamente en un espacio de debate y discusión; además de producir y difundir conocimiento en ciencias sociales a través de investigación y docencia de calidad, regidos por criterios de pluralismo, libertad y autonomía académica y destinados a contribuir al desarrollo del pensamiento latinoamericano y promover la justicia social.

Más información disponible en:

FLACSO – Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito – Ecuador

Tel: (593)23238888

www.flacso.org.ec



FLACSO
EQUADOR

Comentarios son bienvenidos y deben ser dirigidos al autor:

c/o Coordinación Programa de Economía - FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito - Ecuador

cooreconomia@flacso.org.ec

RESUMEN

El presente trabajo tiene por objetivo realizar un análisis comparativo de las diferentes medidas regulatorias financieras que se han aplicado a lo largo del siglo XX, tanto en el sector bancario europeo como el norteamericano. Además el documento analiza la estructura bancaria europea.

1 INTRODUCCION

La teoría económica-financiera ha permitido entender, que la existencia de los intermediarios financieros está íntimamente relacionada con las imperfecciones presentes en los mercados financieros. Estos fallos del mercado se deben principalmente a las *asimetrías o desigualdades en la información*, lo que provoca unos costes de agencia derivados de los fenómenos de selección adversa y riesgo moral, a su vez fomenta una falta de incentivos para la generación de información de buena calidad.

[Samartín, 1997; Rodríguez Fernández, 1995]:

Para poder entender la importancia de contar con un sistema financiero eficiente y a la vez estable es necesario revisar las funciones más importantes que los bancos realizan en la economía. [Samartín,1997; Ortega,1995; Rodríguez,1995; Suárez,1993]:

- a) *Mecanismo de Pagos*: Los bancos son los principales interactuantes de las cámaras de compensación y de transferencias de fondos mediante anotaciones electrónicas, facilitando y contribuyendo activamente en las transacciones entre los usuarios del sistema financiero.
- b) *Gestión de Cartera*: A través de esta función, los intermediarios financieros contribuyen a una diversificación del riesgo que tiene lugar, por un lado, al agrupar prestamistas y por otro cuando el intermediario financia a varios prestatarios. Esto permite una reducción de la incertidumbre de insolvencia. En este sentido “cuando el número de préstamos intermediados es suficientemente grande, la financiación intermediada aventaja a la financiación directa”. [Suárez,1993].
- c) *Servicio de Transformación*: Mediante el contrato de depósito, los bancos proporcionan liquidez al sistema, asegurando las necesidades inmediatas de los consumidores, en este sentido, transforman activos no líquidos (créditos a largo plazo) en pasivos líquidos (depósitos a la vista).
- d) *Reducción de los Costes de Transacción*: Al realizar una evaluación de prestatarios, los intermediarios financieros contribuyen a la reducción de los costes asociados al proceso y a la obtención de la correspondiente información. Por otro lado el ahorro que implica el agrupar a prestamistas y prestatarios, y mantener de esta manera una diversificación del riesgo.

“Si los intermediarios financieros realizaran sólo las dos primeras funciones, no habría necesidad de regulación bancaria, puesto que la causa de los fallos del mercado está en las dos últimas y, en particular, en el contrato de depósitos que deja a los bancos vulnerable frente a los pánicos bancarios”. [Samartín, 1997].

La respuesta a los fallos del mercado ha sido la regulación, en este sentido el sector financiero ha sido históricamente uno de los sectores más profusamente regulados en la generalidad de los países. Las distintas operaciones activas y pasivas, las condiciones de acceso a la actividad bancaria, la expansión del negocio bancario nacional e internacional, la estructura de los tipos de interés, la relación entre la banca y la industria, etc., han sido sometidas en varias ocasiones a la intervención del estado.

Este intervencionismo del poder público se justifica por un lado, como una respuesta para evitar prácticas que interfieren el funcionamiento de un mecanismo competitivo (fomentar la competencia), y por otro, en aquellos casos en los que la intervención para crear condiciones competitivas no son una solución adecuada, esto es, cuando existen condiciones para la formación de un monopolio natural o en el caso de imperfecciones en la información. [Pérez, 1984].

Con el fin de aclarar esta última parte, un modelo de regulación debe perseguir los siguientes objetivos. [Canals, 1996]:

- Asegurar la estabilidad financiera de un país, tomando en consideración que esta viene condicionada por la confianza en el sistema financiero.
- Asegurar la solvencia y rentabilidad de los bancos como medida de prevención del riesgo sistemático.
- Proteger a los depositantes e inversores de las pérdidas que pueden incurrir, debido al abuso de ciertas entidades bancarias en la asunción excesiva del riesgo en sus actividades (operaciones).
- Evitar la formación de oligopolios de hecho o de cualquier tipo de práctica oligopolística en el sector.
- Promover al máximo la eficiencia en la asignación de recursos.

