

## Panorama general

**E**L tamaño de los mercados de crédito, su costo y su volatilidad guardan una estrecha relación con los desequilibrios macroeconómicos, la naturaleza de las instituciones y regulaciones que rigen los mercados de crédito, y la estructura microeconómica del sistema bancario. Una situación macroeconómica débil aumenta la debilidad y la fragilidad de los bancos y lleva a que el crédito sea escaso y costoso. La debilidad de las instituciones produce resultados similares.

Los distintos capítulos de este informe exploran los principales canales a través de los cuales la macroeconomía, las instituciones y la estructura del sector bancario afectan al crédito, las tasas de interés y la fragilidad de los bancos, y proponen recomendaciones de política. Este panorama general resume muchos de los hallazgos del presente volumen.

### LA MALDICIÓN DE UN MUNDO VOLÁTIL

En gran medida, el tamaño y la volatilidad de los mercados de crédito de América Latina y el Caribe pueden vincularse a shocks macroeconómicos. De hecho, la forma en que los países responden a dichos shocks tiene importantes implicaciones sobre el estado del sector bancario. El tamaño del sector bancario y muchas otras características pueden vincularse a la evolución del entorno macroeconómico. Por ejemplo, en algunos países los elevados niveles de inflación y la incertidumbre macroeconómica de los años ochenta produjeron sistemas bancarios pequeños y/o altamente dolarizados.

Existe una relación de doble vía entre el sector bancario y los desequilibrios macroeconómicos. Por una parte, con frecuencia los bancos han constituido una importante fuente de inestabilidad en la región. Por la otra, la volatilidad de los activos y los pasivos bancarios refleja una larga historia de desequilibrios macroeconómicos, y la falta de instrumentos para enfrentarlos. En la medida en que las carteras bancarias se han mantenido vulnerables a las fluctuaciones macroeconómicas, los depositantes han optado por conservar la liquidez, típicamente seleccionando depósitos con vencimiento a corto plazo, manteniéndose de esta manera “preparados

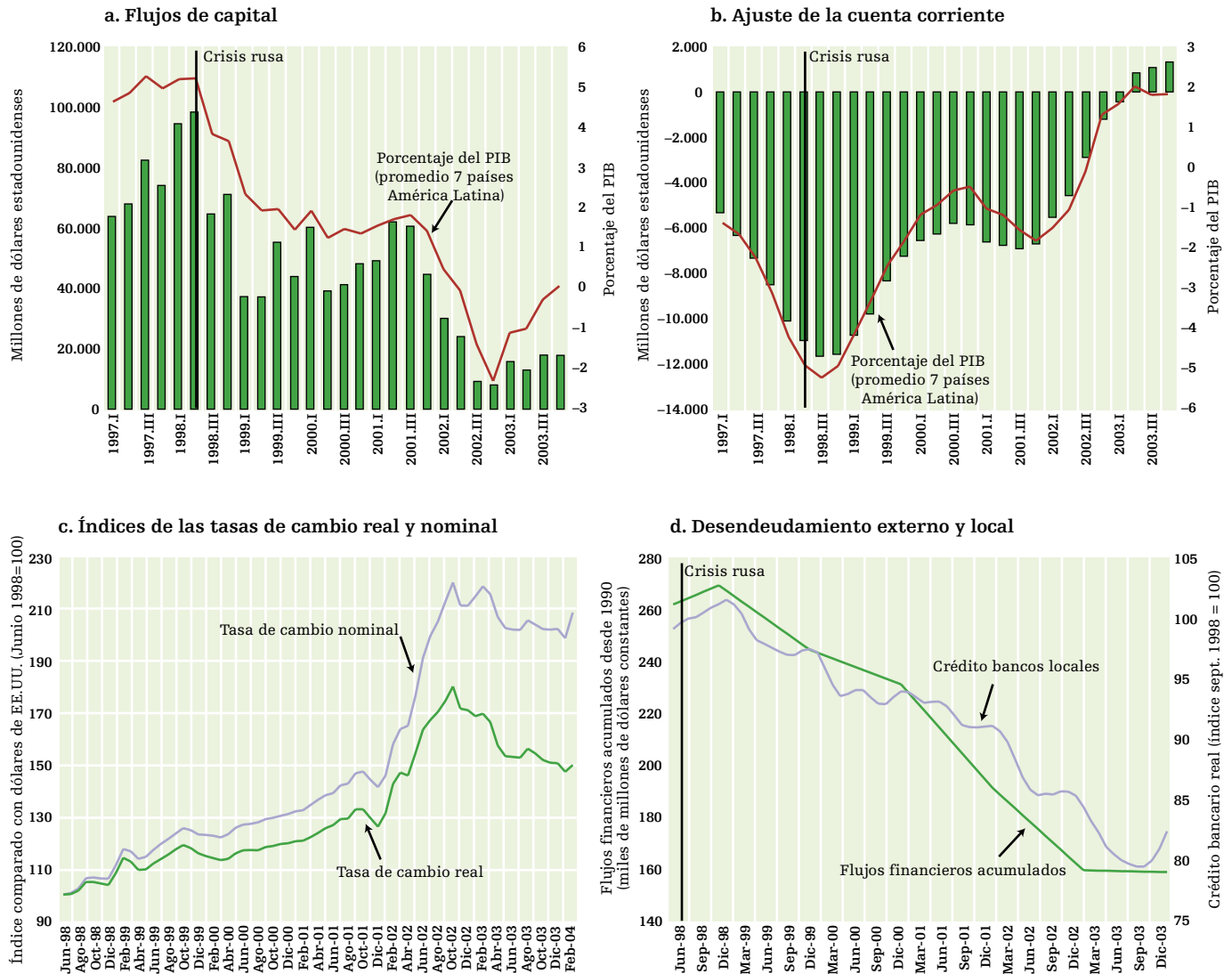
para correr” en caso de que algún factor, generalmente externo, provoque una crisis.

Muchas de las más recientes crisis bancarias pueden relacionarse con factores externos que conducen a restricciones de liquidez y contagio entre los mercados de capital. Las interrupciones súbitas de los flujos de capital, que se reflejan en cortes inesperados en el financiamiento del déficit en cuenta corriente, han tenido un profundo efecto en América Latina y el Caribe. La coincidencia de crisis bancarias e interrupciones súbitas de los flujos de capital ocurridas durante los años noventa sugiere que un elemento externo común puede ser responsable en parte por la volatilidad bancaria, en particular porque los países con variables macroeconómicas fundamentales bastante diferentes se vieron afectados casi a la misma vez. En este sentido, la crisis rusa de 1998 representó un importante factor de volatilidad en América Latina y el Caribe y en los mercados emergentes en general. En el caso de las siete economías latinoamericanas más grandes, la interrupción súbita de 1998 estuvo acompañada de una reducción del coeficiente de apalancamiento de la deuda interna y una contracción del crédito (gráfico 2.1).<sup>1</sup> Igualmente espectacular fue la reducción del déficit en cuenta corriente y la depreciación real de la moneda. Como resultado, el crecimiento del producto interno bruto (PIB) se redujo en promedio de 7% antes de la crisis a -2% después de la crisis.

Este enfoque señala la existencia de un elemento de coordinación exógeno en las interrupciones súbitas, y puede muy bien explicar acontecimientos en economías que de otra manera funcionan bien, como la de Chile. Sin embargo, existe nueva evidencia según la cual la dolarización financiera, junto con grandes variaciones potenciales en los precios relativos después de una interrupción súbita, puede tener un efecto sustancial sobre la posibilidad de un detenimiento de los flujos de capital, lo que a su vez puede producir perturbaciones en el sistema bancario (Calvo, Izquierdo y Talvi 2003).

<sup>1</sup> Las siete economías más grandes representan alrededor del 90% del PIB latinoamericano ajustado en función de la paridad del poder adquisitivo (PPA).

**GRÁFICO 2.1** Interrupciones súbitas de flujos de capital en América Latina, 1998

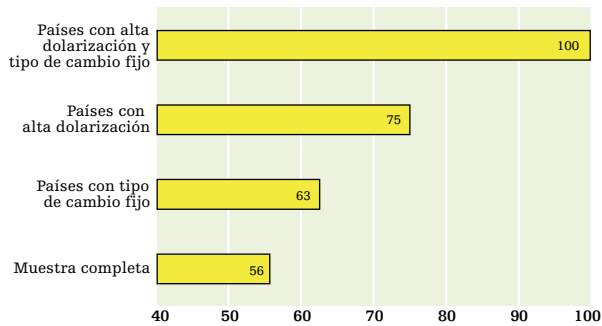


*Nota:* Los valores son promedios para Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.  
*Fuente:* Cálculos del BID basados en datos de bancos centrales.

