

PARTE I

Hechos más relevantes y síntesis

Introducción

LOS bancos desempeñan un papel crucial en la determinación de los niveles de vida de las economías modernas. Tienen la capacidad de estimular y recolectar el ahorro de una sociedad y distribuirlo entre las empresas y los sectores que necesitan capital como insumo para sus actividades económicas. Mediante este proceso, el sector bancario puede determinar y alterar la trayectoria del progreso económico, sobre todo en países que no cuentan con fuentes alternativas de financiamiento como mercados de capitales desarrollados. La función de los bancos también abarca la distribución del crédito. Al ofrecer servicios de sistemas de pagos y proteger los depósitos, los bancos pueden convertirse en la piedra angular de la prosperidad económica.

En el contexto de este Informe *Progreso económico y social en América Latina*, un banco se define como una institución cuyas principales operaciones consisten en recibir depósitos del público y otorgar préstamos. En este proceso de intermediación financiera, los bancos comerciales financian la mayoría de sus préstamos con depósitos y mantienen altos niveles de apalancamiento. La naturaleza de esta operación implica transformar los activos de tal manera que se corren varios riesgos simultáneamente.¹ Los bancos, al otorgar préstamos, afrontan lo que se conoce como riesgo crediticio (el riesgo de que no se recupere el crédito), riesgo de liquidez (vinculado a las diferencias de vencimientos entre los pasivos y los activos), riesgo de tasas de interés y otros riesgos que surgen del mercado (por ejemplo, los riesgos relacionados con la fluctuación de precios fundamentales como el tipo de cambio). La combinación de estos riesgos imprime una fragilidad inherente a la actividad bancaria, que se ve exacerbada por desequilibrios macroeconómicos globales.

En este informe se analizan varios temas relativos al tamaño, el costo y la estabilidad del crédito bancario, y se los relaciona con los riesgos subyacentes que caracterizan a la actividad bancaria. Se incluyen también análisis minuciosos sobre los factores que determinan el costo y la cantidad de crédito disponible para la sociedad, así como los factores determinantes de la volatilidad del crédito y la fragilidad del sector bancario.

Asimismo, se hace hincapié en aspectos de política que han sido y siguen siendo el núcleo del debate financiero que tiene lugar en toda la región de América Latina y el Caribe.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE EL CRÉDITO BANCARIO?

La mayoría de las actividades de los bancos están relacionadas con la distribución eficiente de recursos, función esencial para el desarrollo económico. Los bancos son agentes fundamentales en la distribución del capital y, por lo tanto, estimulan el desarrollo económico. De hecho, existe una alta correlación entre el crédito bancario y el producto interno bruto (PIB) per cápita, como se observa en el gráfico 1.1. Los países con sectores bancarios pequeños tienen niveles más bajos de desarrollo. Esta fuerte correlación es una clara señal del vínculo existente entre el desarrollo financiero y el económico.

Desde el punto de vista teórico, no queda claro en qué dirección opera la causalidad de este vínculo. El desarrollo financiero puede dar lugar al desarrollo económico al mejorar la distribución del ahorro en la economía, pero también el desarrollo económico, mediante la creación de buenas instituciones y la infraestructura necesaria, puede promover el crecimiento del sistema financiero. No obstante, en una serie de estudios empíricos recientes, como los trabajos precursores de Levine y Zervos (1998) y Rajan y Zingales (1998), se demostró que un desarrollo financiero inicial más alto da lugar posteriormente a un mayor crecimiento del PIB, concluyendo que el desarrollo financiero realmente induce el crecimiento económico. Los bancos sólidos que proporcionan crédito de manera estable y poco costosa revisten gran importancia para el desarrollo.

El desarrollo económico no solo se relaciona con el del sistema bancario, sino también con el de otros in-

¹ Por ejemplo, los bancos transforman sus depósitos líquidos a corto plazo en préstamos ilíquidos a largo plazo. Transforman además otras características de los activos, corriendo muchos riesgos durante ese proceso.

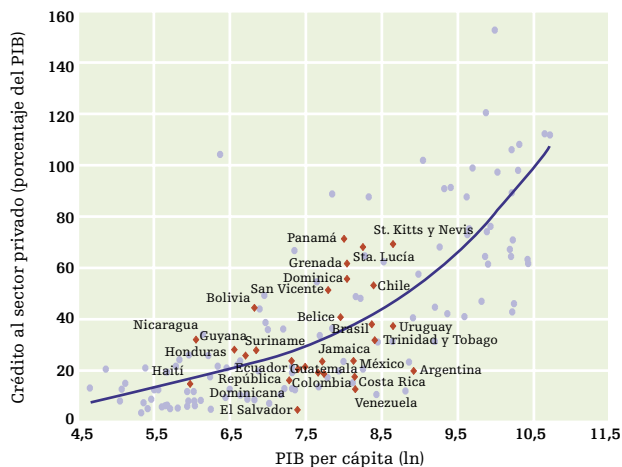
CUADRO 1.1 DESARROLLO FINANCIERO POR GRUPO DE INGRESO EN EL MUNDO, AÑOS NOVENTA
(Proporción del PIB)

Grupo de ingreso	Bancos	Otras instituciones	Bolsa
Alto	81	41	33
Mediano alto	40	21	11
Mediano bajo	34	12	12
Bajo	23	05	04

Nota: Promedio simple para los grupos de ingreso definidos por el Banco Mundial.

Fuente: Demirgüç-Kunt y Levine (1999).

GRÁFICO 1.1 Profundización bancaria y desarrollo económico en América Latina y el Caribe, años noventa



Nota: Crédito promedio al sector privado como porcentaje del PIB y PIB per cápita promedio durante los años noventa. La línea de tendencia es cuadrática.