A pesar de perseguir estos objetivos, a la regulación también se le atribuyen “efectos negativos asociados”, por un lado es el caso del seguro de depósito, que a pesar de que fue una medida eficaz para eliminar los pánicos bancarios y prevenir las quiebras suscitadas a partir de la crisis de 1929, se le atribuye un alto costo debido a que induce a

un problema de riesgo moral. Por otro lado, la protección del sistema contribuye a la existencia de bancos ineficientes. [Samartín, 1997].

2 EVOLUCION DE LA REGULACION BANCARIA EN ESTADOS UNIDOS Y EUROPA EL SIGLO XX

2.1 Regulación bancaria a principios de siglo (1900 - 1920)

Siguiendo el análisis de la evolución bancaria realizado por Margarita Samartín Sáenz (1997), se puede ver que las primeras medidas regulatorias se empiezan a dar en Estados Unidos mediante la aprobación de dos leyes.

2.1.1 Estados Unidos

Federal Reserve Act (1913): Esta ley creó la Reserva Federal -FED- (compuesta por 12 bancos federales). Se elaboró con el propósito de lograr una supervisión más efectiva del sistema bancario. Entre los puntos principales de esta ley están los siguientes:

- a) Los bancos pertenecientes al sistema estaban obligados a depositar determinadas reservas en la Reserva Federal.
- b) La Reserva Federal actuaba como prestamista de última instancia, extendiendo crédito a los bancos del sistema.

MacFadden Act (1927): En esta ley se establece, restricciones geográficas a la expansión del negocio bancario.

2.1.2 Europa

Durante este período las economías de los países europeos pasaban por los efectos producidos por la Primera Guerra Mundial. Durante este período el sector bancario de algunos países adoptan el modelo de Banco Universal (Ofrece una amplia gama de servicios financieros y participa directamente en la financiación de las empresas), debido al acercamiento que se venía dando entre la banca y la industria, especialmente en Alemania dada su tradición desde el siglo XIX de una participación activa de la banca en el desarrollo industrial. [Canals, 1996; Fabozzi, Modigliani y Ferri, 1996].

A diferencia de la economía de Estados Unidos, que durante los años veinte tuvo una época de crecimiento económico, los países europeos pasaron por un período de recesión entre 1920 y 1921, luego un períodos de relativa estabilidad y posteriormente una nueva fase de recesión. Por lo que los efectos en el sistema bancario de este período dependió de tres factores [Samartín,1997]:

- La relación del sistema bancario con la industria.
- La importancia de la depresión en cada país.
- La política de intervención del banco central.

Así por ejemplo, en Italia e Inglaterra el banco central estaba dispuesto a actuar como prestamista de última instancia, lo que permitió extender créditos a los bancos con problemas. El sistema bancario inglés, gracias a que no tener lazos muy estrechos entre la banca y la industria, se mantuvo estable durante 1920 y 1921. De igual manera, en Francia no se había adoptado el modelo de banco universal por lo que la crisis no tuvo efectos importantes.

El país más afectado durante este período fue Alemania, ya que al mantener el modelo de banco universal, con una participación directa de la banca en las grandes empresas, los efectos de la crisis fueron importantes.

2.2 Período regulatorio entre 1930 - 1980

Este período se caracterizó por una gran cantidad de medidas regulatorias a los dos lados del Atlántico, pero con mayor intensidad en los Estados Unidos. La experiencia traumática de la crisis financiera de los años treinta, caracterizada por un sin número de quiebras bancarias en cadena, llevaron a los diferentes países a dar una mayor importancia a la estabilidad y seguridad del sistema crediticio [Pérez, 1984].

2.2.1 Estados Unidos

Durante los años 1930 y 1933 el número de entidades bancarias se redujeron de 25.000 a 14.0000, muchas de estas quebraron y entraron en liquidación, y otras fueron absorbidas por bancos grandes.

En este período de inestabilidad financiera se desarrollaban diferentes actividades en el sistema financiero, tales como: inversiones en obligaciones y acciones en empresas no financiera por parte de los bancos, en algunos casos los bancos forzaban a sus clientes a invertir en ciertos activos que el mismo banco les ofrecía con la finalidad de reducir el riesgo o posibles pérdidas de capital, mantenían el precio de sus activos financieros mediante préstamos a terceros que se caracterizaban por ser compradores de acciones y de esta manera de seguían fomentando la compra de estos títulos. Este tipo de actividades eran una preocupación para la administración del presidente Roosevelt, por lo que se aprobaron dos medidas promovidas por los

senadores Carter Glass y Henry Steagall. Estas medidas están recogidas en la polémica Glass-Steagall Act de 1933 [Canals, 1996].

Glass-Steagall Act (1933): Los puntos principales de esta ley son los siguientes:

- a) La separación de las actividades típicas de intermediación financiera (banca comercial), de las actividades de inversión en activos financieros de empresas no financieras (banca de inversión). Promovida por C. Glass.
- b) La creación de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), que garantizaba los depósitos hasta la cuantía de \$ 2.500, en caso de que quebrase el banco. Todos los bancos nacionales habían de incorporarse a la FDIC. Promovida por H. Steagall.
- c) La eliminación de los intereses sobre los depósitos bancarios. Esta medida tenía el fin de evitar políticas de inversión arriesgadas por parte de los bancos si se mantenían niveles altos de interés.