Estos hallazgos sugieren que ciertas características particulares del sector bancario, como una elevada dolarización, pueden por sí solas ser responsables de la volatilidad macroeconómica. En efecto, las interrupciones súbitas han estado típicamente acompañadas de crisis bancarias, particularmente en casos de elevada dolarización, alrededor del 75% de las interrupciones súbitas se han materializado junto con crisis bancarias (el porcentaje se eleva al 100% cuando la dolarización está acompañada de un régimen de tipo de cambio fijo).

Estas características particulares, que se describen en el capítulo 3, son principalmente el resultado de políticas internas deficientes, incluidas la alta inflación y sus efectos sobre la sustitución de monedas y la eventual dolarización de los pasivos, una excesiva toma de riesgos por parte de los bancos que conduce a un exceso de dolarización, y las políticas comerciales restrictivas que provocan una escasa producción de bienes transables y conducen potencialmente a variaciones significativas en los precios relativos después de una interrupción súbita. La toma de riesgos excesiva puede explicarse por la elevada volatilidad económica, que debilita la capacidad de

**GRÁFICO 2.2** Crisis bancarias e interrupciones súbitas en el mundo, 1974–2003  
(Porcentaje de interrupciones súbitas simultáneas con crisis bancarias)



Fuente: Los datos de crisis bancarias pertenecen a Caprio y Klingebiel (2003), Kaminsky y Reinhart (1999), y Demirgüç-Kunt y Detragiache (1998); la clasificación de regímenes cambiarios proviene de Levi-Yeyati y Sturzenegger (de próxima publicación), y la dolarización y los episodios de interrupciones súbitas, de Calvo, Iizquierdo y Talvi (2003).

los acreedores y los organismos de regulación de evaluar adecuadamente los riesgos, así como por aspectos de riesgo moral derivados de un deficiente marco de regulación y supervisión y de la percepción de que el gobierno rescatará las inversiones no exitosas.

Además de los factores de liquidez, los factores relacionados con el riesgo moral, entendidos como la generación de incentivos para una excesiva toma de riesgos, también han sido sumamente relevantes en la explicación del desarrollo de crisis bancarias. De hecho, otra enseñanza clave recogida de muchas experiencias adversas en los países emergentes es que los procesos de liberalización financiera y de la cuenta de capital deben enfrentarse con cautela, tomando en consideración la necesidad de una secuencia en las reformas. Si bien la liberalización financiera puede promover el ahorro y mejorar su asignación, ejerciendo de esta manera un impacto positivo sobre la profundidad financiera y el crecimiento económico, las cosas pueden no resultar tan favorables como originalmente se esperaba, tal como lo ilustran las crisis de los años ochenta y noventa.<sup>2</sup>

El razonamiento estándar para estos resultados desfavorables asigna la culpa a la expansión notablemente rápida del crédito, un factor que originó desafíos para las instituciones financieras y los organismos de supervisión bancaria. La debilidad de la regulación y la supervisión financiera y las redes implícitas o explícitas de protección suministradas por el gobierno generaron un escenario adecuado para que predominaran los préstamos relacionados, el fraude y una excesiva toma de riesgos por parte de los depositantes, los prestatarios y

los bancos. La toma excesiva de riesgos abrió la puerta al financiamiento de malos riesgos crediticios, y con el tiempo condujo al surgimiento de un sustancial volumen de préstamos en mora. Dado que en muchos casos la liberalización financiera coincidió con la eliminación de restricciones a la cuenta de capital, gran parte del auge de préstamos se financió a través de la afluencia de capitales extranjeros, a veces movilizados directamente por el sistema bancario mediante un incremento de los pasivos de los bancos frente a extranjeros. A su vez, esta estrategia hizo que los países fueran más vulnerables a los shocks externos de liquidez. En consecuencia, en muchos sentidos, las crisis bancarias fueron accidentes que podían ocurrir en cualquier momento en el contexto de la fragilidad bancaria reinante a causa de la toma excesiva de riesgos durante los auges de préstamos provocados por la liberalización.

Evitar las crisis bancarias es sumamente relevante, porque incrementan la volatilidad del producto y tienen un elevado costo fiscal. La perturbación del sistema de pagos no solo afecta al crecimiento económico de corto plazo, sino también al de largo plazo. En general, los episodios de crisis se relacionan con un debilitamiento espectacular de los balances, tanto de los bancos como de los prestatarios. En la medida en que los bancos constituyen una importante fuente de financiamiento, las contracciones del crédito producidas por la caída del patrimonio neto pueden dar como consecuencia una reducción del gasto en inversión y consumo. Al socavarse la confianza de los depositantes en el sistema bancario, puede provocarse una reducción en el ahorro o una salida de capitales. Cuando los bancos son intervenidos o cerrados, se pierde información valiosa sobre los prestatarios.

Todos estos factores contribuyen a que el sistema bancario no funcione en forma eficiente y, como resultado, se desvíe un significativo volumen de recursos del sector financiero formal a usos menos eficientes que reducen la intermediación de los bancos. Además, los rescates bancarios suelen involucrar un elevado costo fiscal que, al aumentar la deuda pública y el costo del servicio de la deuda, puede ejercer un impacto sobre las decisiones de inversión y consumo. Estas consideraciones son mucho más problemáticas de lo que pueden parecer individualmente, ya que en épocas de crisis se producen al mismo tiempo e incluso interactúan entre sí, generan-

<sup>2</sup> El trabajo empírico de Demirgüç-Kunt y Detragiache (1998) destaca la relevancia de la liberalización financiera como determinante de la probabilidad de una crisis bancaria. Un trabajo posterior de Galindo, Micco y Ordóñez (2002b) muestra que la liberalización financiera tuvo un efecto positivo de crecimiento en países con instituciones bien constituidas.

do un efecto sustancial sobre el crecimiento económico. En vista del costo a corto y largo plazo de las crisis, este informe dedica especial atención a sus determinantes, cubriendo varias dimensiones que incluyen tanto el riesgo moral como problemas de liquidez.

Un aspecto crucial de preocupación que la región aún debe resolver es la dolarización financiera, que involucra una disyuntiva entre la profundidad y la volatilidad financieras. Como se sostiene en el capítulo 4, al limitar las opciones de cartera de los depositantes, las restricciones a la dolarización financiera pueden incrementar la varianza del rendimiento real sobre los ahorros y afectar negativamente el desarrollo del sector financiero, en particular mediante la colocación de depósitos en entidades extraterritoriales (*offshore*). Estudios empíricos recientes que examinan el efecto de la dolarización sobre el desarrollo financiero confirman estos resultados. De Nicoló, Honohan e Ize (2003) encuentran que la dolarización se relaciona con sistemas financieros más desarrollados en países de elevada inflación. De igual forma, los hallazgos de Cowan y Do (2003) muestran que la restricción de la dolarización tiene efectos negativos más amplios sobre el desarrollo financiero cuando los depositantes pueden perder más (en términos de una mayor varianza en el rendimiento de sus carteras). La restricción estimula el desplazamiento de una cartera óptima constituida por depósitos en moneda nacional y extranjera a una cartera constituida solamente por activos en moneda nacional.

Este hecho y los hallazgos analizados en el capítulo 3 acerca de los efectos negativos de la dolarización sobre la volatilidad macroeconómica implican que los responsables de formular políticas pueden enfrentar un dilema al determinar la imposición de restricciones a los contratos financieros denominados en moneda extranjera. Si los depositantes tienen dudas acerca de la tasa de inflación futura, el establecimiento de depósitos en moneda extranjera incrementará la profundización financiera. Sin embargo, esto puede producirse a costa de una mayor probabilidad de enfrentar turbulencias macroeconómicas, como sería el caso de interrupciones súbitas en los flujos de capital. Estas disyuntivas se analizan plenamente en el capítulo 4.

Las crisis bancarias han sido frecuentes en América Latina y el Caribe. Su naturaleza recurrente ha obstaculizado el desarrollo del sector bancario en la región, y ha definido muchas de las características actuales de sus sistemas bancarios. En particular, la resolución inapropiada de las crisis puede constituir una causa de desintermediación en los sistemas financieros. El capítulo 5 proporciona ejemplos de procesos de resolución de crisis que lucharon exitosamente contra la desintermediación, y de

otros que no lo hicieron, mediante el examen de diversos episodios de resolución de crisis de los años noventa y principios de la década del 2000, como en Argentina (1995 y 2001-02), México (1995) y Uruguay (2002). En el primer caso, al aislar a los prestatarios de los efectos de una crisis y afectar en cambio a los depositantes, se violó uno de los principios clave de la resolución de crisis: que quienes se benefician más de tomar riesgos deben asumir la mayor parte del costo de la reestructuración de los sistemas bancarios después de una crisis.