Fuente: Basado en datos del FMI y el Banco Mundial.

intermediarios financieros como los mercados bursátiles y las instituciones no bancarias que ofrecen crédito. En el cuadro 1.1 puede verse la evolución de los bancos, las instituciones no bancarias y el mercado bursátil en un grupo de países que se encuentran en diferentes niveles de desarrollo económico. Se observa claramente que existen marcadas diferencias en las distintas formas de desarrollo financiero de los países. Los países desarrollados cuentan con los mercados financieros más desarrollados en todas sus dimensiones y poseen mercados de capital que pueden complementar y en algunos casos incluso sustituir al crédito bancario. Por razones que exceden el alcance de este informe, en los países de América Latina no se han desarrollado mercados de capital vigorosos, y la principal fuente de financiamiento externo para las empresas de la región es el crédito bancario.

Como puede verse en el cuadro 1.1, el crédito bancario en términos relativos reviste mucha mayor importancia en los países en desarrollo que en los países desarrollados. Es perfectamente natural que los países con un sistema bancario subdesarrollado tengan un mercado de capital subdesarrollado. La experiencia internacional sugiere que un sector financiero basado en operaciones bursátiles debe apoyarse en un sector bancario maduro. Esto quiere decir que existe una secuencia en el proceso de desarrollo de los mercados bancarios y de capital y este último se desarrolla una vez que esté plenamente establecido el primero (Rojas-Suárez y Weisbrod 1994). Para funcionar adecuadamente, los mercados de capital necesitan bancos, y los bancos también necesitan mercados de capital para protegerse contra ciertos tipos de riesgos y crecer. Por lo general, al final de toda transacción en un mercado de capital, existe un banco que aporta la liquidez necesaria para completar la transacción. Más aún, los bancos crean mercados, como se ha visto recientemente en el desarrollo de los mercados de bonos públicos.² Como cabría esperar, el sector financiero de América Latina y el Caribe, dado el nivel de desarrollo económico, opera básicamente con los bancos, y los mercados de valores son pequeños e ilíquidos.

Habida cuenta de que son pocas las fuentes alternativas de financiamiento, el desarrollo y la estabilidad del sector bancario resultan cruciales para lograr una senda estable de crecimiento económico. Cuando los mercados de capital están poco desarrollados, son los bancos los que absorben casi toda la responsabilidad de identificar proyectos de inversión seguros y rentables que necesiten capital, y de suministrarles ese capital. Pero si se carece de una tecnología eficiente de distribu-

² Pueden citarse también otros ejemplos, como el desarrollo de servicios de seguros y arrendamiento financiero. La ventaja de los bancos para iniciar y establecer estos servicios radica en su acceso a la información sobre riesgos.

ción del capital, no se emprenderán proyectos rentables y se verá impedido el crecimiento económico.

La estabilidad del proceso de suministro de crédito también es fundamental para el desarrollo porque los proyectos rentables a largo plazo exigen un acceso continuo a fuentes de financiamiento. Si se interrumpe la oferta de crédito puede obstaculizarse la inversión, el crecimiento y de ahí la prosperidad de la economía. No es de sorprender que los países con mercados de crédito más desarrollados registren tasas más elevadas de crecimiento económico y una menor volatilidad en respuesta a diversos tipos de shocks.³ Desde esta perspectiva, las políticas que dan mayor capacidad a los bancos para suministrar crédito y manejar adecuadamente los riesgos resultan primordiales para aprovechar los beneficios potenciales de los mercados crediticios a fin de asegurar la distribución eficiente del crédito y la promoción del crecimiento económico.⁴

En los párrafos precedentes se subraya la gran importancia que tienen los bancos para suministrar capital de manera eficiente con el objeto de financiar proyectos de inversión. Pero existen otras tareas que realizan los bancos y que también sustentan la actividad económica: proporcionan liquidez y acceso a un sistema de pagos. En un mundo sin costos de transacción y donde la información estuviera disponible en forma gratuita para todos, no habría necesidad de dinero. No obstante, dada la existencia de fricciones y limitaciones de información, la utilización de dinero es más eficiente que el trueque. Por ejemplo, dado el tamaño de las transacciones o la distancia física entre las partes que las realizan, es fundamental el uso de formas no físicas de dinero—como cheques, tarjetas de débito y de crédito— para el adecuado funcionamiento de los mercados de bienes y servicios. Los bancos ofrecen un sistema de compensación y una red completa para facilitar la mayoría de las transacciones económicas al garantizar que el pagador que se encuentra en un extremo de la transacción realmente entregue los fondos acordados al destinatario del otro extremo de manera casi automática. La capacidad de transferir eficientemente los fondos entre los agentes es esencial para una economía de mercado. Las transacciones costosas e ineficientes pueden obstaculizar el comportamiento de varios mercados. De aquí se deduce por qué la protección del sistema de pagos se ha convertido en un objetivo de política en sí mismo.

Contar con un conjunto seguro de instituciones que protejan el ahorro, asignen de manera eficiente los recursos y respalden la operación eficiente de las transacciones financieras resulta crucial para el desarrollo. No obstante, debido a problemas relacionados con las asimetrías de información y con la dificultad de lograr

un marco adecuado de contratación entre prestatarios y prestamistas, no es tan sencillo manejar los riesgos. Crear y mantener un sistema bancario seguro y sólido es tarea difícil en vista de los diferentes riesgos que encierran las operaciones bancarias.

EL CRÉDITO BANCARIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: HECHOS MÁS RELEVANTES

El crédito bancario es escaso en América Latina y el Caribe. Durante el decenio de 1990, el nivel promedio de crédito otorgado al sector privado en la región era de solo 28% del PIB, una tasa significativamente más baja que la de otros grupos de países en desarrollo, como Asia del Este y Pacífico (72%) y Medio Oriente y Norte de África (43%). Como puede apreciarse en el cuadro 1.2, el tamaño de los mercados de crédito de la región es particularmente pequeño cuando se lo compara con los países desarrollados (84%).