Esta ley despierta actualmente el debate sobre su reforma, especialmente en el punto referente a la separación de la banca en comercial y de inversión.

Entre los argumentos más fuertes que se basaba la Glass-Steagall Act, para realizar una separación entre banca comercial y de inversiones, es la supuesta relación que existía entre la compra-venta de activos financieros por parte de los bancos comerciales y la quiebra de más de 11.000 bancos durante el primer tercio de siglo.

Algunos estudios demuestran que los bancos que cambiaron su actividad de comercial a inversiones, en general fueron menos sensibles a la crisis bancaria que los bancos comerciales, por otro lado estudios realizados White (1986), tampoco concluyen en que esta fuera la causa de la crisis bancaria ya que supone que esta medida regulatoria no se centra en una lógica económica o financiera, sino más bien en una lógica de intentar eliminar la competencia que ejercían los bancos comerciales en las operaciones de compra-venta de activos financieros [Canals, 1996].

Otras medidas regulatorias importantes que se aprobaron en este período fueron las siguientes:

Regulación Q (1935), que permite a la Reserva Federal establecer topes sobre los intereses de los depósitos a plazo.

Federal Savings and Loans Insurance Corporation -FSLIC- de 1934, que permite asegurar los depósitos de las Savings and Loans -S&L- (instituciones de ahorro y crédito).

Estas medidas dieron un cierta estabilidad al sistema después de la Segunda Guerra mundial. A pesar de esto, medidas tomadas con el fin de lograr un sistema financiero excesivamente estable como por ejemplo la Regulación Q, llegaron a lesionar los intereses de los cliente y estropear la competitividad del sistema en el lago plazo [Suárez, 1993].

Durante este período hubo un incremento de los holdings bancarios, que eran corporaciones que se dedicaban a comprar bancos comerciales y de inversión, lo que les permitía evadir la legislación referente a las restricciones geográficas a la expansión del negocio bancario y al establecimiento de sucursales, indicadas en la ley Mac Fadden Act de 1927, para lo cual se aprueba la *Bank Holding Company Act (1956)*, con el propósito de que estas corporaciones (B.H.C) fueran sujetas a regulación. En 1960 se aprueba también la *Bank Mergers Act*, la misma que establece una guía sobre fusiones y adquisiciones, debido a que durante los años cincuenta se dieron en gran número. A finales de este período en los Estados Unidos se aprueba la *International Banking Act (1978)*, con la finalidad de establecer sobre los bancos extranjeros las mismas restricciones a las que estaban sometidos los bancos americanos, de tal forma de evitar que los bancos nacionales se pusieran en desventaja frente a los extranjeros. Hay que tomar en cuenta que en 1980 el 10% de los activos bancarios americanos eran controlados por los bancos extranjeros [Samartín, 1997].

2.2.2 Europa

Las diferentes medidas regulatorias adoptadas en los países europeos no fueron tan estrictas como las americanas. Entre el contenido común y básico de las diferentes legislaciones tenemos [Samartín, 1997]:

- Definición de banco y condiciones para su creación.
- Definición de fondos propios.
- Ratios de solvencia y de liquidez.
- Requerimientos de capital mínimo.
- Guía para el proceso de fusiones y adquisiciones.
- Nombramiento de un cuerpo supervisor para el control de la regulación bancaria (en la mayoría es el Banco Central).

Siguiendo con la investigación de Samartín (1997), países como Francia, Italia y Alemania, fueron los más afectados por la crisis de la Gran Depresión; países como España e Inglaterra pudieron llevar de mejor manera la crisis.

Las respuestas que se dieron a la crisis en los diferentes países fueron las siguientes:

En Francia la *Ley Bancaria de 1941* que pone fin al sistema liberal en que operaban los bancos, esta ley regirá este sistema hasta los años 70, además se aprueba la *Ley de 1945* que divide la banca en comercial y de inversión. En Italia se aprueba la *Ley Bancaria de 1936*. En Alemania se aprueba la *Ley Bancaria de 1936*, que posteriormente será reemplazada por la *Ley Bancaria de 1961* y en Inglaterra se aprueba la *Ley Bancaria de 1979* que introduce el seguro de depósito con una cobertura del 75% de los depósitos hasta un límite de 10.000 libras.

En España a pesar de que tuvo un número reducido de quiebras bancarias, se dieron algunas medidas regulatorias durante este período. Entre estas tenemos:

La Ley Bancaria de 1946, que establece unos intereses muy bajos sobre los depósitos bancarios. Esta ley permitió afrontar los problemas originados por la guerra civil, pero provocó un aumento de la demanda del crédito por parte del sector privado, ocasionando que 1940 y 1950 sea un período caracterizado por una alta tasa de inflación, debido al aumento de la demanda del crédito por el sector privado.