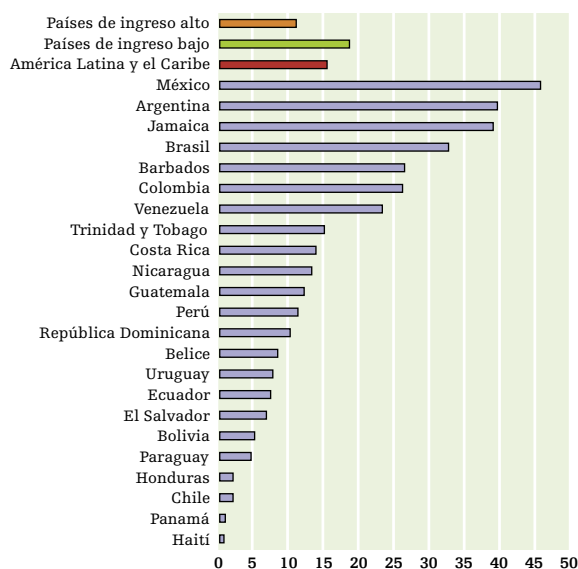
## VULNERABILIDADES CLAVE DE LOS SISTEMAS BANCARIOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Esta publicación destaca las vulnerabilidades clave que surgen de la fuerte dolarización y la elevada concentración de la deuda pública en la estructura de activos de los bancos. Para empezar, la elevada y volátil inflación de los años ochenta y principios de los noventa condujo a procesos de dolarización en varios países de la región. Casi todos los países en los que la dolarización de los depósitos bancarios excedió el 50% para 2001 habían experimentado períodos de alta inflación en el pasado. La alta inflación está asociada a la volatilidad, característica que proporciona pocos incentivos para ahorrar en moneda nacional, particularmente cuando la alternativa son los depósitos en dólares, que en general han mostrado menos volatilidad en términos de su poder adquisitivo.

El deseo resultante de ahorrar en activos en moneda extranjera tuvo dos consecuencias importantes. En los países que restringieron el uso de depósitos en moneda extranjera, puede haber conducido a menores niveles de intermediación porque los ahorros se transfirieron a entidades extraterritoriales.<sup>3</sup> Pero en los países que permitieron los depósitos en moneda extranjera, el hecho de que la regulación requería que los bancos equipararan sus activos y pasivos por tipos de moneda, junto con el hecho de que la mayoría de los depósitos en dólares fueron represtados localmente y no en el exterior, condujo en forma inevitable a préstamos en dólares a sectores productores de bienes no transables. Esta política de préstamos transfirió el riesgo cambiario de los bancos al riesgo crediticio de los prestatarios, ya que los sectores de bienes no transables pasaron a enfrentar

<sup>3</sup> De hecho, estudios como De Nicoló, Honohan e Ize (2003) sugieren que ha habido una mayor intermediación financiera en los países de alta inflación que permitieron la dolarización de los depósitos.

**GRÁFICO 2.3 Crédito público en los bancos, 2000-01**  
(En porcentaje del crédito total)



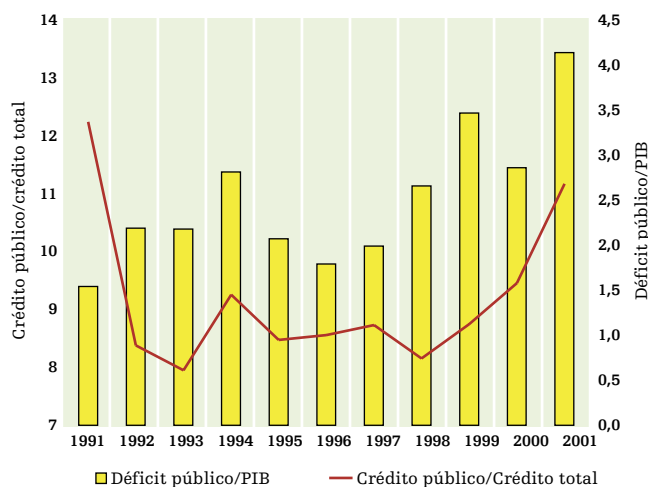
Fuente: Cálculos del BID basados en datos del FMI.

desajustes derivados de su ingreso en moneda local y sus deudas en dólares. Como resultado, un considerable componente de los activos bancarios resultó vulnerable a las fluctuaciones del tipo de cambio real.

El comportamiento fiscal también ha contribuido al perfil de volatilidad de los bancos, particularmente porque en muchos países la proporción de la deuda del sector público con respecto al crédito bancario total es elevada, y el precio de ese crédito es bastante volátil en América Latina. El gráfico 2.3 muestra el coeficiente del crédito público sobre el crédito total en bancos de los países de la región, y lo compara con el promedio en otras economías de ingresos bajos y altos. Si bien la proporción promedio correspondiente a la región no es elevada en relación con otras regiones que se muestran en el gráfico, existe una sustancial varianza entre los países de la región. Por una parte, la deuda pública representa una considerable proporción de los préstamos bancarios totales en la mayoría de las economías grandes. En Argentina, Barbados, Brasil, Colombia, Jamaica y México, los coeficientes de crédito público a crédito total superan el 25%, de manera que uno de cada cuatro dólares debidos a los bancos es adeudado por el gobierno. En el otro extremo de la distribución, Bolivia, Chile, Haití, Honduras, Panamá y Paraguay muestran coeficientes del 5% o menos.

El endeudamiento del gobierno con los bancos nacionales constituye un aspecto que ha pasado a ser cada vez más relevante en los últimos años, en la medida en

**GRÁFICO 2.4 Crédito público y déficit público en países seleccionados de América Latina, 1991-2000**  
(En porcentaje)



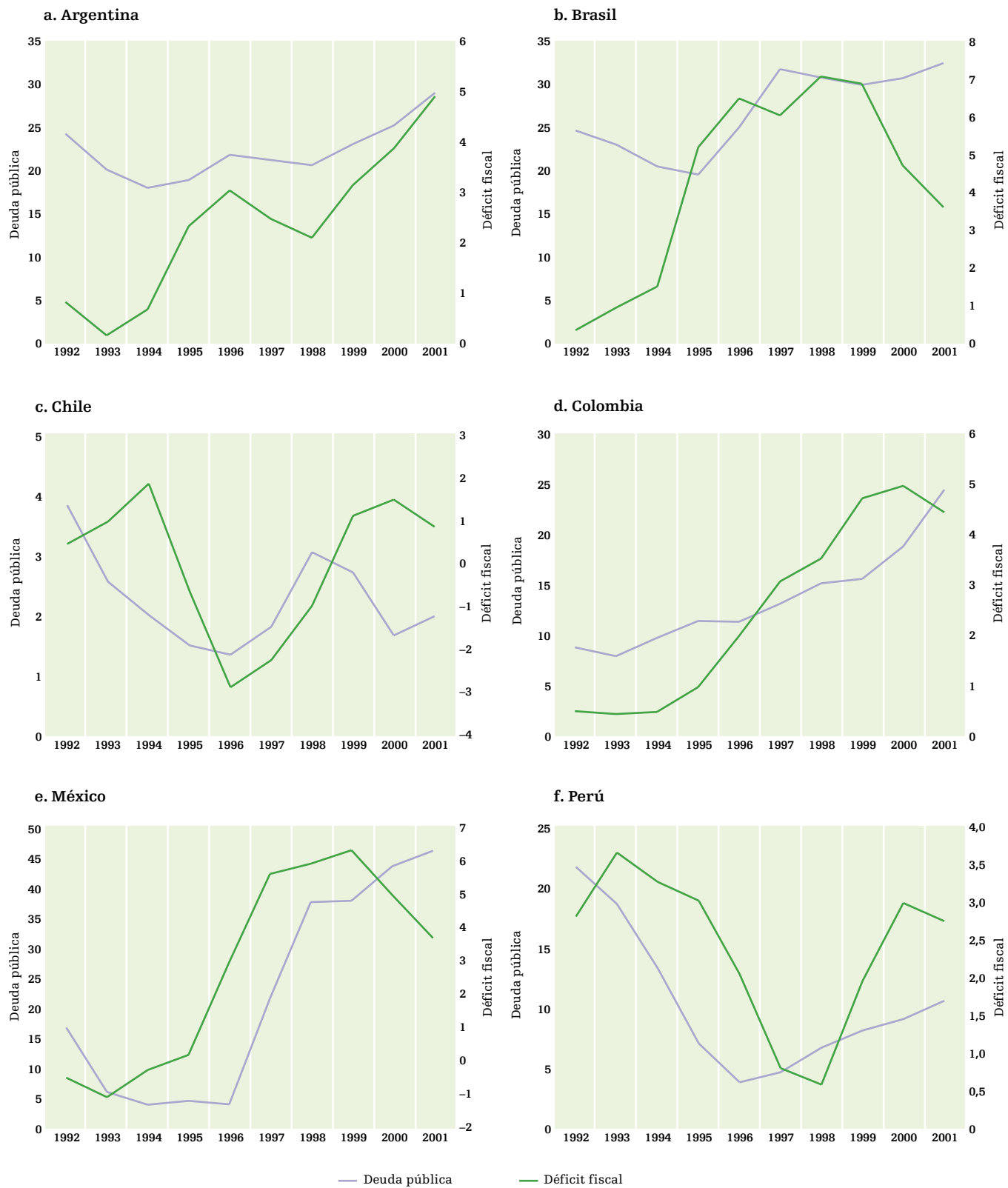
Nota: Los países de la muestra son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela.  
Fuente: Cálculos del BID basados en datos del FMI y el Banco Mundial.

