

La regulación de los bancos a través de la divulgación pública: el caso de Nueva Zelandia

1. Introducción

Recientemente, el gobierno de Nueva Zelandia revisó la regulación y la supervisión de su sector bancario. El nuevo régimen retiene elementos de la supervisión tradicional de prudencia —por ejemplo, registros bancarios, requisitos mínimos de capital, límites sobre préstamos a partes relacionadas y poderes en administración de crisis— pero agrega un nuevo marco regulatorio basado en el mercado. Los ingredientes clave para su enfoque basado en el mercado son la divulgación pública, mayor responsabilidad para los directores y respuestas pre-determinadas al incumplimiento de los bancos de los requisitos de prudencia.

Los ingredientes clave de este enfoque, basado en el mercado, son la publicidad como una responsabilidad aumentada para los sectores y respuestas pre-determinadas al incumplimiento de los bancos de los requisitos de prudencia. Este nuevo enfoque tiene mucho en común con otras reformas del sector público en Nueva Zelandia, que se proponen hacer que los objetivos de los organismos gubernamentales sean más explícitos, mejorar los incentivos para el buen desempeño y obligar a una información más transparente. Para el Banco Central, estas reformas han significado que la política monetaria estaría enlazada a un objetivo explícito de estabilidad de precios y el Banco tendrá que informar de manera regular y pública la forma en que está logrando su objetivo. Durante los seis años o más que este modelo de política monetaria ha estado en efecto, Nueva Zelandia ha tenido una inflación muy baja (1 al 2,5 por ciento), logrando considerable credibilidad internacional para el Banco Central.

El objetivo general de esta ronda de reformas de las responsabilidades del Banco Central y de la regulación bancaria es reducir el riesgo financiero al gobierno, reduciendo el problema del riesgo moral que existe en los enfoques

más tradicionales sobre supervisión bancaria. Existe un buen grupo de evidencias en diversos regímenes reglamentarios en todo el mundo que muestran que la supervisión bancaria no ha impedido quiebras bancarias, y debido al riesgo moral, los gobiernos de muchos países han tenido que cubrir algunos o todos los costos de estas quiebras. A menudo, la respuesta inicial a estas crisis bancarias ha sido una mayor regulación y supervisión. Pero junto con esto, por supuesto, existe un mayor riesgo moral y un mayor riesgo financiero para los gobiernos.

El Banco de Reserva, el Banco Central de Nueva Zelandia, juzgó que un sistema basado en incentivos promovería la solidez y la eficiencia del sistema bancario en igual o mayor medida que la supervisión bancaria convencional y, al mismo tiempo, reduciría de manera significativa el riesgo moral. El sistema no está enfocado explícitamente a prevenir las quiebras bancarias, aunque el Banco de Reserva espera que este régimen reduzca su probabilidad. Tampoco el sistema se concentra en la protección de los depositantes, aunque el Banco de Reserva espera que el régimen disminuya la probabilidad de pérdidas de dinero de parte de los depositantes, reduciendo la probabilidad de quiebras bancarias y asegurando que los depositantes estén mejor informados.

Aunque es demasiado temprano hacer conclusiones sobre la experiencia de Nueva Zelandia respecto a la regulación basada en el mercado (las disposiciones de divulgación apenas fueron puestas en vigor el 1 de enero de 1996), el enfoque ha llamado mucho la atención. En este artículo se analizan los nuevos procedimientos y los argumentos básicos.

2. Nuevos elementos basados en el mercado

Los elementos basados en el mercado del régimen de supervisión de Nueva Zelandia tienen dos características esenciales: divulgación pública e incentivos.

Cuadro 1

Requisitos trimestrales que deberán ser divulgados públicamente

- Una declaración de ingresos y balance.
- Información sobre la composición de la Junta Directiva y cualquier conflicto de intereses que podrían tener los directores.
- Información detallada sobre la calidad de los activos y las reservas.
- Información sobre el número de exposiciones que el banco tiene a contrapartes individuales, medidas en bandas relativas al patrimonio del banco (exposiciones entre el 10 y el 20 por ciento del patrimonio del banco, entre el 20 y el 30 por ciento, etc.). Estas concentraciones

de exposición deberán ser reportadas tanto a finales del trimestre así como en la exposición máxima durante el trimestre.