Entre otras medidas regulatorias que afectaron al sistema financiero español tenemos [Bergés, Maravall y Fanjul; 1985]:

El Plan de Estabilización que dio inicio en julio de 1959 con la promulgación del *Decreto-ley sobre “Nueva ordenación económica”*. Esta ley fue definiendo las directrices para encauzar la economía española. Entre las principales medidas adoptadas en esta ley, están las siguientes:

- a) Una dura limitación al crecimiento bancario.
- b) Revisión de la estructura de tipos de interés (elevó el tipo de descuento).
- c) Creación de un depósito previo a la importación.

En abril de 1962 se aprobó la *Ley de Ordenación Bancaria* que establece en primer lugar la nacionalización del Banco de España y una reorganización de los órganos de control de política monetaria, y en segundo lugar establece un marco regulatorio referente a la “especialización bancaria, la autorización para la creación de bancos industriales y el establecimiento de coeficientes y normas para la composición de las carteras”.

En julio de 1969 se dan una serie de medidas orientadas a la liberalización de los tipos de interés, entre estas tenemos: “por un lado, dejaron libre la fijación de los tipos bancarios pasivos a más de dos años y de créditos a más de tres, y, por otro lado, se permitió a los Bancos establecer los tipos preferenciales mínimos. Se creó, además, un tipo básico de redescuento del Banco de España que servía como referencia para la mayoría de los tipos de interés crediticios.” Como consecuencia de estas medidas se reajustaron la mayoría de los tipos de interés al alza.

“En diciembre de 1970 se creó un coeficiente de caja para la Banca comercial”.

En 1977 se dan algunas medidas regulatorias denominadas “*Pactos de Moncloa*”, aquí se reforman los coeficientes de inversión obligatoria, se liberalizaron los tipos de interés y se creó el Fondo de Garantía de Depósito con la finalidad de estabilizar al sistema financiero.

Real Decreto-ley de 1980 que regula la estructura y funcionamiento del Fondo de Garantía de Depósito, permitiendo de esta manera su funcionamiento.

Para terminar el análisis de este período es importante señalar que la perseverancia y dedicación puesta en alcanzar líneas básicas de regulación al funcionamiento y crecimiento de las entidades de crédito a lo largo de los países de la Unión Europea, ya se empezaba a figurar desde la firma del *Tratado de Roma el 25 de marzo de 1957*, que entre sus disposiciones aún de carácter un tanto general, se destacan estipulaciones relativas al derecho de establecimiento, prestación de servicios y liberalización de capitales, además que, se realiza una mención expresa al ejercicio bancario en el artículo 61.2 en el que se detalla las condiciones “para la liberalización de los servicios bancarios y de seguros a hacer lo mismo con los correspondientes movimientos de capitales”. En este sentido el Tratado deja abierto el camino para que el Consejo de la Comunidad Económica Europea dicte normas que permitan alcanzar una armonización de las diferentes legislaciones de los países miembros de la Unión Europea [Rodríguez, 1995].

Por otro lado la *Primera Directiva de Coordinación Bancaria del 12 de diciembre de 1977*, pasa a ser la primera norma de importancia en la consecución de un mercado común bancario. Entre sus puntos importantes están [Rodríguez, 1995]:

- a) Define como entidad de crédito a “empresa cuya actividad consiste en recibir del público depósitos u otros fondos reembolsables y en conceder créditos por cuenta propia”.
- b) Trata el proceso de autorización para la apertura de las mismas.

- c) Establece los supuestos para la revocación de la licencia bancaria única.
- d) Establece coeficientes de solvencia y liquidez.
- e) Introduce el principio de colaboración estrecha entre autoridades mediante el intercambio de información.

2.3 Período de desregulación a partir de 1980

El proceso regulador establecido anteriormente empezaba a reflejar los altos costes debido al énfasis que una excesiva estabilidad del sistema imponía en términos de pérdida de la eficiencia. A partir de 1980 los sistemas financieros de los distintos países analizados se han ido haciendo cada vez más competitivos y más integrados en los mercados financieros internacionales, en este sentido se inicia un proceso de desregulación debido principalmente a las siguientes causas [Samartín,1997; Canals,1996]:

- Una liberalización progresiva de los movimientos de capital entre los diferentes países.
- Un proceso de desintermediación financiera creciente, promovida por la búsqueda de capital por parte de las empresa, evitando la intermediación bancaria.
- Las innovaciones financieras en los mercados monetarios.
- Los avances en los sistemas de información que han provocado un cambio total en la forma de ejercer la actividad bancaria debido a la rapidez de las transacciones y a la cobertura de todos los sistemas financieros mundiales.
- La volatilidad de los tipos de interés.
- Incremento constante y acelerado de la competencia.

Todas estas causas han obligado a que se den cambios y medidas correctivas, tanto en la legislación americana, como en las legislaciones europeas. Además ha que resaltar que en los países miembros de la Unión Europea se ha dado con fuerza un proceso de armonización de las diferentes legislaciones.