que la proporción de préstamos públicos en los préstamos totales se ha incrementado durante este período de recesión. De hecho, en la última década la proporción del crédito público en el crédito total del sector bancario ha asumido una forma de “U”. La proporción disminuyó durante el período de elevado crecimiento y afluencia de capitales de 1991-95, y luego aumentó en la segunda mitad de la década hasta principios de los años 2000, cuando se hicieron sentir los efectos de la crisis del Tequila y de las crisis rusa y de Asia del Este (gráfico 2.4).

El gráfico 2.4 también muestra que en promedio la creciente proporción del crédito público coincidió con los crecientes déficits fiscales de fines de los años noventa. La presión del déficit público sobre las carteras de los bancos es particularmente obvia en las siete economías latinoamericanas más grandes, como puede verse en el gráfico 2.5. Este patrón también sugiere el posible efecto de desplazamiento que pueden mostrar las finanzas del sector público con respecto al sector privado en períodos de crisis.

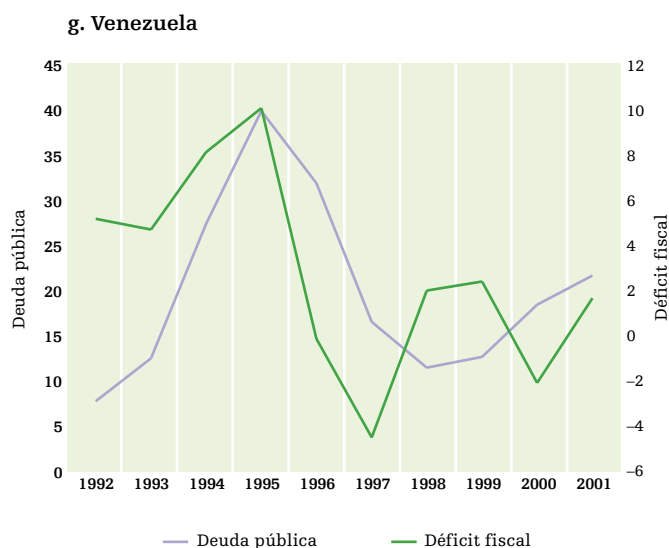
Si bien en América Latina y el Caribe los déficits públicos no son particularmente elevados en relación con las economías de ingresos medios y altos cuando se miden como porcentaje del PIB, son más altos que en cualquier otro grupo de economías cuando se los mide como porcentaje de los préstamos bancarios totales (cuadro 2.1). Como resultado, la posible presión que el sector público puede ejercer sobre el sistema bancario

**GRÁFICO 2.5** Deuda pública y déficit fiscal  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos del BID basados en datos del FMI.

**GRÁFICO 2.5** Deuda pública y déficit fiscal  
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Cálculos del BID basados en datos del FMI.

en la región es elevada. Estas presiones pueden tornarse sustanciales en épocas de crisis, cuando los déficits se expanden y el financiamiento externo es limitado.

Si se consideran solo los siete países latinoamericanos más grandes, la proporción del crédito público en el crédito bancario total se duplica, alcanzando a casi el 26% (gráfico 2.3). Este considerable volumen de crédito público se torna particularmente relevante por la volatilidad de las carteras bancarias cuando se considera el comportamiento de los precios de los bonos públicos. En el período 1994-2003, la volatilidad promedio de la variación (logarítmica) en los precios de los bonos públicos de los países latinoamericanos en relación con los países desarrollados fue superior por un factor de tres. En consecuencia, variaciones sustanciales en la valuación de la deuda pública pueden fácilmente erosionar el capital de los bancos cuando los bonos están valuados a precios de mercado, que es la única fijación de precios relevante para los depositantes que asumen el riesgo de la quiebra bancaria. Las regulaciones existentes no abordan en forma apropiada este factor, ya que permiten a los bancos fijar el precio de los bonos al valor nominal, proporcionándoles un incentivo para mantener créditos del sector público. Esta es otra de las razones por las cuales en épocas de crisis los bancos pueden aceptar tenencias proporcionalmente mayores de bonos públicos en relación con las tenencias del sector privado (capítulo 6).

La combinación de préstamos en moneda extranjera a sectores de bienes no transables y tenencias de deuda del sector público proporciona a los depositantes una cartera bancaria muy inestable. Los shocks externos, así como la interrupción súbita de los flujos de capital, pueden ocasionar alzas repentinas en el tipo de cambio real que pueden erosionar drásticamente los activos de los bancos e inducir la quiebra del sector bancario. En consecuencia, los depositantes preferirán mantener activos líquidos que les permitan reaccionar rápidamente ante cualquier indicación de que una crisis está a punto de materializarse. Esto sucede porque en muchos países latinoamericanos la experiencia de los procesos de resolución de crisis en general ha aislado a los prestatarios de los efectos de una crisis y ha afectado en cambio a los depositantes.

## PREVENIR LAS CRISIS: UNA RED DE PROTECCIÓN FINANCIERA

Un problema recurrente en toda América Latina y el Caribe ha sido la proliferación de crisis bancarias o episodios de cuasi crisis. En todos los países, el costo de reestructurar los sistemas financieros ha sido elevado, tanto en términos del costo fiscal directo como de la concomitante desaceleración de la actividad económica. Para evitar tales costos, muchos países han dedicado un gran esfuerzo a fortalecer el sector financiero y reducir su volatilidad. Ante los múltiples shocks que pueden inducir una enorme volatilidad financiera y con el tiempo crisis bancarias sistémicas, las políticas han tenido por objeto desarrollar y fortalecer redes de protección financiera. Una red de protección financiera es un conjunto de normas e instituciones destinadas a reducir la inestabilidad financiera con el objeto de proteger la intermediación financiera y el sistema de pagos. Comprende la definición de normas prudenciales y su estricto cumplimiento, una adecuada supervisión de bancos, la creación de instituciones como el seguro de depósitos y un prestamista de última instancia, así como el permiso para que agentes privados vigilen y disciplinen a los bancos. Obviamente, la reciente fragilidad de los mercados bancarios latinoamericanos revela que todavía existen muchas debilidades en la red de protección financiera. En este informe se analizan en detalle la evolución de estas normas e instituciones, su situación actual y posibles direcciones para mejorarlas.

Un componente clave de la red de protección financiera es la regulación prudencial y la supervisión de los bancos. Existen por lo menos dos argumentos clásicos en favor de la regulación bancaria. El primero es la

**CUADRO 2.1** DÉFICIT DEL GOBIERNO GENERAL, POR GRUPO DE PAÍSES POR INGRESO, 1991–2001  
(En porcentaje)

Medida	1991–93	1994–96	1997–99	2000–01	1991–2001
<i>Porcentaje del PIB</i>					
Países de ingreso alto	5	3	0	-1	2
América Latina y el Caribe	2	2	3	4	3
Países de ingreso medio	6	4	4	6	5
<i>Porcentaje del crédito bancario total</i>					
Países de ingreso alto	5	3	0	-2	2
América Latina y el Caribe	15	10	10	12	12
Países de ingreso medio	12	11	9	9	11

*Nota:* La deuda pública en bancos se calculó como la suma de la deuda del gobierno central (EFI, 22a), de los gobiernos estatales y locales (22b) y de las empresas no financieras (22c). Los países de ingreso alto son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia y Suiza. Los países de América Latina y el Caribe son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Los países de ingreso medio son: Bulgaria, Filipinas, Hungría, Malasia, Marruecos, Polonia, Sudáfrica, Tunisia, Turquía y Ucrania.

