

Comportamiento paradójico de la banca extranjera en América Latina

Graciela Moguillansky, Rogerio Studart y Sebastián Vergara.

Durante la década de 1990 la presencia de la banca extranjera en América Latina creció notablemente. La estabilidad macroeconómica y las reformas económicas, en particular la liberalización del mercado de capitales y la liberalización financiera, crearon condiciones atractivas para los bancos que buscaban economías de escala y crecimiento en todo el mundo. Al mismo tiempo, los gobiernos esperaban que la entrada de los bancos extranjeros proporcionara una solución a la necesidad de aumentar el capital que participaba en el sistema y representara una garantía frente al riesgo sistémico. Los esfuerzos por atraer inversiones extranjeras coincidieron con la estrategia de los participantes principales que apuntaba a su transformación en bancos globales. Tras haberse producido la entrada inicial, vale la pena analizar qué repercusiones ha tenido en el comportamiento del sistema financiero. La principal conclusión es que a nivel de eficiencia microeconómica los resultados para la región son positivos, pero que esto contrasta con el impacto macroeconómico.

Graciela Moguillansky
Unidad de Inversiones y
Estrategias Empresariales,
CEPAL.

✉ gmoquillansky@eclac.cl

Rogerio Studart
Especialista económico,
Departamento de Desarrollo
Sostenible,
Banco Interamericano de
Desarrollo (BID).
Cuando se elaboró este
trabajo era Oficial de Asuntos
Económicos en la División de
Desarrollo Económico de la
CEPAL.

✉ rogerios@iadb.org

Sebastián Vergara
Consultor de la Unidad de
Inversiones
y Estrategias Empresariales,
CEPAL

✉ svergara@eclac.cl

I

Características estructurales y problemas de los sistemas bancarios con anterioridad al decenio de 1990

Para los fines del presente análisis, es necesario señalar cuatro características básicas del sistema financiero de América Latina, que han existido a lo largo de toda su historia y en algunos casos persisten todavía en la actualidad. La primera es que los bancos de la región se han concentrado sobre todo en las operaciones bancarias comerciales tradicionales, mientras que el mercado de valores permanecía muy poco desarrollado y, de hecho, en muchos países no existía. En segundo lugar, a pesar de la importancia sistémica de los bancos, el volumen de crédito en relación con el producto interno bruto (PIB) era y continúa siendo muy pequeño. En tercer lugar, el Estado ha desempeñado tradicionalmente un papel fundamental en el sector financiero, lo que ha estado asociado (aunque no exista una causalidad demostrada) con una concentración de las operaciones bancarias del sector privado en el segmento de los créditos de corto plazo. Las instituciones financieras del sector público han tendido a especializarse en el financiamiento de largo plazo, generalmente relacionado

con planes nacionales de desarrollo, que fueron muy comunes hasta la década de 1970. Por último, los sistemas bancarios de la región siempre se han caracterizado por tener poca profundidad y una cobertura reducida.¹ Esto ha supuesto que una proporción importante de empresas y familias no puedan acceder al crédito o accedan en cantidades muy reducidas, y que el financiamiento privado se caracterice por márgenes amplios; de ahí las altas tasas de interés y plazos muy cortos de los préstamos.

Las políticas gubernamentales para atraer a los bancos extranjeros se originaban directamente en la necesidad de resolver estos problemas estructurales del sector bancario. Las llamadas reformas financieras "de primera generación" (cuadro 1 y recuadro 1) fueron un intento de aumentar la competitividad y mejorar la eficiencia del sector mediante la liberalización de sus operaciones y la reducción de la intervención del Estado – tanto de forma directa (reducción del sector financiero público) como indirecta (reservas obligatorias más

CUADRO 1

América Latina: Reformas del sistema financiero de primera generación

País	Liberalización de las tasas de interés	Inicio de un periodo intensivo de privatización	Adopción de normas de suficiencia del capital	Reservas bancarias (%)		Tensiones (1) o crisis sistémicas posteriores a las reformas (2)
				1990	2000	
Argentina	1989	1995	1991	24	4	1995(2)
Bolivia	1985	1992	1995	25	9	1985(1)
Brasil	1989	1997	1995	15	12	1994(1)
Chile	1974 ^a	1974-1987	1989	6	5	1982(2)
Colombia	1979	1993	1992	38	8	1998(2)
Costa Rica	1995	1984	1995	43	18	1994(1)
México	1988	1992	1994	5	7	1994(2)
Paraguay	1990	1984	1991	33	26	1995(1)
Perú	1991	1993	1993	31	26	1995(1)
Uruguay	1974	1974	1992	45	22	1982(2)
Venezuela	1989	1996	1993	18	29	1994(2)

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de CEPAL (1995 y 1996).

^a Los bancos fueron intervenidos de 1982 a 1984; el sistema se volvió a liberalizar a partir de 1985.

¹ Esto hace referencia a la proporción de empresas y familias que tienen acceso al crédito.

Recuadro 1

REFORMAS FINANCIERAS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Las reformas financieras introducidas en América Latina en las últimas dos décadas difieren de un país a otro, tanto con respecto al momento en que fueron aplicadas como en su alcance e intensidad. No obstante, a fin de simplificar el análisis, se pueden dividir en dos fases, que en algunos casos se superponen en el tiempo: la primera fase, que puede describirse como reformas de primera generación, supuso el dismantelamiento de los mecanismos de control del Estado sobre la rentabilidad de los activos financieros (particularmente las tasas de interés), la asignación de los recursos financieros y la entrada de participantes en el sistema (disminución de los obstáculos a la entrada). Al mismo tiempo se produjo una apertura financiera hacia el exterior. En cuanto a las reformas normativas, esta fase incluyó también la adopción de normas relativas al capital, de conformidad con el Convenio de Basilea de 1988. Como se puede ver en el cuadro 1, en muchos países este proceso tuvo lugar entre 1985 y 1995, y fue seguido a menudo por crisis económicas, con frecuencia ocasionadas por el anterior crecimiento exponencial de los préstamos bancarios.

Debido a los problemas de estabilidad que aparecieron a partir de mediados del decenio de 1990, muchos países pusieron en marcha reformas de segunda generación dirigidas a fortalecer los mecanismos de control y supervisión, a fin de dar mayor solidez a sus sistemas bancarios nacionales. La aplicación de estas reformas se intensificó después de la crisis del "tequila", que en muchos países desestabilizó el sistema financiero y en otros desencadenó una crisis bancaria generalizada. Esta segunda oleada de reformas, en particular las aplicadas de conformidad con el Convenio de Basilea, requería que los bancos mantuvieran un nivel de capital suficiente en proporción con el riesgo que se atribuía a sus activos bancarios, que evaluarán y valoraran sus carteras de préstamos más cuidadosamente en concordancia con la estructura de dichos riesgos, y que proporcionaran una información más transparente a los organismos de supervisión.

El ritmo y la profundidad de la reforma de la regulación y la supervisión en cada país estuvieron directamente relacionados con la intensidad del efecto de la crisis del "tequila" en cada sector bancario, así como con la voluntad de las autoridades nacionales de lograr que las instituciones y los mercados volvieran rápidamente a la normalidad. Por ejemplo, mientras que los ajustes reglamentarios en Chile fueron mínimos durante la segunda mitad del decenio de 1990, en Argentina, Brasil y México se realizaron transformaciones de largo alcance. En la mayoría de los países golpeados por la crisis, la reforma se inició con la reestructuración del sector bancario nacional; este proceso iba acompañado de garantías del Estado y solía incluir una inyección de liquidez en el sistema, todo lo cual facilitó las fusiones y adquisiciones bancarias. En este proceso, otorgar incentivos a los bancos extranjeros para su entrada en el mercado se convirtió en una línea de acción declarada. Las garantías estatales otorgadas al sistema financiero iban generalmente acompañadas de requisitos relativos a garantías de depósitos, coeficientes de tesorería y una mayor liquidez.

Las reformas financieras de la década de 1990 alentaron abiertamente la entrada de bancos extranjeros. Las reformas de primera generación permitieron a los bancos operar en mercados que anteriormente habían sido zonas vedadas –por ejemplo, prestar servicios de factorización y arrendamientos financieros (*leasing*)– y también facilitaron las operaciones en bolsa, en particular el corretaje, los seguros y la gestión de fondos de pensiones. Como veremos más adelante, estas nuevas libertades y este ámbito de actuación más amplio fueron fundamentales para las operaciones de los bancos internacionales, debido especialmente a que su estrategia se había desplazado hacia la universalización. A fin de conceder un régimen jurídico equivalente a todos los países, las reformas de segunda generación crearon un marco reglamentario y de supervisión similar al que predominaba en las economías desarrolladas, abriendo por lo tanto las puertas a los bancos extranjeros. A este respecto, las reformas de las dos generaciones se complementaron mutuamente para crear un clima más propicio a las estrategias de expansión de los bancos internacionales.