2.3.1 Estados Unidos

El sistema financiero americano como consecuencia de la Regulación Q de 1935, que establecía topes a los tipos de interés de los depósitos a plazo, provocó un fuerte proceso de desintermediación financiera, ya que los bancos no podía ajustar sus

tipos a los del mercado y evitar el retiro de los fondos por parte de sus depositantes. Como medida correctiva a este problema se aprueba en 1980 la *Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act -DIDMCA-*, que entre sus puntos principales establece la desregulación gradual de los topes de interés sobre los depósitos y por otro lado el incremento del seguro de depósitos hasta los \$ 100.000. También en el año 1982 se aprobó la *Gran-St. Germain Act* que guía el proceso de desregulación de las instituciones de ahorro y crédito (Savings and Loans).

Estas medidas lograron que el sistema bancario se vuelva más competitivo, pero el incremento del seguro de depósito tuvo repercusiones graves ya que fue un incentivo para aumentar el riesgo moral. Esto desencadenó un nuevo período de crisis financiera en 1986 que se agravó aún más con la crisis del petróleo (138 quiebras por año). La crisis fue asumida en mayor parte por las instituciones de ahorro y crédito, por lo que en 1989 se aprueba la *Financial Institutions Reform, Recovery and Enforcement Act -FIRREA-*, con la finalidad de realizar una reestructuración a la legislación que estaban sujetas estas instituciones y someterlas nuevamente a la legislación anterior al año 1982.

Otra ley que se aprueba como medida para hacer frente al problema de riesgo moral y también como medida para capitalizar el fondo de garantía de depósitos fue la *Federal Deposit Insurance Corporation Improvement Act -FDICIA-* de 1991. Entre sus puntos más importantes tenemos:

- a) Un incremento en la prima de los seguros.
- b) Limitación de la política del “*Too-big-to-fail*”, que debido a que la quiebra de un banco grande lesione la estabilidad financiera del país, prácticamente se aseguraba a los depositantes con seguro y sin este. Esto ponía en desventaja a los bancos pequeños frente a los grandes ya que los primeros no gozaban de este favoritismo.
- c) Se facultaba a la Federal Deposit Insurance Corporation a intervenir cautelosamente antes de que surjan problemas en un banco, permitiendo restringir sus actividades. Para lo cual se dividieron los bancos en cinco categorías que estaban en función de sus niveles de capitalización.

En la actualidad se plantean algunos debates sobre algunas medidas regulatorias, pero sin duda la más discutida es el tema del seguro de depósito. No deja de ser una “paradoja” lo que a raíz de la crisis financiera del año 1929 se acogió y se introdujo como una solución, en la actualidad se critica y se le atribuye como la causa de la crisis financiera de los años 80 en los Estados Unidos. La realidad es que esta medida ha

permitido sostener la confianza en los depositantes y evitar los pánicos bancarios, pero el problema radica principalmente en que la manera que se encuentran conformados constituyen un alto coste para la sociedad. [Pérez y Chamorro, 1995].

El mayor defecto que presenta esta medida como mecanismo para evitar los pánicos financieros, es que fomenta conductas bancarias que van en contra de los intereses del regulador o del inversor (fomenta el riesgo moral) y también no realiza una discriminación adecuada de las instituciones en función de su calidad (selección adversa). [Suárez, 1993].

Canals (1996), plantea que el debate sobre el seguro de depósitos no está en que si debe o no existir, ya que asume que existe una mayor inclinación a su existencia a pesar del problema derivado del riesgo moral; el debate está en si el seguro de depósito debe extenderse a aquellas actividades que no se encuentran relacionadas directamente con la actividad bancaria tradicional, como son las operaciones en los mercados bursátiles.

Algunos planteamientos sobre reformas al seguro de depósitos son los siguientes [Samartín, 1997] :

- Eliminación total o parcial del seguro de depósito.
- Privatización del mismo.
- Reformas más radicales como la del *narrow banking*.

2.3.2 Europa

El sistema bancario europeo en los años ochenta se encontraba bastante fragmentado por lo que el *Libro Blanco de la Comisión*, recoge un programa de medidas para la consecución de un mercado único a partir de 1992, entre estas se establecen las bases del principio de reconocimiento mutuo que se complementa con el seguimiento y control de los bancos por parte del país de origen. Estas medidas toman en cuenta las diferencias regulatorias entre países, así como las diferentes restricciones de capital, que constituían los principales obstáculos para la integración.

Estos principios se ven reflejados en la *Segunda Directiva de Coordinación Bancaria* de 1989 y que es considerada como el verdadero pilar del mercado único bancario. Entre sus puntos importantes están:

- a) “Pasaporte Comunitario”: Cada estado miembro deberá aceptar el establecimiento o libre prestación de servicios de cualquier entidad de otro

estado miembro, siempre que ésta haya sido aceptada por la autoridad de su país de origen.

- b) Liberaliza la oferta de una amplia gama de servicios financieros que reflejan auténticamente el modelo de “Banca Universal”. (Ver cuadro No. 3.1).