*Fuente:* Datos del FMI y el Banco Mundial.

protección de depositantes pequeños y no sofisticados. La regulación sobre requisitos de capital y el requisito de inyectar nuevo capital cuando sea necesario o enfren- tar el cierre son formas de alinear la toma de riesgos por parte de los bancos con el interés de los depositantes. La segunda justificación clásica de la regulación bancaria deriva de la inevitable necesidad de proteger el sistema de pagos y el sistema financiero en términos generales. Puede ocurrir que bancos solventes se vieran sujetos a corridas puramente de liquidez. Si algunos depositantes retiran sus depósitos de un banco débil, otros pueden hacerlo también de bancos más sólidos del sistema, temiendo la existencia de vínculos financieros entre estos bancos o simplemente seleccionando un mal equilibrio (o lo que se conoce como un equilibrio con corrida bancaria) por falta de información, fenómeno que suele denominarse contagio.<sup>4</sup>

Una forma de prevenir tales corridas es que el banco central prometa liquidez a bancos solventes, es decir, que proporcione servicios de prestamista de última instancia. Sin embargo, la promesa de esa liquidez puede debilitar los incentivos de los bancos para reducir el riesgo. Como se analiza en el capítulo 6, la definición de la operación del prestamista de última instancia implica encontrar un equilibrio entre estas dos opciones. Una segunda forma de impedir tales corridas es mediante la provisión de un seguro de depósitos. Sin embargo, si los depositantes están asegurados, se rompe el vínculo entre la tasa de rentabilidad requerida y el riesgo subya-

cente del banco, y pueden cambiar los incentivos de los propietarios y los administradores de los bancos. Estos cambios de incentivos se denominan normalmente riesgo moral. Lograr un mecanismo de seguro de depósitos que permita una mayor credibilidad en el sistema financiero para mitigar las corridas bancarias sin generar excesivo riesgo moral hace que el diseño del seguro de depósitos sea un gran reto. La evidencia internacional ha demostrado que un esquema bien definido de seguro de depósitos puede contribuir a la estabilidad financiera, pero un esquema deficiente puede incrementar la probabilidad de una crisis. Este aspecto se aborda en el capítulo 7.

Las regulaciones sobre requisitos de capital pueden entonces verse como un intento por contrarrestar el riesgo moral creado por la existencia de una red de protección. Desde esta perspectiva, la intervención a través de la regulación prudencial y la supervisión se justifica sobre la base de reducir los riesgos del sector bancario con el fin de evitar las posibles externalidades

<sup>4</sup> Las corridas bancarias por contagio pueden tener externalidades negativas significativas en el resto de la economía, y por eso generalmente se las considera costosas, en especial si afectan a bancos saludables o impiden el funcionamiento normal del sistema de pagos. En particular, si los bancos que de otra manera son solventes quiebran, como esos bancos pueden tener información privada sobre sus clientes, existe la posibilidad de que esa información se pierda y la economía puede sufrir una contracción más general del crédito.

negativas de las crisis sobre el resto de la economía. En este aspecto, los países latinoamericanos tienen un largo camino por recorrer. A pesar de que ha habido muchas reformas en toda la región, especialmente desde los años noventa, aún existen severas debilidades que la regulación no ha abordado en forma adecuada. Las principales deficiencias se observan en los aspectos relacionados con la independencia operativa y los recursos del organismo regulador, la existencia de un marco jurídico adecuado y protección jurídica para los reguladores, medidas correctivas en caso de detectar fragilidad en los bancos, vínculos débiles entre los requisitos de suficiencia de capital y el riesgo, y la falta de una supervisión consolidada. Las debilidades en la regulación incrementan la probabilidad y el costo de las crisis. En la República Dominicana, la falta de regulación y de cumplimiento de la regulación en temas de concentración de crédito y préstamos relacionados, entre otros aspectos, condujeron a un colapso bancario de gran escala en 2003. En Argentina y otros países muy dolarizados, las deficiencias para abordar los riesgos relacionados con la dolarización financiera también incrementaron la probabilidad y el costo de las crisis bancarias de 2001 y posteriores. En muchos países, otra preocupación es la forma de abordar el riesgo de mantener una elevada concentración de deuda pública en los balances de los bancos. En definitiva, resulta obvio que la regulación prudencial y la supervisión no son lo suficientemente estrictas, requiriéndose nuevas reformas para mejorar la supervisión bancaria. Este aspecto se analiza detalladamente en el capítulo 6.

Suponiendo que los organismos de supervisión tengan las atribuciones apropiadas y que las regulaciones estén adecuadamente diseñadas, los organismos de supervisión pueden aún carecer de la información necesaria para vigilar eficazmente dichas regulaciones. Existe una inevitable asimetría de información entre un banco y su organismo de supervisión.<sup>5</sup> Estas fallas de regulación y supervisión implican que en general resultará útil utilizar el mercado para disciplinar a los bancos. En general, la disciplina de mercado ha sido considerada como la reacción de los acreedores bancarios (depositantes y otros tenedores de pasivos) ante incrementos del riesgo bancario. Esta definición se amplía en el capítulo 8 para incluir también la consiguiente reacción de los bancos ante la actitud de los acreedores. Se considera que la disciplina es efectiva cuando los bancos adoptan rápidamente medidas correctivas para evitar medidas reales o potencialmente negativas por parte de los acreedores.

A primera vista, la disciplina de mercado y la supervisión pueden considerarse sustitutos, pero de hecho, en la terminología microeconómica moderna, son

complementos estratégicos. Esto significa que una regulación apropiada puede estimular el poder disciplinario de los mercados y estos pueden a su vez estimular el poder disciplinario de los organismos de supervisión. Juntos pueden imponer una mayor disciplina que la simple suma de los dos componentes. El capítulo 8 proporciona evidencia de la forma en que los depositantes disciplinan a los bancos en América Latina reduciendo los depósitos cuando los bancos se tornan más vulnerables, o exigiendo tasas de interés más elevadas cuando se debilitan las variables fundamentales de los bancos. El capítulo muestra asimismo la forma en que los bancos aumentan su coeficiente de capital a activos para compensar el comportamiento de los depositantes. No obstante, todavía existe suficiente margen para aumentar el alcance de la disciplina de mercado en América Latina, con el fin de incrementar la supervisión del sistema bancario por parte del sector privado.

### **LA CAMBIANTE NATURALEZA DE LOS SISTEMAS BANCARIOS: LA IMPORTANCIA DE LA ESTRUCTURA**

Los avances experimentados en la tecnología de la información, la globalización y la desregulación están produciendo cambios drásticos en la estructura de la industria bancaria de todo el mundo. Las innovaciones y la mayor competencia reducen los márgenes en las actividades bancarias tradicionales y estimulan fusiones entre los bancos y otras instituciones financieras. América Latina no constituye una excepción a esta tendencia. En los años noventa, la región se caracterizó por un proceso de consolidación bancaria y entrada de bancos extranjeros, motivado principalmente por las crisis financieras y las restricciones normativas. En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador y Perú, más de una cuarta parte de todos los bancos cerraron o se fusionaron entre 1996 y 2002. Si bien esta marcada disminución en el número de bancos de la región condujo a un aumento de la concentración bancaria en algunos países, para 2002 América Latina en su totalidad mostró un bajo nivel de concentración bancaria en comparación con otras regiones del mundo.

<sup>5</sup> Los bancos pueden no siempre revelar en forma fidedigna la información requerida y, tal como lo atestiguan los recientes escándalos empresariales ocurridos en Estados Unidos y Europa, los auditores no siempre aseguran que la información auditada sea confiable en un 100%. Además, los organismos de supervisión pueden tener acceso a los balances y otra información, pero carecer de información más refinada proveniente, por ejemplo, de las transacciones de mercado que se realizan en el transcurso de un mismo día.

Este proceso de consolidación se caracterizó por profundos cambios en la estructura de propiedad del sector. La entrada de bancos extranjeros ha sido la característica dominante, y en muchos países estos bancos se han convertido en los principales actores del sistema financiero interno. En América Latina y el Caribe, los préstamos en moneda local otorgados por filiales o subsidiarias de bancos extranjeros representan más del 65% de los préstamos bancarios totales. En 2002 los bancos extranjeros controlaban más del 50% de los activos en Argentina, Chile, México y Perú, mientras que en 1995 la cifra no superaba el 30%. Como se señala en el capítulo 9, la mayor participación de los bancos extranjeros en América Latina estuvo acompañada de una disminución de la participación del sector público en la banca comercial. La cambiante naturaleza de la estructura de propiedad en los sistemas bancarios latinoamericanos ha planteado interrogantes cruciales sobre la forma en que tales cambios afectan el acceso al crédito y su costo.