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de Stallings y Studart (2001).

bajas, junto con la desregulación de las tasas de interés y los mecanismos de crédito dirigido).

Las reformas estructurales crearon un marco macroeconómico nuevo que, a su vez, influyó en la forma de operar de los bancos. En muchos casos, esta interacción entre el comportamiento del sistema bancario y el nuevo entorno macroeconómico generó tensiones o crisis bancarias que tuvieron dos consecuencias generales: en primer lugar, la introducción de una nueva oleada de reformas (de segunda generación) dirigidas a fortalecer el marco institucional (mediante una reglamentación y supervisión nuevas); y en segundo lugar, la adopción de medidas explícitas para atraer a los bancos internacionales, lo que llevó a la privatización y a procesos de adquisición.

1. Liberalización de los mercados financieros, crisis y reestructuración: desde la crisis del "tequila" hasta 1997

Un antecedente esencial para comprender el desarrollo actual del sistema bancario de América Latina es la liberalización financiera que tuvo lugar entre los decenios de 1980 y 1990, tanto a nivel nacional como internacional. No obstante, Chile fue una excepción, ya que empezó el proceso en el decenio de 1960, es decir, una década antes que el resto de países de la región. Partiendo de un sistema en el que las autoridades del Estado fijaban las tasas de interés, dirigían el crédito y exigían que una proporción elevada de los depósitos bancarios quedaran retenidos como reservas obligatorias, se concedió después a los bancos comerciales libertad para decidir dónde y cómo conceder préstamos, y a qué precio. Más o menos al mismo tiempo, la liberalización del mercado de capitales permitió que los bancos nacionales recibieran préstamos en moneda extranjera y que los bancos extranjeros operaran en los mercados nacionales. Con frecuencia estos cambios se pusieron en marcha sin contar con un sistema adecuado de regulación bancaria y de supervisión, lo que en algunos casos ocasionó problemas en bancos regionales cuyos ejecutivos tenían muy poca o ninguna experiencia en el análisis del crédito nacional, y mucho menos en el mercado internacional.

La desregulación financiera inicial también influyó en los objetivos comerciales. Las instituciones existentes pudieron entonces tomar parte en nuevas actividades y convertirse en "bancos universales". Esto les permitió operar en mercados de valores y de seguros, prestar servicios de administración de activos y obtener posiciones patrimoniales en empresas no financieras.

Este proceso reflejaba en cierto modo lo que estaba sucediendo en los países industrializados, pero con la diferencia de que el mercado de valores de titularización de la región seguía estando muy poco desarrollado. Por lo tanto, a pesar de existir una mayor diversificación, las carteras de los bancos estaban restringidas a la intermediación de títulos de corto plazo, seguros y operaciones inmobiliarias.

Sin embargo, la apertura financiera y la desregulación no dieron los resultados esperados. Por el contrario, provocaron un crecimiento rápido de los créditos, desajustes entre las monedas y los vencimientos y, finalmente, crisis bancarias. Como sucedió en Chile durante la crisis de la deuda externa, en México en 1994, en Asia oriental en 1998 y en Argentina en 2001, los errores de los propios agentes nacionales fueron motivo suficiente para originar las crisis, pero al agudizarse debido a las conmociones externas, la situación se tornó mucho más grave (Held y Jiménez, 2001). A mediados de la década de 1990, las crisis bancarias se convirtieron en un nuevo rasgo característico de los sistemas financieros de América Latina, y las operaciones de salvamento de los bancos por parte de los gobiernos se convirtieron en lugares comunes. En un principio, las operaciones de salvamento se limitaron a las carteras no recuperables, pero a esto le sucedieron las recapitalizaciones bancarias, después las liquidaciones, o las fusiones y adquisiciones por bancos extranjeros. Posteriormente, a fin de evitar crisis futuras, se introdujeron normas de regulación y supervisión bancarias; se exigió más información y transparencia y, en algunos casos, se recurrió a las garantías de depósitos. Como consecuencia de estas crisis, las expectativas iniciales de la reforma financiera se modificaron: la liberalización financiera fue y seguía siendo una condición para el desarrollo de largo plazo de los mercados, pero esto no podía conseguirse sin la estabilidad del sistema. Este objetivo generó un debate que puso claramente de manifiesto dos necesidades concretas: en primer lugar, regular y supervisar el sector y, en segundo lugar, atraer a los bancos extranjeros.

2. El entorno macroeconómico

A diferencia de lo ocurrido en la década precedente, el clima macroeconómico del decenio de 1990 fue de crecimiento acelerado y propició una expansión rápida de los préstamos a corto plazo, tanto a los consumidores como a las empresas. La liberalización del mercado de capitales, en un momento de abundante liquidez en el mercado financiero internacional, atrajo la afluencia de

capital extranjero y eliminó por lo tanto la restricción exterior tradicional que afectaba a la expansión de la demanda y las importaciones. Esto facilitó el crecimiento con bajas tasas de inflación, especialmente en aquellos países que habían adoptado programas de estabilización sostenidos por el tipo de cambio, en combinación con una rápida apertura comercial. En estas circunstancias, los bancos se encontraron con una fuerte demanda de créditos de corto plazo y pudieron expandir sus operaciones simplemente adaptándose a ella. En segundo lugar, el marco internacional permitió que todos los bancos, tanto nacionales como extranjeros, aumentaran su financiamiento externo. Este fenómeno está relacionado con tipos de cambio más estables y con el desarrollo del mercado internacional de productos financieros derivados, lo que permitió a los inversionistas financieros protegerse parcialmente del riesgo y la incertidumbre de los tipos de cambio.

3. De los cambios en la regulación y supervisión financieras a la entrada de bancos internacionales

El principal obstáculo para el desarrollo del sistema financiero en los países de América Latina, y en concreto para atraer a los bancos extranjeros, era la ausencia de instituciones adecuadas de regulación y supervisión, cuestión clave para mejorar la infraestructura del mercado. Esta deficiencia había desalentado a los bancos extranjeros de operar en transacciones de crédito a los consumidores y las empresas nacionales. Por ejemplo, las leyes de garantías eran ineficientes o no existían y las resoluciones judiciales se podían aplazar indefinidamente y anular arbitrariamente una vez adoptadas. El derecho anglosajón, corriente en el mercado financiero internacional, no era conocido en la región y, en general, no existían precedentes jurídicos, lo que daba lugar a litigios impredecibles. Como el desarrollo de algunos segmentos del sistema financiero requiere generalmente contratos a largo plazo, las deficiencias normativas impedían dicho desarrollo al dejar a los bancos extranjeros expuestos permanentemente al riesgo de que los contratos se incumplieran; en algunos casos, estos obstáculos aún existen. Esto menoscababa sus ventajas competitivas porque, al no existir una legislación adecuada, la administración de la información y el conocimiento de los clientes potenciales y de las autoridades adquirirían particular importancia, y los organismos nacionales contaban indudablemente con ventaja en esas esferas.

Las reformas de la regulación financiera eliminaron de manera formal o informal los obstáculos que impedían la entrada de los bancos extranjeros, gracias a lo cual estos pudieron empezar a instalarse en la región y ganar una cuota de mercado grande y creciente (cuadro 2). En este proceso se utilizaron tres instrumentos: las privatizaciones, las fusiones y adquisiciones, y las nuevas inversiones impulsadas por las necesidades de expansión de determinadas empresas. En consecuencia, en pocos años las instituciones bancarias extranjeras se convirtieron en propietarias de más de la mitad de los bancos de mayor tamaño de la región, calculado en activos. Otro de los cambios originados por las políticas de apertura fue la aceptación de una mayor concentración en el sector bancario, con una disminución del número de bancos debido a las privatizaciones, fusiones y adquisiciones. Como se muestra en el cuadro 3, éste no fue un fenómeno exclusivo de la región; Asia y, en menor grado, Europa central, sufrieron una evolución similar, aunque con algunas diferencias. Mientras que en Asia y Europa central la concentración generalmente mermó, en América Latina las cuotas de mercado de los tres bancos más grandes y de los diez bancos más grandes aumentaron, mientras que numerosas empresas más pequeñas desaparecieron por completo.