Desde una óptica más amplia del sector financiero, donde se incluyen el crédito bancario y los mercados de capital, se llega a la misma conclusión. Pese a que el nivel actual de crédito que se otorga al sector privado en América Latina y el Caribe es mayor que el nivel que se observaba en el pasado, otros grupos de países en desarrollo han experimentado un crecimiento mucho más rápido de sus sectores bancarios. Por ejemplo, en los años sesenta el crédito al sector privado en Asia del Este se ubicaba, en promedio, en el 15% del PIB, en tanto que ahora excede del 70% del PIB, mientras que en América Latina y el Caribe pasó del 15% al 28%.⁵

El problema no es solo el tamaño reducido de los mercados de crédito. Provoca gran preocupación el hecho de que aparentemente, en muchos países el tamaño del sector financiero es aún más pequeño del que correspondería a su nivel de desarrollo económico. En el gráfico 1.1 se observa que, para toda la región, el crédito otorgado al sector privado se acerca al valor esperado (la línea de tendencia del gráfico) dado el nivel del PIB

³ Véase, por ejemplo, en King y Levine (1993), Rajan y Zingales (1998) y Beck, Levine y Loayza (2000) de qué manera el desarrollo financiero genera crecimiento económico. En Galindo y Micco (2004b) se describe cómo los países con mayor desarrollo financiero tienden a ser más estables después de que la economía se ve afectada por un shock externo.

⁴ Véase una explicación de la liberalización financiera y la distribución eficiente del crédito en Galindo, Schiantarelli y Weiss (2003); véase el impacto en la liberalización financiera y el crecimiento en Galindo, Micco y Ordóñez (2002b).

⁵ Basado en datos del FMI y el Banco Mundial.

CUADRO 1.2 | DESARROLLO FINANCIERO POR REGIONES, AÑOS NOVENTA

Región	Número de países	Crédito al sector privado (porcentaje del PIB)	Crédito y capitalización del mercado (porcentaje del PIB)	PIB per cápita, 1995 (en dólares)
Países desarrollados	24	84	149	23.815
Asia del Este y Pacífico	10	72	150	2.867
Medio Oriente y Norte de África	12	43	80	4.416
América Latina y el Caribe	20	28	48	2.632
Europa del Este y Asia Central	18	26	38	2.430
África Subsahariana	13	21	44	791
Sur de Asia	6	20	34	407

Nota: Promedio simple por región para los años noventa.

Fuente: Basado en datos del FMI y el Banco Mundial.

per cápita; sin embargo, existe una gran heterogeneidad, sobre todo entre los países del Caribe y el resto de la región. Con la excepción de Bolivia, Chile y Panamá, la mayoría de los países de América Latina continental tiene un sector bancario pequeño para su nivel de desarrollo (gráfico 1.1). Países como Argentina, El Salvador, México y Venezuela tienen sectores bancarios muy subdesarrollados. En Argentina, durante los años noventa, el nivel de crédito al sector privado (20%) era 30 puntos porcentuales más bajo que el que cabía esperar para su nivel de desarrollo (50%). Del otro lado del espectro, la mayoría de los países del Caribe cuentan con sectores bancarios más grandes de lo que cabría esperar en virtud de su nivel de desarrollo. Uno de los objetivos principales de este informe es precisamente explicar por qué el desarrollo financiero está tan rezagado en la mayoría de los países y estudiar las recomendaciones de política para resolver esa situación.

Debido al escaso desarrollo del sector financiero en general y al tamaño reducido del sector bancario en particular, uno de los principales problemas que confrontan muchas empresas en América Latina es el acceso a los mercados financieros. En casi todos los países latinoamericanos incluidos en la Encuesta Mundial de Ambiente Empresarial (WBES, por sus siglas en inglés), el acceso al crédito aparecía como la preocupación principal o una de las preocupaciones principales de las firmas.⁶ En los países con limitaciones de crédito más estrictas, las empresas no pueden crecer adecuadamente. El BID (2001) calcula que, en promedio, una empresa grande que en principio debería tener menos restricciones de crédito que las pequeñas y medianas empresas (PyME), podría incrementar sus activos en casi 5% a 8% por cada 10% de aumento del desarrollo financiero

nacional. Es más, como se demuestra en este informe, las PyME tienen mayores restricciones crediticias en América Latina que en otras partes del mundo.

El subdesarrollo del sector bancario no solo se traduce en menos crédito, sino también en márgenes de intermediación más altos –es decir, en la diferencia entre la tasa de interés que se cobra a los prestatarios y la tasa que se paga a los depositantes– y por consiguiente en tasas de préstamo más altas y en un menor rendimiento neto del ahorro. El diferencial entre estos dos rendimientos refleja: i) la eficiencia y el poder de mercado del sector bancario, ii) el riesgo de incumplimiento en el reembolso de los préstamos, iii) los riesgos de liquidez, de tasa de cambio y de otra índole, iv) las disposiciones en vigor, y v) los impuestos explícitos e implícitos de los bancos. El alto nivel de las tasas de préstamos, que son resultado del costo de los fondos para los bancos y su diferencial, es otra inquietud importante en las empresas de América Latina y el Caribe.