Una de las principales fuentes de preocupación acerca de la reducción del número de bancos y la mayor presencia de grandes bancos internacionales es que estos pueden explotar su poder de mercado pagando menores tasas de depósitos y cobrando mayores tasas de interés sobre los préstamos. Sin embargo, la evidencia presentada en el capítulo 9 sugiere que esto no ha ocurrido. La mayor concentración bancaria en América Latina se debió a la innovación tecnológica y a la liberalización financiera que redujo las barreras a la entrada y no condujo a un mayor poder de mercado. No existe evidencia de que la mayor concentración haya incrementado el costo del crédito o reducido los niveles de crédito en América Latina.

La concentración y la competencia también pueden afectar la volatilidad del crédito sobre el ciclo económico. Algunos puntos de vista teóricos sugieren que cuando los intereses de los bancos entran en conflicto, es probable que incrementen los márgenes de utilidad en los períodos desfavorables, ampliando las fluctuaciones del ciclo económico. En contraste, otros puntos de vista sugieren lo contrario, es decir, que la baja competencia puede estabilizar el crédito cuando la economía se ve afectada por shocks negativos. Si la competencia es baja, frente a shocks negativos, los bancos pueden evitar la liquidación de algunos préstamos que podrían no resultar rentables a corto plazo (debido al shock) pero que podrían ser lucrativos a largo plazo. Con una elevada competencia, los bancos no podrían asumir ese riesgo.

Además, una implicación de la teoría moderna sobre el manejo de la cartera es que la diversificación re-

duce la volatilidad. En este contexto, es posible que los grandes bancos que se benefician de la ley de los grandes números estén mejor diversificados y por lo tanto más capacitados para hacer frente a los shocks en comparación con los bancos más pequeños y menos diversificados; por consiguiente, los grandes bancos tendrían niveles de crédito más estables. La evidencia presentada en el capítulo 9 muestra que, condicionado por nivel de ingresos y de desarrollo financiero, el crédito es menos procíclico en los países con mayor concentración del sector bancario. Una reacción similar en el crédito se observa después de que la economía se ve sometida a un shock que afecta la demanda externa. Estos resultados sugieren que en un sector bancario concentrado, lo que no significa necesariamente un sector no competitivo, el crédito es menos volátil.

La creciente tendencia hacia la banca extranjera en América Latina ha llevado a los economistas y a los responsables de formular políticas a considerar sus implicaciones. La mayor parte de los economistas está de acuerdo en que la presencia de bancos de propiedad extranjera puede desempeñar un papel útil en el desarrollo y la modernización del sistema financiero. Como se muestra en el capítulo 10, hay evidencia de que la entrada de bancos extranjeros desempeña un papel útil en la expansión del crédito, aunque dicha evidencia parece indicar que la mayor parte de la expansión se dirige a las grandes empresas. Los bancos extranjeros también tienden a ser más eficientes que los bancos nacionales y tienen menos márgenes de intermediación netos gracias a que sus costos administrativos tienden a ser menores. El cuadro 2.2 muestra que en relación con los bancos privados nacionales, en América Latina las instituciones extranjeras tienen costos administrativos y márgenes de intermediación (tasa de depósitos menos tasa de préstamos) más bajos.

Un aspecto en el que la presencia de bancos extranjeros representa beneficios conflictivos es la estabilidad del crédito, que se analiza en el capítulo 10. En caso de problemas, los bancos extranjeros tienen mejores estrategias de salida que los nacionales y en consecuencia, en épocas de crisis pueden desestabilizar el crédito. Por ejemplo, si una economía sufre un shock que afecta a la productividad de los proyectos e incrementa el riesgo crediticio, la mayoría de los bancos puede decidir reducir el crédito. Sin embargo, si un banco tiene la alternativa de reorientar sus fondos hacia otra economía que no se ha visto afectada por el shock, esto podría hacer que su crédito fuera más volátil que el de otros bancos. Generalmente, los bancos extranjeros enfrentan tales alternativas y pueden reducir su crédito en mayor proporción que los bancos nacionales.

**CUADRO 2.2** PROPIEDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LOS BANCOS EN AMÉRICA LATINA, 1993–2003*(En porcentaje)*

Propiedad de los bancos	Tasa de préstamos <sup>a</sup>	Tasa de depósitos <sup>a</sup>	Costos administrativos <sup>b</sup>	Préstamos al sector público <sup>c</sup>	Cartera vencida <sup>d</sup>	Rendimiento de los activos <sup>e</sup>
Locales	4,20	2,68	1,10	12	6	0,28
Públicos	3,86	1,84	1,40	19	6	0,12
Extranjeros	4,01	2,74	1,00	13	5	0,28

<sup>a</sup> Tasas en términos reales.<sup>b</sup> Costos administrativos sobre el total de activos en puntos porcentuales.<sup>c</sup> Préstamos al sector público como proporción del total de activos.<sup>d</sup> Cartera vencida sobre cartera total.<sup>e</sup> Rendimiento de los activos en puntos porcentuales.

*Nota:* Para bancos locales se usa la mediana de la muestra; para bancos extranjeros y públicos, el valor local privado más la desviación calculada con métodos de regresión. Los países incluidos en la muestra son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Perú.

*Fuente:* Superintendencias bancarias.

Sin embargo, también se observan casos en los que los bancos extranjeros pueden desempeñar un papel útil en la estabilización del crédito. Estos bancos no sufren tanto como los nacionales cuando se produce una caída general de los depósitos, dado que generalmente tienen acceso a fuentes adicionales de financiamiento, como los depósitos del exterior y las transferencias de capital de su casa matriz. Además, pueden ser más estables cuando se produce una corrida de los depósitos, por el hecho de que los depositantes pueden percibir que son más fuertes que los bancos nacionales, ya que cuentan con el apoyo de su casa matriz, generalmente ubicada en un país desarrollado. El análisis empírico presentado en el capítulo 10 muestra que el hecho de que los bancos extranjeros estabilicen o desestabilicen el crédito depende de la naturaleza de los shocks que afecten a la economía. Los bancos extranjeros desempeñan un papel útil y estabilizador cuando los shocks provienen de la disponibilidad de depósitos. Este papel potencialmente beneficioso de los bancos extranjeros también depende probablemente de la sofisticación del sistema financiero, en cuyo caso los bancos extranjeros desempeñan un papel más útil en sistemas financieros menos sofisticados (Levine 1996).

Tradicionalmente, el sector público ha sido un importante actor en los sistemas bancarios de América Latina. Las opiniones en este sentido están extremadamente polarizadas. Por una parte, algunos economistas defienden la necesidad de intervención pública en aquellos países en los que la escasez de capital, la desconfianza general del público y las prácticas fraudulen-

tas endémicas entre los deudores pueden no generar un sector financiero del tamaño requerido para facilitar el desarrollo económico. Por otra parte, otros economistas sugieren que existe escasa justificación económica para los bancos de propiedad estatal y que solo están establecidos por razones políticas. El capítulo 11 procura equilibrar estos puntos de vista y revela evidencia empírica que los prueba. Allí se advierte que los bancos de propiedad estatal no desempeñan un papel útil en la expansión de la disponibilidad de crédito o en la canalización del crédito hacia las empresas pequeñas o los sectores que más lo necesitan. El capítulo también muestra que gran parte de la evidencia existente sobre el papel negativo de los bancos de propiedad estatal sobre el desarrollo no es tan contundente como anteriormente se pensaba, aunque no existen pruebas sólidas de que la presencia de bancos estatales incremente el crédito. Concentrándose en el acceso al crédito por parte de diferentes sectores, la evidencia parece indicar que la brecha en el acceso al crédito por parte de las grandes y pequeñas empresas en países con elevada participación de la banca pública es mayor que en los países con bajos niveles de banca pública.

Existe evidencia de que los bancos públicos reducen el costo de los préstamos para sus clientes. De hecho, este informe muestra que las tasas de interés que cobran los bancos públicos son más bajas que las que cobran los bancos privados nacionales (véase el cuadro 2.2). Esto se debe al menor costo del financiamiento, lo que a su vez probablemente se deba a los subsidios en forma de un seguro implícito, o a los depósitos del

sector público que pagan bajas tasas de interés. Resulta difícil decir si estos subsidios se justifican sobre la base del argumento de que el crédito de bajo costo financia actividades que producen externalidades positivas. La presencia de bancos públicos no parece favorecer el acceso de las pequeñas y medianas empresas (PyME) al crédito, ni el acceso al crédito hipotecario o al crédito por parte de empresas de sectores económicos que enfrentan dificultades para acceder a los mercados de crédito. Lo que está claro es que parte del subsidio parece perderse porque los bancos de propiedad estatal se caracterizan por mayores márgenes de intermediación y mayores costos administrativos (cuadro 2.2). Además, los bancos públicos podrían constituir una fuente de inestabilidad, dado que también se caracterizan por una mayor proporción de préstamos en mora.