- Información sobre las exposiciones de partes relacionadas (entidades capaces de ejercer influencias significativas sobre el banco).
- Los sistemas de manejo de riesgo que tiene el banco.
- Información sobre exposición sectorial.
- Información detallada sobre la suficiencia de capital del banco, incluyendo las partidas complementarias.
- Información sobre la exposición al riesgo del mercado, tanto a final del trimestre como la máxima durante el trimestre.
- Una declaración de si las obligaciones del banco han sido garantizadas y una descripción de la garantía.

Cuadro 2

Políticas de supervisión tradicional que todavía se aplican

El nuevo régimen de Nueva Zelanda ha retenido las siguientes políticas tradicionales de supervisión bancaria:

- Un sistema de registro bancario. Esta política de registro no se limita al número de bancos en operación, sino que trata de asegurar que solamente las instituciones con una posición apropiada y que tengan capacidad para llevar a cabo sus negocios de manera prudente sean “bancos registrados”.
- El Banco de Reserva tiene la responsabilidad estatutaria de mantener la solidez del sistema bancario. De acuerdo con esa responsabilidad, el Banco de Reserva está revisando el sistema de pagos para identificar maneras de reducir los riesgos de sistema, tales como cambiar a arreglos en tiempo real para las transacciones grandes.
- El papel de vigilancia del Banco de Reserva —aunque el Banco de Reserva ahora utiliza declaraciones publicadas abiertamente, mientras antes recibía retornos prudenciales privados—. Retiene sus poderes de administración de crisis, incluyendo la facultad o el atributo de nombrar un investigador, darle directivas al banco y recomendar que un banco sea colocado bajo administración estatutaria, un código especial de quiebra de bancos. El poder de nombrar un investigador es preferido a inspecciones regulares *in situ* porque se le considera más

barato y más efectivo. El Banco de Reserva también tiene poderes para tratar incumplimientos de los requisitos de divulgación y condiciones de registro.

- Los requisitos mínimos de capital (basados en el Acuerdo de Capital del BPI) para bancos constituidos localmente. Aunque el Banco de Reserva cree que la publicidad por sí sola podría proporcionar suficientes incentivos para que los bancos por lo menos cumplan con las normas internacionales del 8 por ciento, también cree que los requisitos de capital ofrecen beneficios de credibilidad internacional a un costo marginal muy bajo.
- Un límite en la cantidad que puede prestar un banco a partes relacionadas (partes capaces de controlar o ejercer una influencia significativa sobre un banco). A los bancos se les requiere que publiquen abiertamente su exposición a partes relacionadas, y se les exige a los directores que atestigüen que estas exposiciones no están en contra de los intereses del banco.

3. Publicidad

El régimen requiere que todos los bancos emitan declaraciones públicas trimestrales (Cuadro 1). A los bancos se les exige que hagan sus declaraciones públicas completas y las ofrezcan a quienes las solicitan, y que preparen un “resumen de informaciones clave” de una o dos páginas en todas las sucursales. Los requisitos de divulgación tienen la intención de ser globales e incluirán requisitos sobre divulgación del riesgo de mercado, aunque todavía no han entrado en efecto. Las declaraciones están sujetas a auditoría externa dos veces al año. Pero debido a los costos substanciales que pueden imponer las auditorías externas a los bancos, la auditoría a medio año es una revisión limitada.

Los arreglos de divulgación tienen varios objetivos. Primero, deberán reforzar los incentivos de la administración bancaria para que adopte y mantenga posiciones de riesgo prudentes. Segundo, deberán subrayar el hecho de que los directores tienen la responsabilidad eventual del manejo de sus bancos y enfocar la atención de los directores en la vigilancia y la administración del riesgo. Tercero, deberán proporcionar a los depositantes y sus agentes información mejor y más expedita para poder evaluar la situación de prudencia de sus bancos y para poder compararlos. Cuarto, deberán ayudar a reducir el riesgo gubernamental en la supervisión bancaria, reduciendo la información privada en manos del supervisor, dándole a los depositantes y a otros una mayor capacidad para asumir la responsabilidad de sus propias decisiones de inversión.