En el gráfico 1.2 se muestra la estrecha relación que existe entre el desarrollo bancario y los márgenes de intermediación –medidos como el ingreso neto por concepto de intereses dividido por el promedio de los préstamos y depósitos– en el período 1995-2002. Los países con los sectores bancarios más pequeños tienen altos márgenes de intermediación. Venezuela tiene el tercer margen más alto del mundo (18,3%). Panamá, con un sector financiero bien desarrollado, tiene un margen bajo (3,8%), similar al margen promedio que se observa en los países desarrollados (3,5%). En la región de América Latina y el Caribe, Panamá y Chile tienen los márgenes

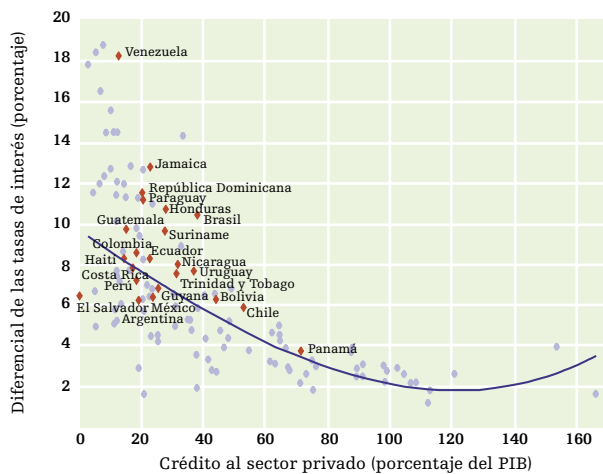
⁶ El Banco Mundial realiza esta encuesta en empresas de todo el mundo. En el capítulo 14 se presentan detalles de la misma.

CUADRO 1.3 | DIFERENCIAL DE TASAS DE INTERÉS Y EFICIENCIA POR REGIÓN, 1995–2002

Región	Número de países	Diferencial de tasas de interés (porcentaje)	Costos administrativos (porcentaje de activos)	Crédito al sector privado (porcentaje del PIB)
África Subsahariana	32	10,6	5,1	15
Europa del Este y Asia Central	23	8,8	5,0	26
América Latina y el Caribe	26	8,5	4,8	37
Asia del Este y Pacífico	16	5,1	2,3	57
Sur de Asia	5	4,6	2,7	23
Medio Oriente y Norte de África	13	4,0	1,8	38
Países desarrollados	30	2,9	1,8	89

Nota: Valor de la media para el período 1995–2002.
Fuente: FMI y Bankscope.

GRÁFICO 1.2 Diferencial de tasas de interés y profundización financiera en América Latina y el Caribe, 1995–2002

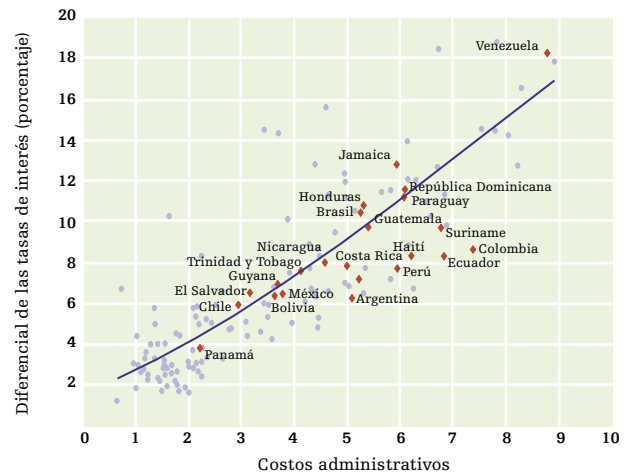


Nota: Los diferenciales de tasas de interés son el valor de la media para el promedio del período 1995–2002 y el crédito al sector privado como porcentaje del PIB es el valor de la media para el promedio de los años noventa. La línea de tendencia es cuadrática.
Fuente: FMI y Bankscope.

de intermediación más bajos. En el cuadro 1.3 se presentan los promedios de los márgenes de intermediación en diferentes regiones del mundo. En conjunto, América Latina y el Caribe registran uno de los márgenes más elevados del mundo (8,5%), inmediatamente por debajo del de Europa del Este y Asia Central (8,8%).⁷ En el otro extremo, los países desarrollados presentan los márgenes más bajos (2,9%). En América Latina y el Caribe, el crédito no solo es escaso sino también costoso. Otro de los objetivos del informe es explicar este costo.

Como ya se mencionó, uno de los factores determinantes más importantes de los márgenes de inter-

GRÁFICO 1.3 Diferencial de tasas de interés y costos administrativos en América Latina y el Caribe, 1995–2002 (Porcentaje del total de activos)



Nota: Valores promedio para el período 1995–2002. La línea de tendencia es cuadrática.
Fuente: Bankscope.

mediación es la eficiencia del sector bancario; sin embargo, no es fácil calcularla. La forma más sencilla de hacerlo es utilizar datos de los balances de los bancos y comparar los costos administrativos (expresados como proporción del activo total) de los bancos en distintos países (Mathieson, Schinasi et al. 2001). El gráfico 1.3 ilustra los márgenes de intermediación y los costos administrativos en que incurren los bancos al intermediar

⁷ El país que se ubica en la mediana de América Latina y el Caribe tiene un diferencial más alto que el país que se ubica en la mediana de Europa del Este y Asia Central.

CUADRO 1.4 VOLATILIDAD DEL CRÉDITO POR REGIÓN, 1990–2002

Región	Número de países	Volatilidad del crédito sin ajustes (porcentaje)	Volatilidad del crédito ajustada por la volatilidad del PIB (porcentaje)	Volatilidad del crédito ajustada por shocks externos (porcentaje)
África Subsahariana	37	18	17	19
Europa del Este y Asia Central	20	21	16	18
América Latina y el Caribe	31	14	15	14
Asia del Este y Pacífico	16	14	14	12
Medio Oriente y Norte de África	16	12	12	11
Sur de Asia	06	09	12	08
Países desarrollados	24	06	08	06

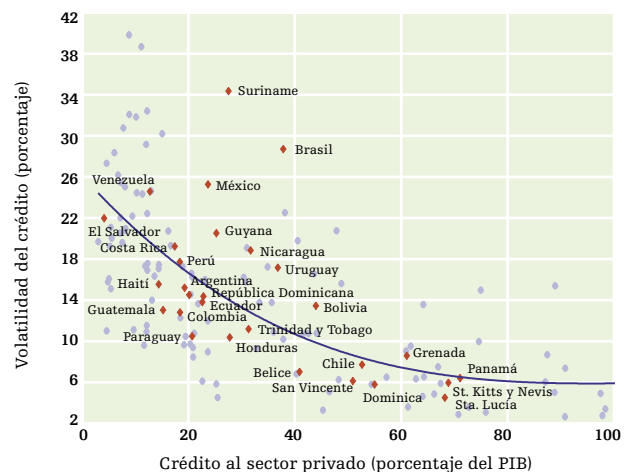
Nota: Los resultados de la tercera y cuarta columnas están normalizados para tener la misma volatilidad agregada a nivel mundial que en la segunda columna.