La Segunda Directiva de Coordinación bancaria, además de promover la competencia en el sector bancario, mediante las dos medidas anteriores, se centra paralelamente en medidas prudenciales que permiten asegurar mínimamente una semejanza de las diferentes instituciones que concurren al mercado financiero de la Unión, para lo cual se establecieron algunas reglas de control sobre la solvencia y los riesgos asumidos por las instituciones de crédito. Ente las principales están:

a) *Directiva sobre fondos propios y ratios de solvencia de 1989.*

En esta directiva se establece la definición de fondos propios y su composición, así como los niveles de solvencia de cada uno de estos.

- *Recursos Propios Básico (Tier One Capital):* capital social, el fondo funcional y las cuotas participativas de las cajas de ahorro, y las reservas.
- *Recursos Propios de Segunda Categoría:* otro tipo de reservas y los fondos de la obra benéfico-social de las cajas de ahorro.
- *Recursos Propios Totales:* son la suma de los recursos propios básicos más los recursos propios de segunda categoría.

Según el Acuerdo de Basilea¹ (1988):

Los recursos propios de primera categoría (básicos) como mínimo deben ser igual al 4% de los activos totales ponderados al riesgo y los recursos propios totales como mínimo deben ser igual al 8% de los activos totales ponderados al riesgo².

b) *Directivas sobre supervisión en base consolidada de 1983 y 1990.* El objetivo de esta directiva es extender el control en términos consolidados hasta abarcar grupos de carácter financiero en cuyo frente este una sociedad financiera de cartera. Se aplica esta directiva si en un grupo existe al menos una entidad financiera con sede en algún estado miembro de la Unión Europea.

¹ En 1975 se creó el Comité de Supervisores Bancarios de Basilea, que reúne las máximas autoridades supervisoras que conforman el Grupo de los Diez: Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, Benelux (Bélgica, Holanda, Luxemburgo), Suecia, Estados Unidos, Japón, Canadá y Suiza. Este Comité se encarga de emitir recomendaciones con carácter no obligatorio para sus miembros, pero de hecho sí lo son al haber participado en ellas.

² “Según el Acuerdo de Basilea los activos y operaciones fuera de balance se dividen en cuatro categorías: 1. Ponderación nula: Incluye activos de riesgo nulo como reservas, 2. Ponderación del 20 por 100: incluye activos de bajo riesgo como los depósitos interbancarios, 3. Ponderación del 50 por 100: incluye préstamos hipotecarios, 4. Ponderación del 100 por 100: incluye el resto de activos.” [Samartín, 1997].

c) *Directivas sobre los sistemas de seguro de depósito de 1994*. Objetivo es el de armonizar los sistemas de seguro de depósitos en los distintos países europeos. Entre los puntos principales de esta directiva están los siguientes:

- Todas las entidades de crédito han de adherirse a un sistema de garantía de depósitos para su aplicación en la hipótesis de suspensión de pagos, quiebra u otra situación similar que impida al banco la devolución de los mismos.
- En línea con la Primera Directiva de Coordinación Bancaria, las entidades de crédito que operen en otro mercado comunitario estarán cubiertas por el sistema de seguro de depósitos del país de origen.
- El nivel de cobertura armonizado que queda fijado por acreedor y entidad es de 20.000 ecus, pero hasta finales de 1999 se podrán mantener indemnizaciones menores siempre que no sean inferiores a los 15.000 ecus.

La Segunda Directiva de Coordinación Bancaria desencadena un proceso de armonización de las diferentes legislaciones de los países miembros de la Unión Europea con esta Directiva. En este sentido, tenemos que España armoniza su legislación con la comunitaria mediante la aprobación de la *Ley 3/1994 del 14 de abril*, Francia mediante la aprobación de la *Ley Bancaria de 1992*, Italia armoniza su legislación con la *Ley Bancaria de 1992*, Alemania mediante la aprobación de la *Ley Bancaria de 1992* armoniza su legislación con la comunitaria y por último en Inglaterra la aprobación de la *Regulación de la Coordinación Bancaria de 1992* armoniza su legislación con la comunitaria.

3 ESTRUCTURA BANCARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNION EUROPEA

3.1 Distribución total de activos³

En la distribución total de activos en la Unión Europea (UE) se puede apreciar que para todos los años (1989, 1992, 1995, 1996), Alemania y Francia poseen aproximadamente la mitad de los activos de la UE. En el año 1996 entre Alemania (31.3%) y Francia (18.4%) alcanzaban el 49.7% del total de activos, seguidos de Reino Unido con un 13.2%, Italia con un 10.9% y España con un 6%. (Ver gráfico No. 4.1).

En la distribución total de activos entre Estados Unidos y la Unión Europea es interesante resaltar el volumen de activos de los bancos europeos frente a los americanos. En 1989 los bancos de la UE representaban el 35% del total mundial de activos, siendo su tendencia creciente durante 1992, 1995 y 1996 en el que su participación alcanza el 42% del total mundial de activos. Los bancos americanos más bien, entre 1989 con el 13% y 1996 con el 11%, reflejan una tendencia decreciente. (Ver gráfico No. 4.2).