CUADRO 2

América Latina (siete países): Participación de los bancos extranjeros en los activos bancarios de la región, 1990-2001
(Porcentajes)

País	1990	1994	1999	2000	2001
Argentina	10	18	49	49	61
Brasil	6	8	17	23	49
Chile	19	16	54	54	62
Colombia	8	6	18	26	34
México	0	1	19	24	90
Perú	4	7	33	40	61
Venezuela	1	1	42	42	59

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de FMI (2000), BPI (2001b) y Salomon Smith Barney (2001).

CUADRO 3

Países de América Latina, Asia y Europa central: Indicadores de concentración en el sector bancario, 1994-2000
(Porcentaje de los depósitos totales)

País	1994			2000		
	Número de bancos	Los tres bancos más grandes (%)	Los diez bancos más grandes (%)	Número de bancos	Los tres bancos más grandes (%)	Los diez bancos más grandes (%)
<i>América Latina</i>						
Argentina	206	39,1	73,1	113	39,8	80,7
Brasil	245	49,9	78,8	193	55,2	85,6
Chile	37	39,5	79,1	29	39,5	82,0
México	36	48,3	80,8	23	56,3	94,5
Venezuela	43	43,9	78,6	42	46,7	75,7
<i>Asia</i>						
Filipinas	41	39,0	80,3	27	39,6	73,3
Malasia	25	44,7	78,3	10	43,4	82,2
República de Corea	30	52,8	86,9	13	43,5	77,7
Tailandia	15	47,5	83,5	13	41,7	79,4
<i>Europa central</i>						
Hungría	40	57,9	84,7	39	51,5	80,7
Polonia	82	52,8	86,7	77	43,5	77,7
República Checa	55	72,0	97,0	42	69,7	90,3
Turquía	72	40,7	79,1	79	35,9	72,0

Fuente: Stallings y Studart (2001) y FMI (2001, p.11).

4. El entorno en el que los bancos extranjeros entraron en la región en la década de 1990

Contrariamente al modelo de los países industrializados, el sector financiero de América Latina continúa estando dominado por los bancos, siendo escaso el desarrollo de otro tipo de instituciones financieras. Sin embargo, en los últimos años se han registrado notables transformaciones. En primer lugar, los mercados son más amplios y se han profundizado. Esto se debió en parte a la espectacular baja de las tasas inflacionarias en toda la región; las actuales subidas de los precios son de un solo dígito, mientras que en el decenio de 1980 eran de tres o incluso cuatro dígitos. Como consecuencia de ello, las familias y las empresas están ahora más dispuestas a ahorrar dinero o a poseer otros

activos financieros, proporcionando así las condiciones básicas para el desarrollo del sistema financiero. El marco institucional más sólido resultante de la regulación y supervisión financieras reduce el riesgo de los agentes individuales. En términos de desarrollo del mercado, la relación entre la oferta de dinero (M_2) y el PIB experimentó un aumento notable en varios países de América Latina durante el período 1992-2000 (CEPAL, 2003). En el mercado de capitales también se registró cierta diversificación debido a múltiples causas –aumento de las corrientes de capital hasta 1998, privatización de la seguridad social y desregulación de los inversionistas institucionales–, lo que dio lugar a un aumento de la inversión en títulos securitizados y generó un círculo virtuoso en algunas de las economías regionales (CEPAL, 2003).

II

Bancos extranjeros: eficiencia microeconómica frente a eficacia macroeconómica

La presente sección analiza el impacto de los bancos extranjeros en la eficiencia microeconómica y la eficacia macroeconómica, en especial en lo que se refiere a solucionar los problemas que han afectado tradicionalmente al sistema financiero de América Latina. Obviamente, tal impacto repercute en las restricciones financieras de las empresas y en la estabilidad del sistema bancario regional. Los indicadores microeconómicos utilizados aquí no son muy diferentes de los de otros estudios, ya que comparan el comportamiento de los bancos extranjeros y nacionales en términos de rentabilidad, eficiencia y liquidez, es decir, en términos de lo que, para simplificar, denominamos eficiencia microeconómica del sistema bancario. A pesar de sus limitaciones, estos indicadores se utilizan normalmente para evaluar de qué manera operan los bancos y su grado de exposición al riesgo. Su equivalente a nivel global sería la eficacia macroeconómica. Para estudiar este aspecto, analizamos el acceso que el sector productivo y las familias tienen al crédito, junto con las tasas de interés y los márgenes correspondientes, y la contribución aportada por el sistema bancario a la estabilidad.

Como sucede en la mayoría de los análisis económicos, no se puede pasar de un resultado microeconómico a uno macroeconómico en forma directa. No obstante, algunos de los resultados que se presentan a continuación sugieren que la eficiencia microeconómica del sistema bancario de la región aumentó a lo largo de la década de 1990 debido, en parte, al papel desempeñado por los bancos extranjeros. En la esfera macroeconómica, en cambio, el costo y el acceso a los créditos y la estabilidad no mejoraron. La presente sección pretende explicar esa paradoja.

1. Eficiencia microeconómica

Se puede utilizar en especial tres indicadores para comparar los resultados de las instituciones bancarias: la rentabilidad, la eficiencia y la liquidez. Debido a que

los bancos extranjeros sólo empezaron a tener una fuerte presencia en América Latina a partir de los últimos años del decenio de 1990, en el análisis se considera el período 1997-2001. Los datos abarcan las 20 instituciones de mayor envergadura en términos de activos totales en aquellos países donde los bancos internacionales se concentraron de preferencia: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Los 20 bancos más grandes abarcan por lo general más del 80% del sistema.

Al evaluar los resultados microeconómicos hay que tener presente que los sistemas bancarios nacionales han tenido que hacer frente a la competencia de los bancos extranjeros en su intento por ganar cuotas de mercado. Este hecho llevó sin duda a los participantes locales, especialmente a los más importantes, a aumentar su eficiencia. Al respecto es interesante considerar no sólo la evolución media de los resultados de los dos grupos de bancos, sino también la desviación respecto de la media, ya que ésta se puede utilizar también como indicador de la capacidad de las entidades pequeñas para incorporar nuevas tecnologías y mejorar sus resultados en un entorno más competitivo.

a) *Indicadores de rentabilidad*

Tomando América Latina en su conjunto, no existen diferencias estadísticas significativas entre la rentabilidad de los bancos nacionales y la de los extranjeros² (cuadro 4), calculada como rendimiento sobre los activos o sobre el capital. Ese resultado se confirma si se realiza un análisis para cada país por separado. Después de adquirir instituciones nacionales, los bancos extranjeros adoptaron una serie de medidas que sin duda elevarán la eficiencia y la rentabilidad en

² Esto se ha medido mediante la probabilidad de superposición de los intervalos de confianza de las medias. El intervalo de confianza analiza la desviación típica con respecto a la media de cada grupo y, por lo tanto, tiene en cuenta en la comparación no sólo el valor medio sino también su dispersión (cuadro A.1 del apéndice).

el futuro, aunque posiblemente aumenten los costos en el corto plazo. A nivel estratégico, estos bancos están comenzando a salir de una etapa de posicionamiento para pasar a una de rentabilidad creciente.

Otra confirmación de la escasa diferencia de rentabilidad entre los bancos extranjeros y nacionales es que ambos grupos exhiben una tendencia similar de ejercicio en ejercicio, que se comprueba con la correlación muy alta – 0,74 entre los grupos de países.³ No obstante, el análisis de varianza pone de manifiesto

que la dispersión es menor entre los bancos extranjeros que entre los nacionales: como se puede verificar en las estadísticas disponibles, la rentabilidad varía más entre las instituciones nacionales que entre sus competidores extranjeros, especialmente en el caso de Argentina, Chile y México. Esto se debe probablemente a que los bancos nacionales son bastante más heterogéneos –en tamaño, liquidez, mercado al que se dirigen, estructura de gestión y tecnológica– que sus homólogos extranjeros.

CUADRO 4

América Latina (siete países): Indicadores de rentabilidad de los bancos nacionales y extranjeros, 1997-2001

País	Rendimiento sobre los activos						Beneficio sobre el capital					
	Bancos nacionales			Bancos extranjeros			Bancos nacionales			Bancos extranjeros		
	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001
Argentina	0,79	0,33	1,78	0,30	-0,72	0,29	3,06	2,49	5,87	6,03	2,13	7,43
Brasil	0,90	1,04	0,49	0,71	0,20	0,60	12,30	13,08	5,26	8,47	0,23	7,17
Chile	0,81	1,85	0,99	0,57	0,38	0,72	13,11	12,38	15,82	10,45	6,34	14,17
Colombia	-0,11	1,33	1,03	-0,63	-0,11	0,15	7,43	8,18	9,79	1,35	-2,65	0,15
México	1,16	0,60	2,45	1,21	1,09	1,82	6,88	0,48	9,36	11,20	7,64	19,29
Perú	1,76	0,70	1,18	0,37	-0,20	0,21	7,77	10,63	6,86	4,48	0,29	3,70
Venezuela	2,20	2,19	2,20	1,92	2,11	...	14,94	20,66	2,56	16,24	15,74	...