Fuente: Cálculos del BID basados en datos del FMI y el Banco Mundial.

recursos. Puede observarse una fuerte relación positiva entre los costos administrativos y los márgenes, lo que confirma que los sectores bancarios ineficientes tienen los márgenes más elevados. No es de sorprender que Venezuela tenga uno de los costos administrativos más altos del mundo (8,8%) en tanto que Panamá tiene un nivel similar al de los países desarrollados (2%). En este informe también se analizan explicaciones de esas ineficiencias, sobre todo las que se relacionan con la forma en que las instituciones que regulan los mercados bancarios afectan al desempeño de los bancos, así como las que están vinculadas a los cambios en la estructura de propiedad del sector bancario latinoamericano.

Más allá del desarrollo financiero y los bajos márgenes de intermediación, la estabilidad financiera también es crucial para el crecimiento. Las fluctuaciones en el acceso al crédito bancario y la incertidumbre sobre la estabilidad del sistema bancario son graves limitaciones para la prosperidad económica. La volatilidad de las tasas de interés y las abruptas oscilaciones crediticias elevan la incertidumbre para las empresas y, por lo tanto, reducen la inversión y el crecimiento.

El cuadro 1.4 describe la volatilidad del crédito real –medido como la desviación estándar del crecimiento del crédito real de un país durante los años noventa– para distintas regiones del mundo. Europa del Este y Asia Central presentan la volatilidad de crédito más alta durante los años noventa (21%). Esto no es extraño si se consideran los drásticos cambios económicos que sufrieron los ex países comunistas durante ese período. África Subsahariana (18%) y América Latina y el Caribe (14%) son las siguientes dos regiones con alta volatilidad del crédito. Los países desarrollados son los que tienen la volatilidad de crédito más baja (6%). En

GRÁFICO 1.4 Volatilidad del crédito y desarrollo financiero en América Latina y el Caribe, 1990–2002

Nota: La línea de tendencia es cuadrática.

Fuente: Basado en datos del FMI.

cuanto al desarrollo financiero, el gráfico 1.4 muestra que los países con un nivel más alto de desarrollo del mercado de crédito, medido como el crédito bancario con respecto al PIB, tienen una volatilidad del crédito mucho más baja.⁸ Volviendo a América Latina, Panamá

⁸ Esta fuerte correlación sigue siendo significativa después de controlar por los shocks que sufrieron los países en los años noventa (cuyos resultados no se incluyen en este informe). Estos ejercicios controlan por la volatilidad del PIB o los shocks de la demanda externa (medidos como el promedio ponderado de las tasas de crecimiento del PIB de los socios comerciales de un país).

CUADRO 1.5 | **RECURRENCIA DE CRISIS BANCARIAS, 1974–2003**

Región	Promedio de crisis por país	Países con crisis recurrentes (porcentaje)
América Latina (excluido el Caribe)	1,25	35
América Latina y el Caribe	0,90	27
Países de la OCDE de ingreso alto	0,21	0
Países de ingreso alto no miembros de la OCDE	0,09	0
Europa del Este y Asia Central	0,89	11
Asia del Este y Pacífico	0,38	8
Sur de Asia	0,38	0
Medio Oriente y Norte de África	0,40	0
África Subsahariana	0,83	13

Fuente: Cálculos del BID basados en Caprio y Klingebiel (2003).

tiene la volatilidad más baja (6%) y Venezuela una de las más altas de la región (25%), similar a la de México pero más baja que la de Brasil (28%).

Las diferencias en la volatilidad del crédito se explican por las diferencias en la magnitud de los shocks que golpean a los países. El cuadro 1.4 presenta mediciones de la volatilidad del crédito tras controlar por diferencias en la volatilidad del PIB y una medición de los shocks externos representados como la tasa del crecimiento del PIB de los socios comerciales de un país. Como cabría esperar, después de controlar por shocks específicos a los países, aumenta la volatilidad del crédito en los países desarrollados (porque en general sus economías sufren shocks pequeños) y baja en Europa del Este y Asia Central debido a los grandes shocks que enfrentó esa región durante la transición del comunismo a economías de mercado. En el cuadro también puede observarse que África Subsahariana tiene la volatilidad de crédito intrínseca más alta (17%), que no es mucho mayor que la de América Latina y el Caribe (15%).

La alta volatilidad de la región se debe a que el crecimiento del crédito en América Latina y el Caribe se ha caracterizado por ciclos muy vigorosos de auge y caída. La liberalización financiera, la promesa de reformas favorables al mercado y las grandes afluencias de capital que tuvieron lugar a principios de los años noventa estimularon el crecimiento del crédito en la región. En 1994 el efecto Tequila, que trajo aparejada una serie de crisis bancarias, truncó la rápida tendencia del crecimiento. En 1996, después de que los bancos de muchos países fueron reestructurados y/o capitalizados, el crédito real recobró su ímpetu, pero volvió a detenerse drásticamente después de la crisis rusa de mediados de 1998. Desde entonces, el crédito fue disminuyendo

pese a que repuntó la actividad económica durante los últimos años.