El hecho de que los bancos sean de propiedad privada o pública también afecta a la volatilidad del sistema bancario. Los préstamos de los bancos privados podrían reaccionar en forma excesiva a las recesiones y ampliar el efecto del ciclo económico. Si bien este problema podría abordarse mediante subsidios o garantías del gobierno, estas medidas podrían necesitar tiempo para materializarse, ya que probablemente requieran algún tipo de acción legislativa. De allí que gerentes de bancos públicos que interioricen los beneficios de aumentar el crédito durante las recesiones pueden desempeñar un papel útil suavizando los ciclos de crédito.<sup>6</sup>

La evidencia del papel estabilizador de los bancos públicos todavía es sumamente limitada y en cierta medida controversial. Un punto de vista sostiene que, en comparación con el comportamiento de los bancos privados, los préstamos de los bancos públicos reaccionan menos ante los shocks macroeconómicos, es decir, los préstamos disminuyen menos durante las recesiones y se incrementan menos durante las expansiones. Otro punto de vista alega que la eficacia de la política monetaria se reduce (y no se estimula) por la presencia de bancos de propiedad estatal. Desde una perspectiva microeconómica, el capítulo 11 presenta evidencia de que en América Latina el crédito otorgado por los bancos públicos es menos procíclico que el concedido por los bancos privados. El capítulo también muestra que el efecto suavizante de los bancos públicos es particularmente fuerte en períodos caracterizados por un lento crecimiento de los depósitos internos y en períodos en los que el crédito crece menos que el total de los depósitos a la vista. De hecho, la evidencia empírica también parece indicar que los depósitos de los bancos públicos son menos procíclicos que los de los bancos privados nacionales.

Si bien estos resultados sugieren que los bancos públicos pueden desempeñar un papel útil reduciendo

el carácter procíclico del crédito y disminuyendo de esta manera las fluctuaciones del ciclo económico, debe señalarse que este análisis se concentra en variables a nivel bancos y no en el crédito agregado. Si los bancos públicos desplazaran al crédito privado, todavía sería posible que su presencia condujera a una mayor volatilidad del crédito. El capítulo 11 presenta evidencia a nivel agregado y encuentra una correlación negativa pero débil entre la presencia de bancos de propiedad estatal y la elasticidad del crédito frente a shocks externos. Esta comprobación respalda la evidencia microeconómica de que los bancos públicos no amplían, y si algo, suavizan los ciclos de crédito.

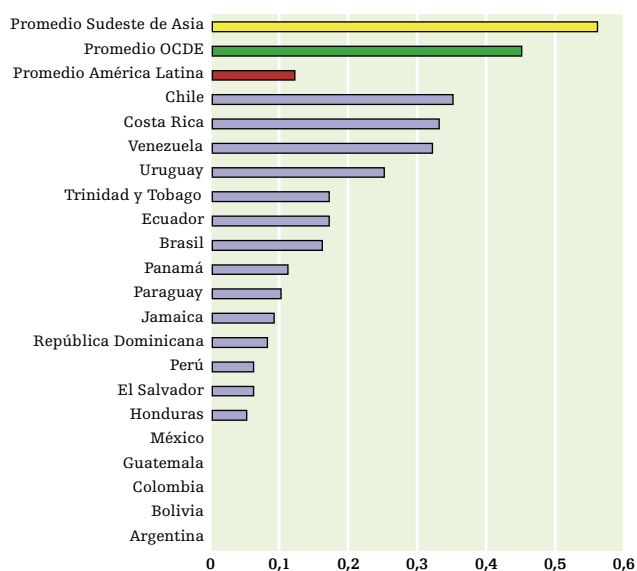
## NORMAS E INSTITUCIONES MÁS ALLÁ DE LA RED DE SEGURIDAD FINANCIERA

Una red de seguridad financiera adecuadamente diseñada es crucial para la estabilidad financiera, pero existen otras normas e instituciones que también contribuyen a promover la estabilidad de los mercados de crédito y las instituciones financieras. Debido a las características de los contratos financieros, la solidez de las instituciones resulta fundamental para respaldar mercados financieros profundos y estables. Cuando la capacidad para cumplir los contratos de crédito es imperfecta, las personas se ven tentadas de no cumplir con las condiciones de los préstamos. Los mercados financieros impersonales y de gran tamaño no solo requieren un marco jurídico apropiado, sino también el adecuado cumplimiento de los derechos y responsabilidades de cada una de las partes que intervienen en el contrato. De otra manera, los contratos financieros pueden dejar de ser factibles.

Una de las principales diferencias entre mercados financieros desarrollados y no desarrollados es el papel que desempeñan los derechos de propiedad. Estos últimos resultan cruciales para aprovechar los beneficios de utilizar garantías o colateral en los contratos financieros. El colateral constituye un mecanismo esencial para abordar varias fuentes de incertidumbre que obstaculizan el suministro de crédito. Como puede verse en el gráfico 2.6, las regulaciones e instituciones no proporcionan suficiente protección de los derechos de propiedad en América Latina. En la mayor parte de los países, las leyes no están diseñadas para proteger los derechos de los acreedores, tienden a favorecer a los deudores

<sup>6</sup> La idea es similar al argumento de que la política monetaria muestra desfases más cortos de implementación que la política fiscal. En este contexto, puede argumentarse en favor de las garantías contingentes que se activan en caso de una crisis.

**GRÁFICO 2.6** Derechos efectivos de los acreedores  
(Índice, 0-1)



*Nota:* El índice de derechos efectivos de los acreedores mide la protección legal a los acreedores y su grado de cumplimiento. El índice se calcula entre 0 y 1, donde valores más altos indican mejor protección.  
*Fuente:* La Porta et al. (1998), Banco Mundial (2003) y capítulo 12 de este informe.

en casos de disputas, y hacen que a los acreedores les resulte excesivamente costoso recuperar el colateral o la garantía en casos de incumplimiento del prestatario. Además, las deficiencias en el imperio de la ley y la eficiencia judicial de la región hacen aún más difícil, costoso e ineficiente asegurar los derechos de propiedad.

Pero la existencia de normas, regulaciones e instituciones inadecuadas no son los únicos factores que limitan el tamaño de los mercados de crédito en América Latina. En muchos países de la región, la posibilidad de utilizar garantías presenta deficiencias en varias otras dimensiones. La titulación y los registros de propiedad tienden a ser débiles y a estar administrados en forma defectuosa, lo que dificulta a los acreedores la tarea de establecer la prioridad y el orden de prelación de sus créditos por activos que han sido o serán pignorados o dados en prenda. Además, en algunos países el fraude también es un problema significativo, lo que limita aún más la medida en que la propiedad puede utilizarse para constituir garantías, y por consiguiente impone graves restricciones sobre el acceso al crédito.

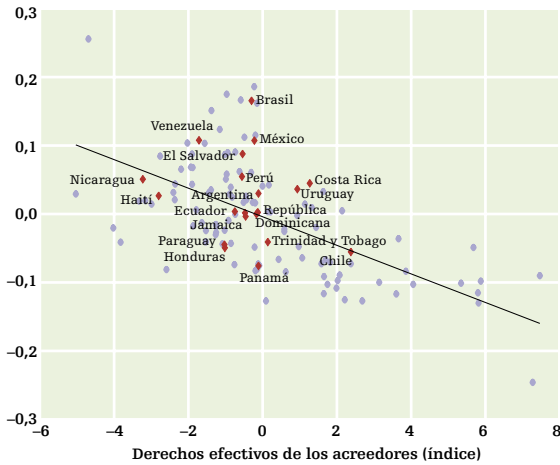
Los derechos de los acreedores a los activos dados como garantía y el costo de requisar las garantías desempeñan un importante papel en la explicación de la profundidad de los mercados financieros. Al incrementar el valor de la garantía, la mayor protección de los acreedo-

res aumenta la profundidad financiera y reduce el costo del crédito. Con una baja protección de los acreedores, disminuyen las posibilidades de que el prestatario recupere la garantía en caso de incumplimiento, y el valor del crédito residual para el prestamista probablemente sea muy bajo. El aumento del valor de la garantía disminuye el riesgo desde la perspectiva del prestamista y equipara los incentivos del prestamista y del prestatario para cumplir el contrato de crédito, incrementando de esta manera el crédito y reduciendo su costo. Además, como se analiza en los capítulos 12, 14 y 15, las instituciones más sólidas que protegen a los acreedores también facilitan el acceso al crédito de las pequeñas empresas y profundizan los mercados hipotecarios. En resumen, la existencia de mejores instituciones no solo incrementa el crédito, sino que permite el acceso a este por parte de un mayor número de actores.