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

CUADRO 5

América Latina (siete países): Indicadores de eficiencia de los bancos nacionales y extranjeros, 1997-2001

País	Préstamos morosos / Préstamos brutos						Gastos de explotación / Ingresos totales					
	Bancos nacionales			Bancos extranjeros			Bancos nacionales			Bancos extranjeros		
	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001
Argentina	10,86	13,01	12,06 ^a	5,92	5,80	6,01	79,91	102,1	21,9	85,13	163,9	19,06
Brasil	10,29	5,84	14,13	4,68	1,91	7,37	79,74	84,4	76,3	93,10	115,9	67,2
Chile	1,58	0,97	1,82	1,03	0,37	1,31	82,80	77,9	69,8	65,03	63,7	62,9
Colombia	8,01	5,54	3,96	6,10	4,91	3,69	102,79	82,1	64,6	125,29	92,4	74,5
México	6,17	6,21	6,43	1,96	1,48	2,09	108,59	102,4	73,2	90,27	86,0	63,7
Perú	6,78	4,61	7,70	6,43	4,91	6,36	91,67	83,7	78,2	114,78	106,4	84,9
Venezuela	7,02	3,42	12,15	6,59	2,05	...	73,86	65,3	70,9	75,26	72,0	...

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

^a 2000.

³ Sin embargo, la correlación es muy baja en el caso de Argentina y negativa en el caso de Perú. Por su parte, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela presentan correlaciones que oscilan entre 0,46 y 0,92.

b) *Indicadores de eficiencia*

Nuestro análisis en este caso se basa en dos indicadores que los organismos que regulan el sector bancario utilizan corrientemente: i) los gastos de explotación en relación con el ingreso total; y ii) el porcentaje de préstamos morosos con respecto al total de la cartera de créditos. El primer indicador mide la eficiencia operativa, mientras que el segundo es una aproximación bastante burda a la calidad de la gestión del riesgo (cuadro 5). El análisis de los datos pone de manifiesto un primer resultado interesante, esto es, una mejora general de la eficiencia en la gestión por parte de los bancos nacionales durante el período estudiado. En seis de los siete países considerados, tanto los bancos extranjeros como los nacionales han reducido notablemente el porcentaje de los gastos de explotación en relación con el gasto total.⁴ El aumento de la eficiencia se da en su mayor parte a partir de 2000, lo que sugiere que puede estar relacionado con los procesos de racionalización de la gestión, la optimización de los recursos humanos y la incorporación de nuevas tecnologías y plataformas tecnológicas en los que está embarcado el sector bancario. En Argentina, a pesar de la crisis financiera de 2002, la eficiencia fue aumentando de forma continuada entre 1997 y 2001, tanto en los bancos nacionales como en los extranjeros. Por otro lado, en Brasil, la eficiencia de los bancos nacionales se mantuvo relativamente estable antes de elevarse ligeramente en el período 1999-2001, mientras que los bancos extranjeros registraron una mejora más considerable. En Colombia, México y Perú la eficiencia tendió a mejorar de forma constante a partir de 1999 en los dos tipos de bancos.

A pesar de que en términos de superposición de intervalos de confianza no se distinguen diferencias estadísticamente significativas en la gestión del riesgo entre los bancos nacionales y los extranjeros, el coeficiente es siempre más bajo entre estos últimos. Contrariamente a lo que sucedía con los bancos nacionales, los bancos extranjeros mantuvieron en general una cartera de créditos relativamente sana durante el período analizado. Esto no debería causar sorpresa, ya que la mayoría de los bancos extranjeros ya habían emprendido políticas dinámicas de reestructuración de los créditos cuando empezaron sus operaciones

⁴ En Chile, los bancos extranjeros han sido mucho más eficientes que los nacionales. No obstante, la competencia en el mercado obligó a estos últimos a reducir costos, por lo que este indicador ha ido registrando año a año una constante reducción de esa desigualdad. En 2001 la diferencia ya no era estadísticamente significativa.

en América Latina, como uno de los elementos clave de su estrategia de posicionamiento en la región. Las políticas del BSCH y del BBVA en Argentina, Brasil, Chile y México constituyen ejemplos claros. Sin embargo, al comparar los datos a lo largo del tiempo, el porcentaje de créditos morosos en la cartera total de cada país no muestra signos de disminución. Esto se cumple tanto en los bancos nacionales como en los extranjeros, y puede explicarse por el empeoramiento de la situación macroeconómica de la región, lo que hizo que muchas empresas y familias no pudieran cumplir con sus pagos, a pesar de los esfuerzos de los bancos por mejorar la gestión del riesgo.

c) *Indicadores de liquidez*

El indicador de liquidez elegido en este caso es la disponibilidad efectiva de fondos prestables —entendida como la diferencia entre los créditos totales y las provisiones de fondos para enfrentar créditos morosos— en relación con los depósitos totales: $\text{Indicador de liquidez} = (\text{créditos totales} - \text{provisiones}) / \text{depósitos totales}$.

Cuanto más grande sea esta diferencia, mayor es el riesgo en que incurre el banco; y, a la inversa, cuanto menor sea la diferencia, más segura es su estrategia. Esto se debe a que la variación en los créditos refleja el grado de endeudamiento del banco; pero una provisión de fondos más grande para hacer frente a créditos morosos puede indicar que el banco está sujeto a regulaciones más estrictas o simplemente a que cree que la recuperación de los créditos será más difícil.

La situación en materia de liquidez varía de un país a otro (cuadro 6, y gráfico A.1 del apéndice). En Brasil, por ejemplo, durante este período los bancos extranjeros contaban con mayor liquidez que los nacionales, y esto aumentó en 2000 y 2001; pero al mismo tiempo la liquidez de los bancos extranjeros era la más heterogénea de la región. Así pues, mientras que en promedio la liquidez de los bancos extranjeros en ese país es mayor que la de los nacionales, la dispersión es tan grande que resulta difícil extraer conclusiones generales, lo que debilita la tesis inicial. En Chile y México sucede lo contrario, puesto que los bancos nacionales tienen un índice de liquidez que es a la vez más alto y más estable (menor desviación estándar).

Otro fenómeno interesante es el descenso acusado de la liquidez registrada en los bancos extranjeros después de las crisis de Asia y Rusia. En Argentina este indicador disminuyó en forma constante entre 1997 y 2001 en todas las clases de bancos, sin grandes diferencias entre los nacionales y los extranjeros. Debido

a que, en general, todos los bancos habían visto deteriorarse su cartera de créditos, no es extraño que adoptaran una política más prudente. Más que cambios de propiedad, esta actitud parece reflejar un clima

económico más incierto, lo que nos lleva al tema final del presente análisis, es decir, la eficacia macroeconómica de los bancos extranjeros en la región.

CUADRO 6

América Latina (siete países): Disponibilidad efectiva de fondos prestables en relación con los depósitos totales, como indicador de liquidez, 1997-2001
(Porcentajes)

País	Bancos nacionales			Bancos extranjeros		
	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001
Argentina ^a	84,5	97,0	90,9	91,9	93,9	82,1
Brasil	95,2	102,1	71,9	201,5	163,8	167,3
Chile	111,6	118,3	108,7	95,2	139,6	85,2
Colombia	142,0	105,5	128,9	192,9	112,2	208,1
México	106,9	108,2	132,9	74,9	90,0	44,1
Perú	134,0	113,2	118,2	130,2	165,7	95,4
Venezuela	74,2	66,1	107,5	68,5	73,4	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

^a En el caso de Argentina, las cifras corresponden al año 2000.