3.2 Concentración de la industria bancaria⁴

En los países de la Unión Europea se puede observar que el sector bancario inglés y francés tienen los mayores niveles de concentración bancaria frente al resto de sectores bancarios. En 1996 los diez mayores bancos de Reino Unido representaban el 93.6% de su sistema bancario y en Francia los diez mayores bancos representaban el 91.7% del sistema. Entre los países con menores niveles de concentración están España con un 75,7% para los diez mayores bancos, seguido de Italia con un 64.4% y Alemania con un 61.8%. (Ver gráfico No. 4.3).

Entre Estados Unidos y la Unión Europea se puede observar un mayor grado de concentración en el sector bancario americano que en el europeo. En el año 1989 los diez mayores bancos de Estados Unidos representaban el 36,0% del total de activos del sector y en 1996 se observa un incremento de la concentración hasta el 50.9%. En la

³ Para este cálculo se ha tomado para cada caso el total de activos de cada país en relación con el total de activos de la UE. La fuente utilizada para la Unión Europea son los datos de las Top 500 European Banks (The Banker). Para los Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE) se ha tomado las Top 1000 World Banks (The Banker).

⁴ Para este cálculo se ha tomado los activos de los tres, cinco y diez mayores bancos de cada país en relación con su total de activos. Para la Unión Europea se utilizó los datos de las Top 500 European Banks (The Banker) y, para Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE) se utilizó los datos de las Top 1000 World Banks (The Banker).

Unión Europea se mantienen los niveles de concentración bancaria, en 1989 los diez mayores bancos europeos representaban el 26.2% de total de activos de la Unión y en 1996 representan el 26.3%. (Ver gráfico No. 4.4).

3.3 Tamaño medio bancario⁵

En la Unión Europea se puede observar que Francia se caracteriza por tener el mayor tamaño medio bancario. En 1996 el total de activos de un banco francés en promedio es de 110.400 millones de dólares, seguido de los bancos ingleses con 54.400 millones de dólares. En España el promedio de activos de un banco es de 19.100 millones de dólares. Cabe recalcar que se observa un crecimiento muy significativo de este indicador entre 1989 y 1996 en todos los países. (Ver gráfico No. 4.5).

En Estados Unidos y en el conjunto de la Unión Europea se observa un incremento del tamaño medio bancario entre 1989 y 1996. En promedio los bancos europeos reflejan un mayor tamaño que los bancos americanos, esto se debe a que la estructura bancaria en Estados Unidos es mucho más fragmentada (más de 12.000 bancos) que la europea. La estructura bancaria de Alemania, Inglaterra y Francia se caracterizan por tener un número reducido de bancos grandes, pero con sucursales distribuidas en todo el país. (Ver gráfico No. 4.6).

3.4 Beneficios antes de impuestos sobre el capital⁶

En el conjunto de países europeos se puede observar que en 1994, 1995 y 1996 la capacidad para generar beneficios sobre el capital ha sido creciente principalmente entre los dos últimos años. Los bancos del Reino Unido son los que han generado mayores beneficios en el año 96 con una rentabilidad sobre el capital del 29.71%, seguido de los bancos españoles con un 18.55% y alemanes con un 14.40%. Los bancos franceses e italianos reflejan durante el año 1994 niveles sumamente bajos de rentabilidad, observándose una importante mejoría en la generación de beneficios para el año 1996. (Ver gráfico No. 4.7).

3.5 Nivel de recursos propios básicos⁷

⁵ Este valor se ha calculado dividiendo el total de activos de cada país para el número de bancos considerados en la fuente. Para la Unión Europea se utilizó los datos de las Top 500 European Banks (The Banker) y, para Estados Unidos (EEUU) y la Unión Europea (UE) se utilizó los datos de las Top 1000 World Banks (The Banker).

⁶ Se utilizó los datos de las Top 500 European Banks (The Banker) para el cálculo por países.

Los países europeos con mayor nivel de recursos propios básicos o de primera categoría para el año 1996 son España con un 5.45% e Italia con un 5.16%. Los bancos Alemanes son los que en todos los años (1994, 1995, 1996) presenta los niveles más bajos en este indicador; en el año 1996 reflejan un 2.80% . Es importante destacar que el nivel de recursos propios básicos entre 1994 y 1996 en los diferentes sistemas bancarios analizados han tendido disminuir ligeramente. (Ver gráfico No. 4.8).

⁷ Este indicador es igual al total de recursos propios básicos de cada país dividido para el total de activos del país, para el cálculo se utilizó los datos de las Top 500 European Banks (The Banker).

4 CONCLUSIONES

La crisis financiera de la Gran Depresión (1929-1933) afectó mayormente a los países con sistemas bancarios poco concentrados como Estados Unidos y los que optaron el modelo de banco universal como Alemania. En países en los que el banco central estaba dispuesto a actuar como prestamista de última instancia como Inglaterra e Italia y con sistemas bancarios altamente concentrados como el inglés, se pudo evitar que la crisis tenga consecuencias mayores. Como respuesta a este período caótico para las diferentes economías y sistemas financieros mundiales, empieza un proceso de normatividad y aprobación de leyes regulatorias con la finalidad de estabilizar los sistemas financieros. En la mayoría de los casos este proceso regulatorio se caracterizó por ser altamente restrictivo, especialmente en Estados Unidos.

La principal diferencia entre el sistema financiero americano y el europeo radica en el nivel de seguridad que se ha creado en cada uno de ellos. En los Estados Unidos se registraron vivas discusiones sobre las ventajas y desventajas de introducir fórmulas de cobertura de ámbito federal, finalmente la crisis económica-financiera iniciada en 1929 termina contribuyendo en la creación en 1933 la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) para los bancos y en 1934 de la Federal Saving and Loans Insurance Corporation (FSLIC) para las instituciones de ahorro y crédito. En Europa la iniciativa tardó mucho más tiempo, así tenemos que el sistema de protección se consolidó en Alemania y España en el año 1977; Francia, Inglaterra y Holanda en 1979; Bélgica en 1985 e Italia en 1988. Por último en el contexto de la Unión Europea, en 1994 se aprueba la Directiva sobre los sistemas de seguro de depósito. Por otro lado el nivel de cobertura que brinda el sistema de garantía de depósito americano es mucho mayor (100.000 dólares), que el nivel de cobertura armonizado europeo, ya que el valor fijado por acreedor y entidad es de 20.000 ecus pero hasta finales de 1999 podrán mantenerse indemnizaciones menores, siempre que no sean inferiores a los 15.000 ecus (14.000 dólares aproximadamente).

El debate del seguro de depósito es muy amplio, especialmente en los Estados Unidos. A pesar de ser un mecanismo poderoso para evitar pánicos bancarios y dar tranquilidad al sistema financiero, está sujeto a numerosas críticas debido a los problemas secundarios que genera (selección adversa y riesgo moral). Esta problemática ha desencadenado un sin número de propuestas, desde eliminarlo, hasta establecer sistemas privados de seguro de depósitos. Por otro lado hay quienes piensan que el debate más que sobre su existencia (se acepta a pesar de no haber unanimidad absoluta),

sería en si se debería extender a aquellas actividades no relacionadas directamente con la banca tradicional como las operaciones en los mercados bursátiles.

La tendencia común entre Estados Unidos y Europa es la apertura a la competencia internacional; los sistemas de regulación deben asegurar la solidez de las instituciones financieras, así como, garantizar la eficiencia y estabilidad del sector. En este sentido, la legislación americana un tanto más restrictiva que la europea en el largo plazo puede verse obligada a flexibilizarse ante la entrada de bancos europeos; lo que podría dar como consecuencia un cierto grado de convergencia de los sistemas bancarios mundiales.

Para terminar es importante insistir en que las diferentes fuerzas que afectan al sistema regulador como la continua innovación financiera, el proceso de desintermediación financiera, los sistemas de tecnológicos y de información, la liberalización de los movimientos de capital, entre otras, que hacen de la regulación un campo abierto para nuevos enfoques y técnicas.

BIBLIOGRAFIA

- BERGES, A.; MARAVALL, F. y FANJUL, O. (1985), Impacto Bursátil de Cambios en la Regulación Bancaria, Revista Española de Economía, N. 1 , Pág. 49-71.
- CANALS, J. (1996), Bancos universales y diversificación empresarial, Alianza, Madrid.
- FABOZZI, F.; MODIGLIANI, F. y FERRI, M. (1996), Mercados e Instituciones Financieras, Prentice-Hall, México.
- MARTIN, M. y VARGAS, F. (1995), Regulación Bancaria: Situación Actual y Perspectivas, Papeles de Economía Española, N. 65, Pág. 30-48.
- ORTEGA, F. (1995), Regulación del sector bancario en la Unión Europea, Revista de Fomento Social, N. 199, Pág. 397-416.
- PEREZ, J. (1984), Notas y Apuntes Sobre Regulación Bancaria, Papeles de Economía Española, N. 21 , Pág. 192-214.
- PEREZ DE VILLARREAL, J. y CHAMORRO, J. (1995), Sistemas de Protección de los Depósitos Hacia una Mayor Disciplina, Perspectivas del Sistema Financiero, N. 52, Pág. 28-44.
- RODRIGUEZ, J. (1995), La Regulación Bancaria en el Contexto de la Unión Europea: El Estado de la Cuestión, Perspectivas del Sistema Financiero, N. 48 , Pág. 47-60.
- SAMARTIN, M. (1997), Evolución de la Regulación Bancaria en el Siglo XX en Estados Unidos y Europa Occidental, Información Comercial Española, N. 764, Pág. 41-54.
- SUAREZ, F. (1993), El Análisis Económico de la Regulación Bancaria, Información Comercial Española, N. 723, Pág. 35-48.
- THE BANKER (1997), Top 500 European Banks, N. Septiembre, Pág. 35-57.
- THE BANKER (1997), Top 1000 World Banks, N. Julio, Pág. 140-219.