Los casos de extrema volatilidad de crédito son por lo general el resultado de crisis sistémicas en el sector bancario. Invariablemente, una crisis severa altera la economía real por su efecto en el suministro de crédito y la interrupción del sistema de pagos. En todo el mundo ocurren crisis bancarias, pero estas son particularmente graves y frecuentes en los países en desarrollo. En el cuadro 1.5 se describe el endeble desempeño en América Latina y el Caribe a partir de un conjunto amplio de datos sobre crisis bancarias que abarcan desde los años setenta hasta 2002. En comparación con otras regiones, América Latina registra el número promedio más alto de crisis por país. Es más, cuando se clasifican las regiones por la proporción de países que experimentaron dos o más crisis, América Latina ocupa el primer lugar, porque el 35% de sus países tuvieron crisis repetitivas. Esta proporción es casi tres veces más alta que en cualquier otra región. Los resultados son asombrosos y destacan la necesidad de contar con mecanismos adecuados para evitar crisis en América Latina y el Caribe. La repetición de crisis bancarias constituye una particular preocupación debido a su alto costo.

Un objetivo central de este informe es explicar las causas de la volatilidad y las formas de reducir la fragilidad bancaria. En los próximos capítulos se trata ampliamente la función de factores macroeconómicos, la debilidad de las instituciones y la regulación para explicar la fragilidad de los bancos. En resumen, los hechos más relevantes que se presentan indican que el crédito bancario en América Latina y el Caribe es escaso, costoso y volátil. En el informe se tratan estos tres grandes temas, se explica por qué prevalecieron estas característi-

cas adversas y se presentan recomendaciones en materia de política, lo que no es de ninguna manera una tarea trivial. Los bancos, por su propensión a asumir riesgos y el alto nivel de apalancamiento de sus balances, son difíciles de estabilizar y regular.

¿QUÉ HACE QUE EL CRÉDITO BANCARIO SEA ESPECIAL?

Los bancos aceptan depósitos del público y ofrecen préstamos a hogares y empresas mediante contratos de crédito. Esos contratos son complejos y dependen de las instituciones que los respaldan para evitar que surjan problemas de asimetrías de información y que no se cumplan en su totalidad las obligaciones contractuales. Además, los contratos de crédito deben hacer frente de manera eficaz a diferentes riesgos. Los riesgos relativos a los prestatarios surgen de la incertidumbre sobre los proyectos y los prestatarios mismos. Además, el comportamiento de los depositantes y la combinación de prestatarios y depositantes también generan riesgos. En resumen, los bancos corren riesgos de crédito o de que no se reembolse el préstamo, riesgos de liquidez, riesgos relacionados con las tasas de interés y otros riesgos del mercado. Para poder trabajar y desempeñarse adecuadamente, los bancos necesitan instituciones que los apoyen y que funcionen perfectamente bien para compatibilizar los incentivos de todos los agentes que intervienen y superar las complejidades que entraña la gestión de riesgos. Necesitan además un entorno macroeconómico estable y seguro que les permita llevar a cabo sus tareas fundamentales para la sociedad.

El riesgo que conllevan los préstamos y la fragilidad de los bancos a él asociada podrían minar la confianza de los depositantes y, por lo tanto, limitar la movilización del ahorro nacional. Dado que en la mayoría de los casos el público en general no está equipado para evaluar la seguridad de los bancos y no tiene los incentivos adecuados para hacerlo, es necesario tener un agente externo que verifique que los bancos preserven los intereses individuales de los particulares.⁹ Por lo general, este agente externo es el gobierno mismo a través del banco central, la superintendencia de bancos y otras instituciones de apoyo como el seguro de depósitos.

Un colapso de los bancos puede tener enormes consecuencias sociales porque altera la oferta de crédito, interrumpe el sistema de pagos y erosiona el valor del ahorro. Estos hechos justifican la intervención de los gobiernos en las operaciones bancarias mediante la regulación y la supervisión a fin de garantizar que en las decisiones de los gerentes de los bancos se tenga

en cuenta el bienestar social. Es menester que exista un entorno institucional y macroeconómico adecuado que garantice la solidez de las operaciones bancarias para aprovechar en la medida de lo posible las múltiples ventajas de tener una fuente de crédito desarrollada y constante y un sistema de pagos estable.

El proceso de intermediación de los fondos, es decir, aceptar depósitos y ofrecer préstamos, va mucho más allá de establecer una correspondencia entre prestatarios y prestamistas. En una sociedad moderna, la intermediación financiera supone transformar varias características de los activos que son objeto de una transacción financiera, manejar los riesgos que se corren, procesar la información utilizando las tecnologías más avanzadas y dar seguimiento a los prestatarios. Todas estas funciones entrañan riesgos que tienen que afrontarse con mucho cuidado. Una mala gestión del riesgo puede provocar un derrumbe del sistema bancario y catástrofes financieras que, como se ilustra en este informe, no solo son muy costosas sino que también resulta muy difícil recuperarse de ellas. A lo largo de estas páginas se analizan en detalle los riesgos de las operaciones bancarias y se abordan varias alternativas para hacerles frente en los próximos años.

En el proceso de intermediación de fondos, los bancos tienen que transformar los depósitos en préstamos. En muchos casos este proceso incluye la transformación de la naturaleza de los depósitos que aceptan para convertirlos en activos con ciertas características que satisfagan las necesidades del proyecto de inversión del prestatario, que suelen ser diferentes de las preferencias de ahorro del depositante. Por ejemplo, los bancos transforman la denominación, el vencimiento y en muchos casos la calidad de sus pasivos para otorgar a los prestatarios los instrumentos que más se adapten a sus necesidades. Algunos de los riesgos que los bancos tienen que manejar son los relativos al propio crédito, las tasas de interés, el tipo de cambio y los vencimientos.