2. Efecto macroeconómico

El análisis macroeconómico indica que los bancos extranjeros y los nacionales no difieren significativamente a nivel operativo; sin embargo, los primeros actúan con mucha más prudencia al evaluar y gestionar el riesgo, y sus provisiones de fondos para enfrentar posibles pérdidas son notablemente más altas que las que efectúan los bancos nacionales. Esto supone un verdadero beneficio para la región. No obstante, un sistema bancario más sólido a nivel microeconómico no es necesariamente mejor, *per se*, para el desarrollo económico. Una mayor eficacia a nivel macroeconómico se obtendría sólo si los bancos extranjeros ayudaran verdaderamente a mejorar (o mitigar) condiciones de crédito insatisfactorias –en otras palabras, si mejoraran las condiciones existentes de financiamiento, oferta, costos y plazos. Pese a limitaciones derivadas de la disponibilidad de datos y del período analizado, en la presente sección se intenta evaluar este aspecto.

a) *Los bancos extranjeros y la oferta agregada de crédito*

El fortalecimiento de los bancos internacionales en América Latina a fines del decenio de 1990 coincidió con un período especialmente desfavorable para la

expansión de la actividad bancaria, fruto de un crecimiento más lento de las economías y de la inestabilidad creada a raíz de la crisis asiática. Las fuertes conmociones externas (problemas financieros y una pérdida del impulso comercial), agravadas por las consiguientes respuestas nacionales, llevaron casi siempre a la restricción monetaria. Debido a que esas políticas suponen generalmente márgenes mayores y costos de inversión más altos, se tiende a generar un círculo vicioso entre el crédito y el riesgo (fruto de una mayor insolvencia), y los bancos se tornan necesariamente más cautelosos. En algunos países, como Argentina y Ecuador, este período también se caracterizó por crisis bancarias.

No debe sorprender, por lo tanto, que en muchos países de América Latina el proceso de profundización de los bancos privados (es decir, de expansión del crédito a sectores más amplios de la población) se estancara desde 1997. Como se puede ver en el gráfico 1, el coeficiente de crédito privado con relación al PIB fue en los siete países considerados, salvo Chile, más bajo en 2001 que en 1998, y en 1998 era todavía muy inferior al de la mayoría de los demás países en desarrollo (y mucho menor aún que el de los países desarrollados). De hecho, el estancamiento del crédito parece aún más preocupante si se observa el promedio

de las tasas de interés aplicadas a los préstamos en esos países (cuadro 7), ya que una parte de la variación en los créditos corresponde a refinanciamiento. Una situación en la que el índice de variación de los créditos es menor que la tasa media de interés que se cobra en el sistema puede indicar una contracción efectiva de la oferta de crédito; en otras palabras, el volumen que se refinancia no incluye el pago necesario para el servicio de la deuda, por lo que la disponibilidad efectiva de financiamiento para los gastos es consiguientemente menor. En 2001 hubo indicios de este fenómeno en algunos países de la región (CEPAL, 2002).

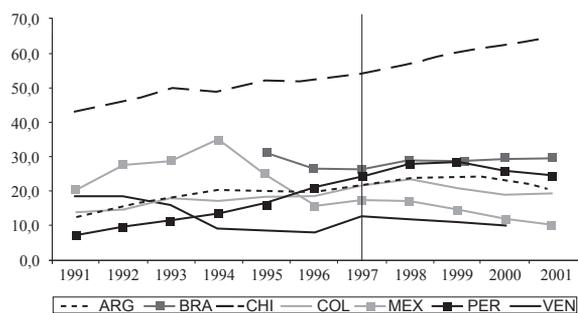
En algunos países la situación se tornó especialmente alarmante. En México, por ejemplo, la oferta real de crédito disminuyó de forma continuada a partir de la crisis del "tequila" de 1994, descendiendo de un 35% del PIB en ese año hasta aproximadamente el 10% en 2001, debido a que los bancos estaban embarcados en un proceso ya en marcha de pasar a pérdida el gran número de créditos sujetos a riesgo. En ese país, una parte importante del financiamiento de la actividad nacional proviene de los créditos de proveedores y los créditos extranjeros. Además, la reestructuración del sistema bancario llevó a una entrada pujante de bancos extranjeros (recuadro 2), con lo cual México se ha convertido recientemente en el país de la región donde la participación extranjera en el

sistema bancario es mayor. Aún así, dadas las repercusiones negativas de la contracción de la economía estadounidense, el crédito bancario no muestra signos de recuperación.

La situación en Argentina era muy insatisfactoria incluso antes de la convulsión de 2001. Los créditos empezaron a frenarse en el período transcurrido entre las crisis de Asia y Rusia, y la situación empeoró en los años siguientes. De 2000 a 2001 los créditos descendieron en casi un 18% y el sistema colapsó completamente después del fin del régimen de convertibilidad y de que se aplicara la congelación de los depósitos bancarios, proceso conocido como el "corralito". En general, el estancamiento del crédito está directamente relacionado con una actitud más prudente de los bancos, sobre todo los extranjeros. Si se analiza la distribución de las carteras de los bancos en la región, la escasez de crédito no es sorprendente: en tres países (Argentina, Brasil y Chile) el porcentaje de créditos sobre los activos bancarios totales disminuyó, tanto en los bancos nacionales como en los extranjeros, lo que refleja el hecho de que la banca buscaba activos de menor riesgo, como los bonos del Estado. En México y Colombia, en los bancos nacionales los créditos disminuyeron en relación con los activos totales, pero no sucedió así en los bancos extranjeros.

GRAFICO 1

América Latina: Proporción del crédito en relación al PIB, 1991 - 2001
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de FMI (2002).

CUADRO 7

América Latina: Variación del crédito al sector privado en valores constantes de 1998 y a tasas de interés reales, 1997-2001
(Porcentajes)

País	Variación real del crédito		Tasas de interés reales sobre los préstamos		
	1997-2000	2000-2001	1997-2000	2000	2001
Argentina	1,4	-17,6	11,0	12,7	27,0
Brasil	11,4	14,4	66,6	48,1	46,4
Chile	6,8	9,1	11,0	9,7	9,5
Colombia	-1,5	12,9	16,1	9,5	12,4
México	-4,2	-7,5	9,6	9,4	8,6
Perú	4,2	-2,6	23,8	23,2	21,4
Venezuela	0,2	26,4	6,1	11,2	9,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de FMI (2002).

Recuadro 2

LOS BANCOS EXTRANJEROS DOMINAN EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO, PERO EL CRÉDITO NO SE RECUPERA

El sector bancario mexicano se reprivatizó al principio de la década de 1990, en un proceso en el que participaron los accionistas mexicanos. Debido a que la legislación de entonces no permitía que la propiedad extranjera de los bancos superara el 20%, las empresas financieras internacionales decidieron mantener su presencia exclusivamente mediante oficinas de representación. Los nuevos propietarios de los bancos provenían de la administración de empresas mexicanas del mercado de valores; su experiencia sobre créditos y análisis del riesgo era prácticamente inexistente. Este hecho, agravado por una regulación y supervisión deficientes, acentuó la crisis financiera y la recesión económica que aconteció en el país a fines de 1994 y en 1995. La necesidad de recapitalizar el sistema bancario, junto con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte provocó una de las transformaciones institucionales más importantes del sistema financiero mexicano, incluyendo la eliminación de los obstáculos a la entrada de bancos extranjeros. Al firmar dicho TLC, México emprendió la apertura del sector financiero a la competencia internacional (aunque en forma diferente para los distintos intermediarios), y eso supuso la participación del capital extranjero en las instituciones bancarias nacionales. Este proceso se desarrolló en dos etapas: hasta 1998 la propiedad extranjera del capital de un banco estuvo limitada al 50%; pero de ahí en adelante ese límite se suprimió y el sector quedó completamente liberalizado.

Esta apertura tuvo lugar como parte de una reestructuración general del sector bancario, debilitado gravemente a raíz de la crisis del "tequila" y debido a una amplia cartera de créditos morosos. Para promover la capitalización del sector bancario, el Estado se hizo cargo de la cartera de créditos morosos por un valor de aproximadamente 120.000 millones de dólares. Esto fue gestionado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que posteriormente se convirtió en el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPBAB). Este fondo fue reconocido como deuda pública con garantía del Estado, en el que éste pagaba un interés de aproximadamente 40% por año hasta fines de 2000 –primero a los bancos nacionales y después a los extranjeros. La venta de los bancos nacionales a instituciones bancarias extranjeras supuso grandes volúmenes de divisas. En 2000, el BBVA pagó 1.750 millones de dólares para adquirir Bancomer. Su competidor, el BSCH, compró Serfin en 2001 por 1.560 millones de dólares, y Citigroup pagó 12.500 millones de dólares por el Banco Nacional de México (BANAMEX). El último en entrar, HSBC, pagó 1.140 millones de dólares en agosto de 2002 por el grupo financiero Bital, el cuarto en importancia de los participantes en el sistema financiero mexicano. Como estas cantidades fueron directamente a manos de los antiguos accionistas de los bancos, el proceso no sirvió para reducir la deuda de las instituciones bancarias, la cual tuvo que ser asumida por el Estado para salvaguardar el sistema.