Nueva Zelanda también utiliza clasificaciones de crédito como parte de este régimen de divulgación. Los bancos que tienen una clasificación de crédito aplicable a la deuda no garantizada a largo plazo, se les requiere que publiquen prominentemente esa clasificación en sus declaraciones. Al banco que no tenga esa clasificación se le pide que publique prominentemente este hecho. Se espera que esta política fortalezca la disciplina del mercado en los bancos y que proporcione a los deudores medios relativamente sencillos de comparación entre un banco y otro. Inicialmente, el Banco de Reserva tenía la intención de imponer una clasificación obligatoria. Sin embargo, los bancos pequeños argumentaron que este requisito les impondría costos innecesarios.

4. Responsabilidades de los directores

La segunda característica importante de estos nuevos arreglos es el requisito de que los directores de un banco (o sus agentes) atestigüen que estas declaraciones no son falsas o engañosas. La emisión de una declaración pública que sea falsa o engañosa puede tener serias consecuencias, incluyendo multas y encarcelamiento; además, si los acreedores pierden dinero como resultado de haberse basado en una declaración pública engañosa, los directores enfrentarán una responsabilidad personal potencialmente ilimitada.

Además, los directores deberán atestiguar que están satisfechos de que sus sistemas de administración del riesgo bancario sean adecuados para manejar sus riesgos y que los sistemas estén adecuadamente aplicados. El Banco de Reserva cree que este requisito mejora los incentivos para que los directores aseguren que sus bancos tengan sistemas apropiados para identificar, vigilar y manejar sus riesgos. El requisito también respalda la intención del Banco de Reserva de asegurarse de que la responsabilidad de la administración de un banco eventualmente descansa en sus directores, no en el supervisor bancario.

5. Respuestas al incumplimiento de los requisitos de capital

La tercera característica principal de este nuevo enfoque de supervisión bancaria es la adopción de una respuesta más estructurada al incumplimiento de los requisitos de coeficiente de capital mínimo. Esto tiene la intención de reducir el alcance de prohibiciones reglamentarias de parte de los supervisores bancarios y, así, reducir los riesgos asociados con dicha prohibición. Cuando el capital básico de un banco cae a menos del 4 por ciento de su exposición ponderada en función del, o su capital total a menos del 8 por ciento, se requiere que el banco someta al Banco de Reserva un plan para restablecer su capital a los niveles mínimos requeridos. El plan, que se espera que el banco describa en su declaración en la primera oportunidad practicable, deberá incluir los siguientes elementos:

Una declaración de que el banco no haría distribuciones a sus accionistas hasta que haya cumplido con los requisitos mínimos de capital.

Una declaración de que el banco no aumentaría su exposición a una parte relacionada a partir del nivel del momento en que ocurra el primer incumplimiento. (Si una reducción de capital resulta en que el banco esté en incumplimiento del límite de su exposición a las partes relacionadas, el banco deberá reducir su exposición a las partes relacionadas para poder cumplir con el límite.)

Si el capital básico del banco ha caído a menos del 3 por ciento de su exposición ponderada en función de riesgo, una declaración de que el banco no aumentará su exposición crediticia bruta en comparación con el nivel que habría prevalecido hasta el momento de la primera ocurrencia del incumplimiento.

6. Reacciones

Es justo decir que las reacciones a este nuevo enfoque de los banqueros, supervisores, académicos, políticos y el público, en general, han sido diversas. En promedio, los académicos, políticos, comentaristas y grupos de presión de consumidores de Nueva Zelanda han apoyado la medida. El Banco de Reserva, creyendo que era importante generar una confianza amplia en el nuevo régimen, dedicó considerable tiempo a explicar este nuevo enfoque a estos grupos.

Las reacciones de los banqueros de Nueva Zelanda y de los supervisores del extranjero han sido más vacilantes. Mientras la mayoría de los bancos han apoyado la orientación general de la reforma, muchos se sienten incómodos con la transparencia que este nuevo régimen de divulgación trae al sistema bancario. Algunos de los comentarios y reacciones de los banqueros sugieren que opinan que un régimen basado en los juicios del mercado es más duro que uno centrado en una autoridad de supervisión. Muchos administradores bancarios y directores están preocupados con respecto a la posibilidad de una reacción de los depositantes si tienen que publicar información "preocupante". Su preocupación indica el fuerte incentivo que tienen para tratar de evitarlo. También ilustra el riesgo de riesgo moral que existía cuando solamente el Banco de Reserva y el supervisor bancario tenían acceso a dicha información "preocupante".

Se han planteado algunas dudas con respecto a la responsabilidad que se les asigna a los directores para asegurarse que sus instituciones estén funcionando correctamente. Algunos comentaristas han dicho que a los directores independientes les resulta difícil poder comprender y vigilar el riesgo, y se preguntan por qué alguien querría ser director de banco hoy en día. Estos sentimientos no son sorprendentes. Pero para los supervisores bancarios el punto es si están en mejor posición para poder comprender y vigilar estos riesgos. Es dudoso que lo estén. Y si los supervisores suponen que lo están, aumentan el riesgo moral y la responsabilidad financiera potencial para su gobierno.

El cambio hacia una mayor responsabilidad de los directores bancarios es consistente con la orientación general hacia dónde se están moviendo las obliga-

ciones de un director en Nueva Zelanda. Por ejemplo, los directores de otras entidades de Nueva Zelanda que emiten valores al público están sujetos a una disciplina similar de acuerdo con la Ley de Seguridad, y la nueva Ley de Sociedades (1993) fortalece los requisitos y la disciplina de los directores de empresas.

Una segunda crítica es que Nueva Zelanda está esencialmente descansando sobre los supervisores extranjeros. Esta crítica tiene cierta validez. Algo más del 90 por ciento del sistema bancario de Nueva Zelanda hoy en día es de propiedad extranjera (cerca del 66 por ciento son bancos australianos). Pero es muy posible que Nueva Zelanda hubiera procedido con estos cambios aun si la participación nacional en el sistema bancario fuera mayor. Aquellos que analizan este enfoque deberán concentrarse en el propio enfoque, en vez de simplemente hacerlo a un lado porque el adoptarlo era relativamente fácil para un país como Nueva Zelanda, con su sistema bancario bien establecido y principalmente extranjero.

Una tercera crítica es que la mayoría de los depositantes ignorarán o no comprenderán la información publicada. El Banco de Reserva no espera que la mayoría de los depositantes bancarios estudien los documentos publicados. Pero los asesores financieros, los periodistas y otros profesionales los estudiarán, y ellos comunicarán la información a los depositantes. Es posible que los analistas o los depositantes interpreten erróneamente la información y comiencen un pánico no justificado. Pero ese riesgo existía anteriormente también. Los bancos y las autoridades tenían que decidir si hacían desaparecer los rumores del mercado y si era necesario, apoyar a la institución. Con más información en el mercado bajo esta nueva política de publicación, habrá menos y no más riesgo de rumores infundados.

7. Conclusión

El nuevo enfoque de Nueva Zelanda reducirá el problema del riesgo moral. Pero, ¿mejorará la solidez de la prudencia del sistema bancario? Eso dependerá de que los directores bancarios estén en una mejor posición que los supervisores para poder comprender su banco y de que los incentivos lleven a los directores a actuar con prudencia, o por lo menos más prudentemente que lo que los supervisores lo hicieron en el pasado. El Banco de Reserva cree que los directores bancarios están en mejor posición.

¿Se puede exportar el modelo? Eso es difícil de juzgar. Pero sus elementos principales —divulgación pública, responsabilidad de los directores, respuestas predeterminadas a los incumplimientos— ciertamente podrían desempeñar una función en los regímenes de supervisión bancaria de otros países.

Nota

1. Peter Nicholl es Director Ejecutivo del Banco Mundial. Anteriormente fue Gobernador Suplente del Banco de Reserva de Nueva Zelanda.