Hacer frente al riesgo crediticio, es decir, el riesgo de que el prestatario no pueda reembolsar el préstamo, es una de las funciones cruciales de los bancos. Por un lado, los prestamistas nunca están completamente seguros de la operación porque todos los proyectos tienen cierta probabilidad de fracaso. La capacidad de escoger un proyecto de inversión es una función sumamente importante que realizan los bancos en el proceso de dis-

⁹ Aquí surge el problema de que algunos optan por no hacer nada y tratan de aprovecharse de lo que hacen los demás. En este caso, algunos depositantes no vigilan individualmente a su banco porque creen que lo harán los otros. Esto se conoce en la literatura especializada como el problema del *free rider*.

tribución eficiente del capital. Por otra parte, los bancos tampoco tienen información completa sobre sus prestatarios. Si bien en algunos casos los prestatarios pueden no estar en condiciones de pagar sus deudas porque los proyectos fracasan, también puede ocurrir que a los prestatarios les convenga no cumplir con sus obligaciones, aun cuando cuenten con los recursos para pagar sus deudas. Una característica común de los contratos de crédito es el riesgo moral, es decir la posibilidad de que el deudor decida no pagar la deuda o no hacer los esfuerzos necesarios para que el proyecto de inversión prospere una vez desembolsado el préstamo. Al conceder un préstamo, los bancos enfrentan cierta incertidumbre sobre la magnitud del esfuerzo que pondrá un empresario en un proyecto, o aun peor, sobre el éxito o el fracaso del proyecto; es decir, incurren en un riesgo al otorgar un crédito.

Por otra parte, también debido a la asimetría de información, los bancos tienen que resolver un problema que se conoce como selección adversa. Tienen que hacer frente a la incertidumbre sobre los tipos de prestatarios con los que trabajan y deben encontrar maneras de separar los buenos de los malos. En general, es difícil que un banco conozca con certeza la calidad del proyecto que está financiando. Las políticas específicas que adoptan los bancos, como las tasas de interés que cobran sobre los préstamos, pueden estar sujetas a problemas de selección adversa que atraen a participantes de baja calidad. Por ejemplo, consideremos el caso de un banco que tiene que escoger entre dos tipos de proyectos, uno con alta volatilidad y alto rendimiento, y otro con baja volatilidad y bajo rendimiento previsto. Si cobra una tasa elevada de interés en los préstamos puede desalentar a los prestatarios que prefieren correr menos riesgos, y se queda entonces sólo con los proyectos de alto riesgo, lo que evidentemente es perjudicial para la calidad y la estabilidad del banco. Por eso, los bancos pueden optar por racionar el crédito en lugar de cobrar tasas de interés más altas porque saben que quienes están dispuestos a pagar esas tasas son los que prefieren los proyectos arriesgados. Se han sugerido varios procedimientos para mitigar este problema, como el uso de colateral (véase Coco 2000). Aquí también los bancos tienen una ventaja comparativa, siempre que exista un andamiaje institucional adecuado.

Con respecto a la denominación de los depósitos, cuando un banco concede un préstamo se producen varias transformaciones. La más sencilla de todas es la de las unidades. Por lo general los depósitos son de monto reducido y proceden de muchos pequeños depositantes, pero los prestatarios suelen necesitar préstamos de gran cuantía. Los bancos transforman muchos depósitos pe-

queños en un número menor de préstamos más voluminosos al agrupar depósitos en una especie de fondo, lo que por supuesto entraña riesgos. Si uno de los depositantes quiere abandonar el fondo, el banco tiene que poder generar cierta liquidez para devolverle lo que depositó. Si no puede hacerlo, puede perder la confianza del público, y si la situación es suficientemente grave, puede provocar un retiro masivo de depósitos y contagiar el problema a todo el sistema bancario. Como protección contra estos riesgos, los bancos deben mantener activos líquidos y cierto monto de reservas. La regulación desempeña una función importante al garantizar la liquidez suficiente de las carteras bancarias.

Los bancos también transforman los vencimientos de sus pasivos, que por lo general son a corto plazo, en préstamos a largo plazo que se adaptan mejor a las necesidades de los proyectos de inversión. Obviamente, esto también implica riesgos, dado que si los depositantes desean retirar sus fondos antes de que concluya un contrato de préstamo, el banco se verá en la necesidad de conseguir esa liquidez en otra parte, o en casos extremos puede obligar a la liquidación del proyecto de inversión. Si, por ejemplo, un banco no puede atender los retiros de depósitos de un determinado depositante, no porque sea insolvente, sino porque sus préstamos están colocados a largo plazo, y otros depositantes sospechan que el banco podría ser realmente insolvente, podría materializarse una corrida bancaria. La capacidad para evitar que eso ocurra a nivel del banco, así como la habilidad para evitar que las corridas aisladas se conviertan en sistémicas, exige normas, regulación y supervisión adecuadas para limitar o corregir eficazmente los descalces de vencimiento. Además, las instituciones deberán estar preparadas para proporcionar liquidez a los bancos solventes pero ilíquidos y proteger a los depositantes en caso de quiebra. En resumen, debe establecerse una red de seguridad financiera que abarque la interacción de estas y otras instituciones que dan sustento a la estabilidad financiera. En este informe se describe la configuración óptima de una red de seguridad financiera.

Los bancos también pueden transformar la denominación monetaria de los depósitos al ofrecer préstamos. En varios países, las entidades reguladoras permiten depósitos y préstamos en varias monedas. Los bancos pueden aceptar depósitos en moneda nacional, pero los prestatarios podrían preferir deudas denominadas en moneda extranjera que coincidan con sus flujos de fondos futuros para evitar el riesgo cambiario. En esos casos, un préstamo en moneda nacional no es necesariamente la mejor alternativa para el prestatario, quien incurriría en costos adicionales al hacer la con-

versión monetaria. De la misma manera, los depositantes podrían preferir ahorrar en moneda extranjera y no en moneda nacional, en cuyo caso los bancos podrían aceptar depósitos en moneda extranjera.