Los bancos extranjeros también tuvieron acceso a fondos más baratos que los mencionados anteriormente, pero esto no conllevó una expansión del crédito o costos menores para las empresas mexicanas. El hecho de que los bancos nacionales hubieran sido adquiridos por instituciones extranjeras no alteró su situación de oligopolio o su aversión al riesgo y, en lo fundamental, ellos continuaron dependiendo de los altos rendimientos obtenidos de activos libres de riesgo, como los bonos del Estado. Esto significa que su relación de búsqueda de rentas con el Estado no ha variado. Las utilidades de los bancos crecieron rápidamente después de ser adquiridos por instituciones extranjeras (gráfico 2). Aunque los rendimientos de los bonos del Estado disminuyeron considerablemente (cayeron por debajo del 10% en 2002), en vez de prestar a las empresas o las familias los bancos elevaron las comisiones que cobraban por sus servicios para mantener su rentabilidad. Esto explica en parte por qué el crédito en México se ha reducido hasta estancarse: el cambio en la propiedad del sector bancario privado no ha estimulado una mayor competencia, y los bancos han adaptado su estrategia a prácticas de asignación de carteras y evaluación del riesgo que desalientan el crédito. La recesión de estos últimos años, agravada por las dudas acerca de si efectivamente se haría cumplir la legislación sobre quiebras, ha dado sólidos motivos a los bancos para no variar su comportamiento.

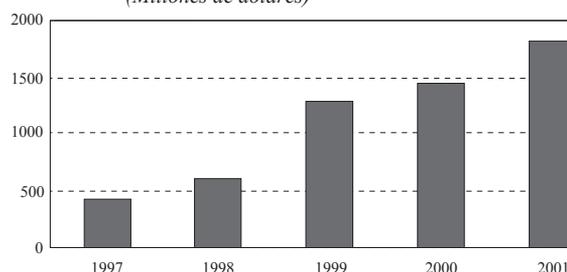
Fuente: Elaboración de los autores.

b) *Márgenes y costos del crédito*

Con respecto a la intermediación bancaria, aunque entre 1997 y 2001 en cuatro de los siete países analizados los márgenes se redujeron (cuadro 8), ellos continuaron siendo amplios incluso en los países en los que habían disminuido. Esto hace que el promedio de las tasas de interés esté muy por encima de los niveles internacionales. En Brasil, por ejemplo, los márgenes se mantienen arriba del 30%, con tasas de crédito de alrededor del 45%, a pesar de que el Banco Central ha aplicado desde 1999 una política explícita para reducir los márgenes –mediante reservas obligatorias más bajas y medidas para aumentar la competitividad y la transparencia, entre otras. A pesar del notable aumento de la participación de los bancos extranjeros en la región, sólo dos de los siete países estudiados (Chile y Venezuela) tenían en 2001 márgenes no superiores

GRAFICO 2

México: Ingresos netos del sistema bancario, 1997 - 2001
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración de los autores, basada en *Latin Finance* (2002) y *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

al 6%; pero aún en estos casos estaban muy por encima del promedio de la OCDE y los países asiáticos.

CUADRO 8

América Latina (15 países): Márgenes de intermediación bancaria, 1997-2001

País	Tasas de depósito		Márgenes		Tasas de interés	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Argentina	7,0	40,9	2,1	10,8	9,2	56,2
Bolivia	14,7	9,3	30,8	10,5	50,1	20,8
Brasil	24,4	18,6	43,3	36,2	78,2	61,5
Chile	12,0	3,9	3,3	3,8	15,7	7,9
Colombia	24,1	9,2	8,1	6,8	34,2	16,5
Costa Rica	13,0	11,3	8,4	13,5	22,5	26,3
Ecuador	28,1	5,4	11,7	9,2	43,0	15,1
Guatemala	5,8	7,0	12,1	9,3	18,6	16,9
Honduras	21,3	14,1	8,9	7,7	32,1	22,9
México	14,7	2,9	8,6	6,3	24,5	9,3
Panamá	7,0	5,0	3,4	5,2	10,6	10,5
Paraguay	13,0	22,5	13,1	9,4	27,8	34,0
Perú	15,0	4,1	13,0	10,2	30,0	14,7
Uruguay	19,6	33,5	43,4	64,9	71,6	120,1
Venezuela	14,7	29,3	7,8	5,9	23,7	36,9
Promedio simple de América Latina	15,6	14,5	14,5	14,0	32,8	31,3
Promedio ponderado de América Latina	18,6	14,6	21,6	18,4	45,0	36,3
Promedio simple de la OCDE ^a		0,1		3,7		3,8
Promedio simple de Asia ^b		1,9		3,5		5,4

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de FMI (2002).

^a La muestra incluye a Alemania, España, Estados Unidos, Países Bajos, Italia, Japón y Suiza.

^b La muestra incluye a Filipinas, Indonesia, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia.

Excepto en el caso de Brasil, no hay cifras que diferencien los bancos extranjeros de los nacionales en lo que se refiere a los márgenes, ya que los datos indican que en ambos grupos estos son bastante similares. En Brasil, los márgenes de los bancos nacionales y los extranjeros no sólo son muy parecidos sino que también siguen la misma tendencia a lo largo del tiempo. A pesar de que el aumento de los márgenes es una reacción

ante un riesgo más alto derivado de la inestabilidad macroeconómica, no está relacionado con el aumento de los créditos morosos o con las reservas bancarias. Como se observa en el cuadro 9, por lo menos en tres países (Brasil, Chile y Venezuela) las reservas que efectuaron los bancos nacionales en 2001 para encarar los créditos riesgosos fueron menores que el promedio del período 1997-2001; lo mismo sucedió con los bancos

extranjeros en Brasil y Chile. En resumen, la entrada de bancos extranjeros no tuvo efectos significativos en el costo del capital, ya que éste depende más de la situación macroeconómica que de las diferencias en la gestión del costo, tanto en el caso de los bancos nacionales como de los extranjeros. Al parecer los bancos extranjeros se adaptan a la realidad nacional en vez de imponer su propia dinámica en la determinación de los costos del capital.

CUADRO 9

América Latina: Razón entre reservas por créditos riesgosos y préstamos vencidos, 1997-2001

País	Bancos nacionales			Bancos extranjeros		
	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001
Argentina	2,68	0,72	4,22	1,90	0,75	5,13
Brasil	1,43	1,67	0,74	1,58	1,83	0,62
Chile	2,14	2,71	1,76	2,69	2,85	1,57
Colombia	0,78	0,48	2,05	0,98	0,54	1,84
México	1,84	1,27	2,75	2,47	1,00	1,59
Perú	1,18	1,37	1,42	1,21	1,01	1,43
Venezuela	1,67	2,45	1,39	1,82	2,03	...

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de FMI (2002).

c) *Estabilidad del sector bancario*

Para evaluar el efecto de los bancos extranjeros en la eficiencia macroeconómica de los sistemas bancarios regionales es útil emplear un criterio diferente: la estabilidad. Antes de que los bancos extranjeros llegaran, se dijo mucho que ellos podrían contribuir a que el sistema fuera menos frágil. Se expusieron al menos tres argumentos: i) los bancos extranjeros tendrían sistemas de gestión del riesgo más sofisticados, basados en una supervisión más rigurosa por parte de las autoridades de sus países de origen; ii) serían menos vulnerables a los ciclos nacionales de la región porque su exposición efectiva a éstos sería relativamente pequeña en comparación con su amplia diversificación en todo el mundo; y iii) las filiales nacionales de los bancos extranjeros siempre podrían obtener respaldo de sus sociedades matrices en caso de cambios repentinos en la liquidez.

Tomando en consideración sólo los indicadores de gestión del riesgo y de provisiones para pérdidas, los bancos extranjeros deberían haber contribuido sin duda a tener un sistema bancario más sólido. Sin embargo, como señalaron Stallings y Studart (2001), las violentas conmociones macroeconómicas de los últimos años hicieron ineficaces incluso los sistemas

más sofisticados de control y de gestión del riesgo. De hecho, en situaciones macroeconómicas muy inestables, esos sistemas incluso podrían agravar el riesgo debido a sus propiedades procíclicas bien conocidas.⁵ En consecuencia, no es extraño que los bancos extranjeros, que tienen en general sistemas de evaluación del riesgo más sofisticados (y más prudentes) que los bancos nacionales, acaben reaccionando ante los ciclos económicos en forma mucho más acentuada.