Además de promover la profundidad de los mercados crediticios en general y reducir las restricciones que afectan a los pequeños y medianos deudores en particular, la protección de los derechos de los acreedores también puede reducir el impacto de shocks adversos sobre el ciclo económico. Si los derechos de los acreedores están protegidos, cuando la economía enfrenta un shock adverso que incrementa el riesgo crediticio, la contracción del crédito dependerá de la calidad del marco regulatorio sobre la recuperación de las garantías. Si los acreedores no pueden recuperar las garantías dadas en caso de incumplimiento del prestatario, es probable que el incremento global del riesgo crediticio experimentado durante una recesión se vea agravado por el hecho de que los acreedores no podrán siquiera recuperar las garantías. En tales casos, el mercado de crédito reacciona en forma excesiva al shock exógeno y el crédito se contrae fuertemente. El gráfico 2.7 muestra que en los países con mejor protección de los acreedores, el crédito tiende a ser más estable.

Otro aspecto del desarrollo institucional que se necesita para incrementar el crédito y reducir su costo es el mejoramiento de los registros de información crediticia, conocidos también como centrales de riesgo o burós de crédito. Los registros de información crediticia, que recopilan datos históricos estandarizados sobre los prestatarios pueden crear un nuevo tipo de garantía —una garantía de reputación— que puede ayudar a reducir los problemas de información y riesgo moral que son comunes en los contratos de crédito. Además, las tecnologías de clasificación de riesgos crediticios que utilizan dicha información reducen enormemente los costos de los préstamos y abren nuevas oportunidades crediticias, especialmente en el caso de clientes como consumidores o PyME.

**GRÁFICO 2.7** Volatilidad del crédito y protección de los derechos de los acreedores



*Nota:* El gráfico controla por la desviación estándar de los shocks externos.

*Fuente:* Cálculos del BID basados en La Porta et al. (1998) y datos del Banco Mundial.

Los registros de información crediticia desempeñan un papel crucial en el desarrollo de los mercados de crédito. El desarrollo financiero, medido como la razón crédito privado/PIB, es mayor en los países que tienen este tipo de instituciones. En el capítulo 13 se analiza la forma en que los registros de información crediticia pueden resultar particularmente relevantes en el mejoramiento de los resultados de sistemas financieros menos desarrollados, en los que son más agudos los problemas de información y riesgo moral.

El empleo de los registros de información crediticia para evaluar el riesgo de los prestatarios también puede tener un impacto significativo sobre las tasas de interés que se cobran a los clientes. La falta de información específica sobre los clientes hace que se cobren tasas de interés promedio más altas, castigando a los buenos deudores y permitiendo que los prestatarios riesgosos obtengan crédito a tasas menores a las correspondientes con su nivel de riesgo. Con un mejor conocimiento de los clientes y su comportamiento, los prestamistas pueden determinar más fácilmente la probabilidad de incumplimiento, y en consecuencia asignar tasas de interés acordes al riesgo de los préstamos. Obviamente, esta práctica tiende a favorecer a los mejores prestatarios. La evidencia analizada en los capítulos 13 y 14 también revela que las PyME tienden a lograr un mejor acceso a los mercados de crédito en aquellos países en los que los registros de información crediticia están más desarrollados. A pesar de que en los últimos años se han experimentado grandes adelantos en la región, aún

queda mucho por hacer, particularmente en cuanto al desarrollo de métodos para garantizar la calidad de los datos en los registros, y resolver los problemas legales relacionados con el intercambio de información.

La creciente tendencia que se observa en el desarrollo de los registros de información crediticia también puede ayudar a reducir la volatilidad financiera. Además de su contribución al desarrollo de los mercados financieros, los registros también pueden emplearse para hacer disminuir ciertas vulnerabilidades. Su adecuada utilización puede reducir la proporción de préstamos en mora de una institución bancaria, al permitir a los acreedores identificar los buenos y malos deudores antes de otorgar crédito. El capítulo 13 muestra que el empleo de registros de información crediticia ha reducido las tasas de incumplimiento de los bancos latinoamericanos. Un menor riesgo crediticio implica una menor volatilidad. Los registros de información crediticia pueden utilizarse asimismo con fines de supervisión prudencial. Como se analiza en los capítulos 13 y 16, pueden desempeñar un papel muy importante evaluando si las normas sobre requisitos de capital y reservas reflejan los riesgos reales.

## DESAFÍOS ACTUALES Y FUTUROS: EL CAMINO POR RECORRER

La profundización de los mercados de crédito, el mayor acceso a los servicios bancarios, la reducción del costo del crédito y su volatilidad constituyen sin duda aspectos de gran preocupación en América Latina y el Caribe, y representan importantes obstáculos que es preciso superar. Sin embargo, la región debe abordar simultáneamente otros desafíos que no solo contribuyen a los objetivos antes enumerados, sino que también merecen tratarse en forma separada, ya que ocupan un lugar prominente en el debate actual. Entre ellos figuran el cambiante entorno de las normas bancarias internacionales derivado del nuevo acuerdo de regulación y supervisión bancaria de Basilea (Basilea II) y los desafíos que supone el lavado de dinero. Los últimos capítulos de este volumen se ocupan de estos aspectos.

En el capítulo 16 se analiza la forma de enfrentar la actual transformación de las normas internacionales. En la actualidad, el acuerdo de Basilea sobre regulación y supervisión bancarias está atravesando un período de enormes transformaciones. La adopción del nuevo acuerdo conocido como Basilea II por parte de América Latina y el Caribe y la forma en que se haga constituyen interrogantes cruciales para los responsables de formular políticas en toda la región. Este informe sostiene que los

países deberán ser sumamente cuidadosos en la adopción de Basilea II, y no deberán apurarse en este sentido sin antes garantizar un cumplimiento más estricto de los principios básicos de supervisión y regulación. Además, al avanzar en el cumplimiento de los principios básicos, se cubrirán algunos de los aspectos contemplados en Basilea II, y la transición será mucho más fácil. Si bien se reconoce la importancia de las ideas básicas de Basilea II, existen varias preocupaciones sobre los aspectos de implementación, en especial lo relacionado con los requisitos de capital. Obviamente, es preciso formular métodos que vinculen verdaderamente los riesgos a los requisitos de capital; sin embargo, algunos de los métodos propuestos en Basilea II no pueden implementarse fácilmente en América Latina y el Caribe. El capítulo 16 propone maneras para abordar la transición.

En el contexto del incremento del tráfico de drogas y el financiamiento del terrorismo, el lavado de dinero constituye una importante preocupación. Esta no es infundada, ya que las estimaciones brutas del lavado de dinero en la región muestran que se encuentra entre el 2,5% y el 6,3% del PIB regional anual. La región ha recurrido a la cooperación internacional y a la sanción o actualización de leyes destinadas a tratar este problema. Sin embargo, el lavado de dinero constituye

una importante amenaza, a juzgar por el hecho de que están abordándose solo parcialmente algunas variables potencialmente vinculadas a él. Las medidas legislativas específicas se refieren en parte a la mayor solidez del sistema bancario o al mayor desarrollo del sector financiero; sin embargo, los países deberán también tratar el tema de que sancionar las leyes no es lo mismo que hacerlas cumplir, es decir que la vigilancia y la ejecución son aspectos cruciales.

El éxito en la lucha contra el lavado de dinero en la región requiere una visión integral, para lo cual es importante comprender la verdadera dimensión de su difusión. En este contexto, algunas de las debilidades estructurales que subsisten en América Latina y el Caribe contribuyen al auge de las actividades de lavado de dinero, y mientras no se aborden adecuadamente dichas debilidades, las medidas legislativas por sí solas pueden no resultar suficientes. Como se analiza en el capítulo 17, el camino por delante no es fácil. Los países de la región deberán considerar por lo menos cinco desafíos en la lucha contra el lavado de dinero: la existencia de un sistema bancario sólido, el mayor desarrollo de los mercados de capital, el mejoramiento de la calidad de las instituciones, una buena gestión empresarial y la reducción de la economía subterránea.