Algunos de los riesgos de los descalces cambiarios (valores diferentes de los activos y pasivos denominados en dólares) son evidentes y surgen de la diferencia en las preferencias de prestatarios y prestamistas en cuanto a la composición por monedas de sus pasivos y activos. Si, por ejemplo, los bancos tienen más depósitos que préstamos en moneda extranjera, un aumento (depreciación) del tipo de cambio puede provocar una reducción del patrimonio de los bancos. Este efecto negativo en el balance podría en definitiva provocar una mayor inestabilidad financiera. Para evitar estos problemas, los reguladores proporcionan directrices para que los bancos limiten el descalce cambiario. No obstante, como se explica en varias partes del informe, existe otra fuente de descalce que ha demostrado ser igualmente nociva para los bancos y más complicada de regular: el descalce cambiario de los deudores. En muchos casos, los bancos prestan en moneda extranjera a deudores que tienen ingresos en moneda nacional y si se produce una depreciación del tipo de cambio real, se ve afectado el patrimonio de los deudores y se reduce su capacidad de reembolsar los préstamos, lo que les resta capacidad a los bancos para atender los retiros de los depositantes.

En algunos países –entre ellos Brasil, Chile y Colombia– los depósitos y los préstamos también pueden estar denominados en otras unidades, como las que están indexadas según el índice de precios al consumidor (IPC). También en este caso los bancos pueden transformar los depósitos y los préstamos de unidades de cuenta no indexadas a unidades indexadas y viceversa, generando riesgos similares a los riesgos cambiarios y a los problemas sistémicos que experimentaron algunos países de América Latina.

Los bancos también transforman la calidad de los activos. A un inversionista individual le puede resultar difícil obtener fuentes de financiamiento de bajo costo. En cambio, un banco con una reputación y un valor de franquicia establecidos puede captar fondos más baratos a través de los depósitos, principalmente debido a la diversificación de su cartera. En este sentido, un banco puede transformar activos (préstamos) riesgosos en pasivos (depósitos) menos riesgosos. Por supuesto, el valor de franquicia del banco, que se preserva mediante prácticas administrativas sólidas, es crucial para desempeñar esta función.

El papel de los bancos en la transformación de los activos aporta a los empresarios una oferta adecuada de fondos en condiciones que son congruentes con la ín-

dole de los proyectos de inversión, en tanto garantizan a los depositantes la seguridad de sus fondos. Evidentemente, en este proceso se corren muchos riesgos y es allí donde los bancos desempeñan una importante función de manejo de riesgos, una función que, debido a su complejidad, por lo general no pueden emprender los prestamistas de manera individual. En las operaciones bancarias prevalecen las economías de alcance y de escala.

Para manejar el riesgo crediticio y los riesgos de mercado, como los de tasas de interés y de tipo de cambio, se requiere mucha pericia. Los bancos han desarrollado esos conocimientos, pero sin embargo sigue habiendo un papel crucial para la regulación y para los reguladores, quienes deben hacer un seguimiento de los bancos para garantizar que los banqueros representen los intereses de los depositantes y den lugar a un máximo bienestar social.

Si han de sobrevivir en un mundo de muchos riesgos, los bancos tienen que desarrollar mecanismos para evaluarlos de manera eficaz y eficiente, así como formas de proteger su patrimonio y valor de franquicia en caso de que se materialicen esos riesgos. La manera tradicional de afrontar los riesgos es imponer requisitos de capital y de constitución de reservas para cubrir pérdidas imprevistas. En los capítulos del informe sobre regulación y supervisión bancaria se analizan estos temas en detalle.

El éxito en la mitigación de los riesgos depende del seguimiento eficaz de los prestatarios y del procesamiento minucioso de la información para poder identificar a prestatarios que sean buenos sujetos de crédito. Dada la amplia escala en la cual operan los bancos, pueden invertir de manera eficaz y a bajo costo en sistemas informáticos que simplifiquen el seguimiento y la identificación de los clientes. Es más, dada la índole repetitiva del proceso de concesión de préstamos, los bancos pueden establecer relaciones a largo plazo con sus clientes, y de esta forma facilitar su labor.

COMENTARIOS FINALES Y ESTRUCTURA DEL INFORME

El crédito bancario es la fuente principal de financiamiento externo para empresas de América Latina y el Caribe, pero lamentablemente sigue siendo escaso, costoso y sumamente volátil. En este volumen se analizan las causas de cada una de estas tres grandes características.

El informe se divide en cinco partes. La parte I presenta los hechos más relevantes y un resumen de los principales resultados del informe. La parte II propor-

ciona un análisis detallado de los factores determinantes de las crisis bancarias, haciendo particular hincapié en la experiencia de América Latina y el Caribe. También trata el tema de la resolución de crisis y el establecimiento de una red de seguridad financiera para reducir la probabilidad de que ocurran. El capítulo 4 se desvía momentáneamente del tema central de la parte II y trata la dolarización financiera, que es importante para muchos países de la región. La parte III explica de qué forma los cambios de la estructura de propiedad del sector bancario han afectado su desempeño. Reviste particular

interés la función desempeñada por bancos extranjeros y bancos públicos, y la creciente concentración del sector en los últimos años. La parte IV estudia el papel de otras instituciones de apoyo que proporcionan un mayor acceso al crédito a bajo costo. Por último, la parte V presenta las conclusiones del informe y analiza varios retos pendientes de importancia crucial en América Latina y el Caribe, como los enfoques por adoptar ante la evolución de las normas bancarias internacionales en vísperas de la aprobación del acuerdo de capital de Basilea II y el problema del lavado de dinero en la región.