Con respecto al argumento de que la diversificación de los bancos extranjeros en todo el mundo tiene repercusiones positivas en la estabilidad, la otra cara de la moneda es que esos bancos son mucho más sensibles que los nacionales a los cambios de previsiones que se originan en las economías avanzadas. Por ello, en la misma medida en que ha ido aumentando la exposición de la banca internacional en las economías de la región (BPI, 2001a), sus filiales nacionales han adoptado una postura cada vez más prudente.

Por último, en respuesta al argumento de que los bancos extranjeros pueden contar con el apoyo incondicional de sus sociedades matrices en momentos de pérdida de liquidez, es necesario hacer dos observaciones. En primer lugar, ese apoyo puede verse comprometido por el hecho de que la sociedad matriz tiene que mantener en su país de origen un nivel de capital compatible con el riesgo ponderado de sus activos. Esto es debido a que los episodios de crisis financiera en un país emergente suelen reflejarse en su índice de "riesgo país", y cualquier contribución de la sociedad matriz tiene que representar una expansión de su capital global. Como se ha observado en la reciente crisis argentina, lo expuesto genera severas restricciones en la capacidad de las sociedades matrices para aportar fondos en momentos de gran incertidumbre macroeconómica y/o de crisis de liquidez en las economías emergentes. En segundo lugar, existen

⁵ Como señalaron Borio, Farfina y Lowe (2001), la naturaleza procíclica del sistema bancario proviene del hecho de que la mayoría de los sistemas de evaluación del riesgo parten de un horizonte demasiado corto como para determinar con precisión los riesgos por falta de pago y valorar correctamente los activos financieros y reales que se utilizan como garantía. Por lo tanto, en épocas de restricción económica, los indicadores de riesgo tienden a aumentar muy acusadamente, mientras que los valores de lo depositado en garantía disminuyen. Como consecuencia de esos dos movimientos, el sistema bancario en su conjunto tiende a comportarse más cautelosamente, dando lugar a una contracción del crédito (o una desaceleración en su crecimiento) lo que, a su vez, acaba generando un círculo vicioso. Como la macroeconomía se vuelve más volátil, el riesgo del crédito se evalúa más prudentemente, lo que aumenta la naturaleza procíclica del sistema.

disposiciones en las reglamentaciones de los sistemas financieros que, en determinadas circunstancias, prohíben respaldar la liquidez de una filial debilitada. Por ejemplo, la legislación de los Estados Unidos⁶ dispone que un banco no está obligado a pagar depósitos realizados en una filial en el extranjero si no puede hacerlo debido a: *i*) una situación de guerra, insurrección o luchas civiles; o *ii*) porque se lo ha impedido una acción o instrumento del gobierno del país anfitrión, adoptado sin un acuerdo explícito por escrito con el banco. Esta ley se añadió a la legislación ya existente en 1994, después de que depositantes de Filipinas y Viet Nam llevaran al Citibank ante la justicia y ganaran sus respectivos casos.

En resumen, la eficacia macroeconómica del

sistema bancario hacia inicios del nuevo milenio estaba profundamente deteriorada por el clima macroeconómico, que fue muy desfavorable para la actividad bancaria. Este clima generó una actitud más prudente de los bancos, lo que a su vez dio lugar a un estancamiento del crédito, el mantenimiento de márgenes muy amplios y la reducción de los plazos de los créditos. A fin de evitar pérdidas mayores provocadas por la inestabilidad macroeconómica de la región (sobre todo en países que han sufrido crisis monetarias similares a la de Argentina), los bancos extranjeros adoptaron una actitud más cautelosa, que conlleva el mantenimiento de una elevada liquidez y, por lo tanto, niveles de préstamo relativamente bajos.

III

Conclusiones

La gran presencia de los bancos internacionales en América Latina en el decenio de 1990 refleja en parte su estrategia de obtener mercados en todo el mundo, y en parte los cambios en el clima económico y el contexto institucional de la región. La penetración de esos bancos en la región ha supuesto costos y beneficios, tanto para los inversores bancarios como para los sistemas financieros afectados. En materia de beneficios, hasta 2001, cuando estalló la crisis argentina, los bancos extranjeros crecieron sostenidamente, ganando una cuota importante de los sistemas bancarios nacionales, que iban en 2001 desde el 34% en Colombia al 90% en México. En la década de 1980, Chile había sido el país con mayor participación de la banca extranjera, pero esto suponía entonces menos del 20% del mercado. Además, la rentabilidad de las operaciones de los bancos extranjeros en la región fue creciendo, medida tanto por el rendimiento de los activos como por el beneficio sobre el capital, y en algunos casos superó la rentabilidad de los bancos en su conjunto. Al mismo tiempo, los bancos extranjeros extendieron su participación en el mercado de capitales, sobre todo en la gestión de los fondos de pensiones, uno de los negocios más atractivos para las instituciones financieras.

Los costos, por su parte, tenían diversos orígenes, como la inestabilidad de la región y su vulnerabilidad ante las conmociones externas y las crisis monetarias; en muchos casos, los bancos extranjeros subestimaron la competencia nacional (Brasil es un buen ejemplo de ello). La crisis argentina marcó claramente un punto de inflexión en la estrategia de expansión de esos bancos, aunque los costos de esa crisis han dependido del peso que tenía América Latina y en concreto Argentina, en las actividades totales de cada banco. En un extremo se encuentran los bancos españoles, cuyos intereses en la región representaban entre un 26% y un 29% del total de sus activos. En el otro extremo están los bancos que sólo se expandieron en la gestión de la tesorería o segmentos de las empresas bancarias. En una posición intermedia está Citigroup, cuya diversificación en todo el mundo impidió que se viera gravemente afectado por el deterioro de las condiciones regionales, a pesar de sus intereses nada desdeñables en la región (7% de los activos totales).

Del análisis también se desprende que los bancos extranjeros no difieren significativamente de los nacionales en la eficiencia de sus operaciones, pero que actúan con más cautela en la evaluación y gestión del riesgo. No obstante, el hecho de que no exista una diferencia estadísticamente significativa en materia de eficiencia entre los bancos nacionales y los extranjeros

⁶ Véase el artículo 25C de la Ley de Reserva Federal (artículo 326 de la Ley Riegle-Neal de actividades bancarias interestatales, codificada en 12 US Code section 633).

no significa que éstos no hayan tenido efectos positivos en la región. Evidentemente, la competencia generada por la entrada de los bancos extranjeros activó los esfuerzos de los bancos nacionales por reducir los costos y aumentar la rentabilidad, a fin de protegerse de ser expulsados del mercado. De hecho, a pesar de la naturaleza oligopólica del sector, la competencia actual entre los grandes bancos nacionales y los extranjeros es muy fuerte. Lo interesante del sector financiero es que todos los competidores tienen acceso a los últimos adelantos tecnológicos. Como esto resulta relativamente barato, no es exclusivo de los bancos extranjeros, y debido a los progresos realizados en la tecnología de la información y las comunicaciones el sistema financiero la utiliza con particular intensidad. No obstante, con pocas excepciones—Chile es una de ellas—la reducción de costos generada por el progreso tecnológico no ha supuesto servicios financieros más baratos para las empresas o los particulares. Y lo que es aún peor, tampoco ha mejorado el acceso de las empresas al crédito.

En consecuencia, el resultado positivo para la región en materia de eficiencia microeconómica contrasta con el efecto macroeconómico (la eficacia de la participación de los bancos extranjeros en el sistema), medido en función de las condiciones en las que se otorgan los créditos, la disponibilidad de financiación comercial y la estabilidad del sistema. Del análisis se desprende que los bancos extranjeros no han tenido una

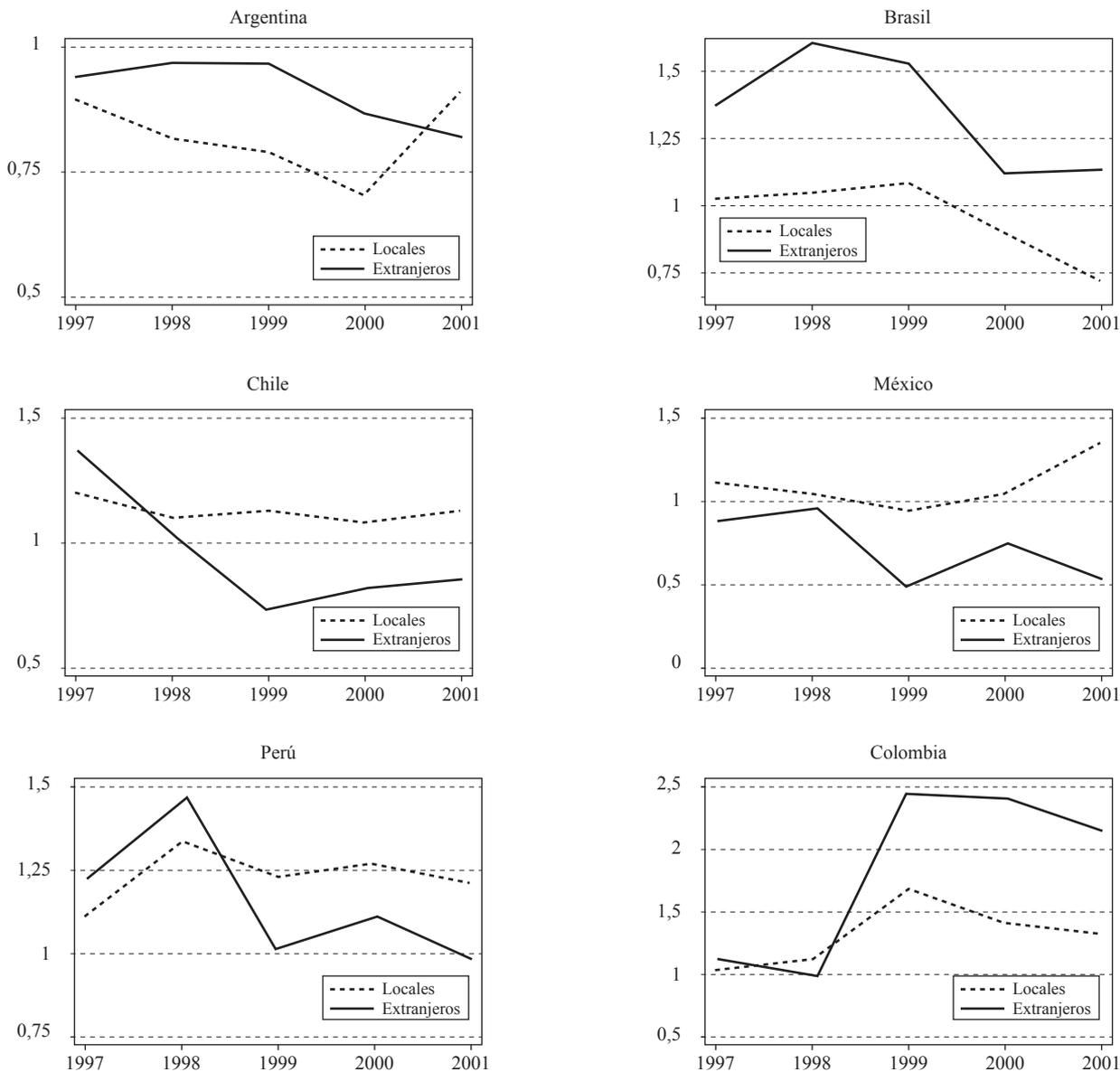
repercusión importante a este nivel: son más cautos que los nacionales en el otorgamiento de créditos y su respuesta a las crisis es claramente procíclica, todo lo cual intensifica los efectos de la restricción monetaria. A pesar de la eficiencia en la gestión, los márgenes de las tasas de interés sólo se redujeron en cuatro de los siete países analizados; pero incluso en ellos se mantuvieron extremadamente altos—más altos que en Asia y, por supuesto, que en los países de la OCDE. Los márgenes han reaccionado más ante el entorno macroeconómico que ante las diferencias en la gestión de costos, y los bancos extranjeros parecen, a este respecto, adaptarse a la realidad nacional en vez de imponer su propia dinámica sobre el costo del capital.

Por último, con respecto a la reacción ante las crisis sistémicas, la experiencia de los últimos años señala que el comportamiento de los bancos internacionales hacia sus filiales y sucursales depende de varios factores: el marco institucional de su país de origen, el marco institucional del país huésped, y las medidas adoptadas por las autoridades nacionales durante las crisis. En la práctica, no se puede considerar a las sociedades matrices de los bancos internacionales como prestamistas de última instancia; su comportamiento en momentos de crisis ha dependido de la naturaleza de los problemas que los bancos estuvieran enfrentando en el país huésped y del tipo de establecimiento de que se tratara.

Apéndice

GRAFICO A.1

América Latina (seis países): Evolución del índice de liquidez en cada país, por tipo de banco, 1997 - 2001



Fuente: Latin Finance (2002).

CUADRO A.1

América Latina (siete países): Confianza de la región, según indicador de rentabilidad 1997-2001^a

País	Rendimiento de los activos		Beneficio sobre el capital	
	Bancos nacionales	Bancos extranjeros	Bancos nacionales	Bancos extranjeros
Argentina	0,25 ~ 1,32	-0,16 ~ 0,77	-2,35 ~ 8,48	3,43 ~ 8,62
Brasil	0,57 ~ 1,23	0,44 ~ 0,98	9,52 ~ 15,07	4,35 ~ 12,59
Chile	0,64 ~ 0,98	0,45 ~ 0,68	10,55 ~ 15,67	8,16 ~ 12,74
Colombia	-1,02 ~ 0,78	-0,57 ~ 0,75	3,95 ~ 10,91	4,74 ~ 11,75
México	0,48 ~ 1,83	0,78 ~ 1,64	3,43 ~ 10,32	7,86 ~ 14,53
Perú	0,34 ~ 1,17	0,13 ~ 0,90	5,39 ~ 10,10	2,21 ~ 8,86
Venezuela	1,65 ~ 2,74	1,77 ~ 2,97	12,36 ~ 17,01	11,63 ~ 19,22

Fuente: CEPAL, sobre la base de *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

^a 95% de nivel de confianza.

CUADRO A.2

América Latina (siete países): Confianza de la región, según indicador de eficiencia, 1997-2001^a

País	Préstamos morosos / Préstamos brutos		Gastos de explotación / Ingresos totales	
	Bancos nacionales	Bancos extranjeros	Bancos nacionales	Bancos extranjeros
Argentina	63,1 ~ 96,1	66,7 ~ 103,4	8,2 ~ 13,3	4,6 ~ 7,2
Brasil	75,4 ~ 85,0	75,6 ~ 110,8	7,1 ~ 13,4	3,3 ~ 6,0
Chile	74,4 ~ 91,1	57,0 ~ 73,0	1,2 ~ 1,9	0,7 ~ 1,2
Colombia	87,4 ~ 118,1	82,2 ~ 140,3	6,3 ~ 9,6	4,6 ~ 7,6
México	80,8 ~ 136,3	76,6 ~ 101,4	4,6 ~ 7,6	0,9 ~ 2,9
Perú	87,0 ~ 96,2	84,6 ~ 110,1	5,5 ~ 8,0	5,3 ~ 7,3
Venezuela	70,0 ~ 77,6	69,9 ~ 80,5	4,5 ~ 9,4	3,1 ~ 5,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

^a 95% de nivel de confianza.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Borio, C., C. Farfine y P. Lowe (2001): *Procyclicality of the Financial System and Financial Stability: Issues and Policy Options*, BIS Papers, N° 1, Basilea.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2001a): Ciclos y sistemas financieros, *Informe anual del Banco de Pagos Internacionales*, Basilea.
- _____ (2001b): *The Banking Industry in the Emerging Market Economies: Competition, Consolidation and Systemic Stability*, BIS Papers, N° 4, Basilea.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *Reformas económicas en América Latina: una síntesis de la experiencia en once países*, LC/R.1606, Santiago de Chile.
- _____ (1996): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre la macro y microeconomía*, serie Libros de la CEPAL, N° 42, LC/G.1898-P, Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- _____ (2002): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001*, LC/G.2178-P, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.47.
- _____ (2003): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2002*, LC/G.2198-P, Santiago de Chile, mayo.
- Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.11.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2000): *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues*, Washington, D.C.
- _____ (2001): *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues*, Washington, D.C.
- _____ (2002): *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., junio.
- Held, G. y L.F. Jiménez (2001): Liberalización financiera, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, en R. Ffrench-Davis y B. Stallings (comps.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago de Chile, CEPAL/LOM Ediciones.
- Latin Banking Guide & Directory* (2002): <http://www.latinfinance.com>, agosto.
- Latin Finance* (2002): <http://www.latinfinance.com>, septiembre.
- Salomon Smith Barney (2001): *Foreign Financial Institutions in Latin America. 2001 Update*, Nueva York, diciembre.
- Stallings, B. y R. Studart (2001): *Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis*, WIDER Documento de Trabajo, N° 2002/45, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas.