

Propiedad y estructura del sector financiero

La eficiencia del sector financiero es crucial para optimizar el flujo de recursos financieros hacia las empresas rentables. Sin un sector financiero ordenado y efectivo, las economías no pueden ser competitivas y las empresas no pueden crecer. Durante las últimas décadas tres problemas relacionados con la estructura y el manejo del sector financiero han sido fundamentales en la mayor parte de los países latinoamericanos: el papel de las instituciones públicas en la actividad bancaria, la internacionalización del sector bancario y la decisión de permitir la banca universal o concentrarse en instituciones financieras especializadas.

Desde una perspectiva teórica, ha habido numerosas propuestas a favor o en contra de cada tendencia y los datos empíricos, hasta los últimos años, no han proporcionado resultados concluyentes. Recientemente varios autores han unido sus esfuerzos y han reunido valiosa información acerca de las actividades bancarias públicas y las restricciones a la banca extranjera y universal en todo el mundo.¹ Estos datos han conducido a un análisis empírico más exhaustivo de los beneficios y las consecuencias de cada posición y han inclinado la posición académica hacia la banca privada universal, internacionalmente abierta, como medio para lograr sistemas financieros más desarrollados y estables.

En este capítulo se presenta el tema desde una perspectiva teórica, se describen algunas tendencias recientes observadas en América Latina y se proporcionan datos empíricos relevantes y actualizados. Los resultados sugieren la necesidad de importantes transformaciones de estos aspectos del sector financiero en América Latina, para lograr finanzas más competitivas y, en consecuencia, mejores servicios financieros para las empresas.

Banca pública

En todo el mundo se han creado instituciones financieras de propiedad pública con la intención de reducir el costo del crédito y aumentar su acceso, asignar recursos a proyectos estratégicamente seleccionados, desarrollar nuevos servicios financieros y controlar la excesiva asunción de riesgos por parte del sector financiero.² En resumen, con la única intención de promover el desarrollo financiero y económico, los gobiernos de todo el mundo han asumido el papel de intermediarios del ahorro de la sociedad.

Aunque en todo el mundo se ha observado durante los últimos años una creciente tendencia a la privatización, la banca pública ha logrado sobrevivir esta tendencia. Mientras que en los años setenta los gobiernos eran propietarios, en promedio, del 59%³ de los activos de los diez bancos más grandes, en 1995 esta proporción se había reducido al 42%.

¿En qué medida es deseable que el sector público sea propietario de bancos? Los economistas sostienen varios puntos de vista acerca del impacto de la propiedad pública de los bancos sobre el desarrollo financiero. Los defensores de la banca pública sugieren que la propiedad del estado es deseable porque permite la movilización de ahorros hacia sectores estratégicos que pueden ejercer un impacto positivo sobre la economía a largo plazo,⁴ proporciona mayores servicios financie-

¹ Véase Barth y colaboradores (2000 y 2001b) y La Porta y colaboradores (2000).

² Véase Fry (1995).

³ En base a los datos provistos por La Porta y colaboradores (2000) y Barth y colaboradores (2001b).

⁴ Véanse Lewis (1950) y Myrdal (1968).

ros a un menor costo e incrementa el acceso al crédito. Esta asignación “óptima” de recursos es posible en principio porque los bancos públicos poseen mejor información, pueden tener los incentivos apropiados para asignar el capital hacia proyectos deseables desde el punto de vista social y de esta manera superar el mal funcionamiento del mercado de capitales y promover el desarrollo económico.

Desde ese punto de vista los bancos públicos también pueden tener en cuenta beneficios sociales que van más allá de la mera ganancia buscada por las instituciones privadas. El logro de una mayor equidad en la distribución del ingreso y el otorgamiento de crédito a grupos social y económicamente marginados constituyen ejemplos de decisiones socialmente beneficiosas que probablemente no sean consideradas por el sector privado. Si el beneficio social de la intervención en estos aspectos es mayor que el costo social inducido por las distorsiones generadas por estas intervenciones, resulta obviamente conveniente expandir el alcance de la banca pública.

En la visión contraria, que el sector público sea propietario de los bancos resulta perjudicial porque politiza las decisiones de préstamo, disminuye las restricciones presupuestarias y desvía fondos hacia proyectos atractivos desde el punto de vista político, en vez de proyectos viables económicamente.⁵ Desde este punto de vista, se supone que los bancos de propiedad estatal responden a incentivos políticos en vez de incentivos de bienestar social.

Los bancos privados tienden a estar mejor administrados que los bancos públicos, en muchos casos pueden contratar y retener personal de mejor calidad que los bancos estatales por consideraciones salariales y tienen incentivos para asignar recursos lo más eficientemente posible a maximizar beneficios. Con todo ello, según los partidarios de esta posición, promueven el crecimiento económico.

Incluso cuando existen distorsiones de los mercados financieros, la intervención gubernamental a través de la banca pública no constituye necesariamente la mejor forma de enfrentarlas. El gasto dirigido a la corrección de los aspectos fundamentales de las distorsiones del mercado puede resultar más provechoso y menos costoso que dirigir el crédito hacia sectores en los cuales por cualquier razón específica el crédito es más escaso. En muchos casos las distorsiones están inducidas por el propio sector público y no se deben al

mal funcionamiento del mercado. En tales casos, el beneficio social de resolver directamente la distorsión puede ser superior al que se conseguiría interviniendo en el mercado de crédito. Las restricciones al empleo de garantías, la intervención en los contratos financieros o la imposición de límites sobre la información que se comparte, constituyen por lo general problemas que se traducen en restricciones financieras para determinados sectores.

La tendencia a la privatización observada a principios de los años noventa, que disminuyó casi a la mitad la participación del sector público en las actividades bancarias, disminuyó considerablemente hacia fines de la década. Barth, Caprio y Levine (2001a) han recopilado recientemente datos sobre la propiedad pública de bancos en más de 120 países, hallando que en América Latina la participación pública en el sector bancario es comparativamente grande. En promedio, como puede verse en el gráfico 6.1, los gobiernos de América Latina son propietarios de cerca de un 20% de los activos totales de la banca y un 15% de los depósitos. La propiedad pública de los activos bancarios en los países desarrollados se acerca al 8%. Sin embargo, en Jamaica y Brasil el gobierno posee más de 50% de los activos bancarios, mientras que en El Salvador, Guatemala, Perú y Honduras la proporción correspondiente no llega a 10%.

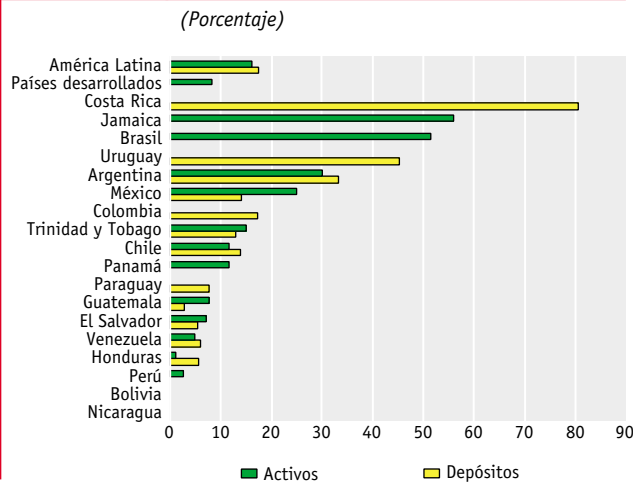
Las investigaciones empíricas recientes favorecen la hipótesis de que la banca pública tiene un impacto negativo sobre la industria bancaria y el funcionamiento de la economía, ya que obstaculiza la asignación eficiente de recursos financieros. Los estudios muestran que los países con mayores niveles (iniciales) de propiedad estatal de los bancos muestran tasas más lentas de desarrollo financiero (subsiguiente) y crecimiento económico.⁶ La mayor participación del Estado en la propiedad de la banca se asocia con sistemas financieros menos eficientes, subdesarrollados y más frágiles.⁷ En vez de reducir los riesgos bancarios y macroeconómicos, la banca pública los incrementa. Como resultado, aumentan los diferenciales de intereses y la inestabilidad financiera en forma de crisis bancarias sistémicas o casi sistémicas. La importancia de la banca

⁵ Véase Schleifer y Vishny (1994).

⁶ Véase La Porta y colaboradores (2000).

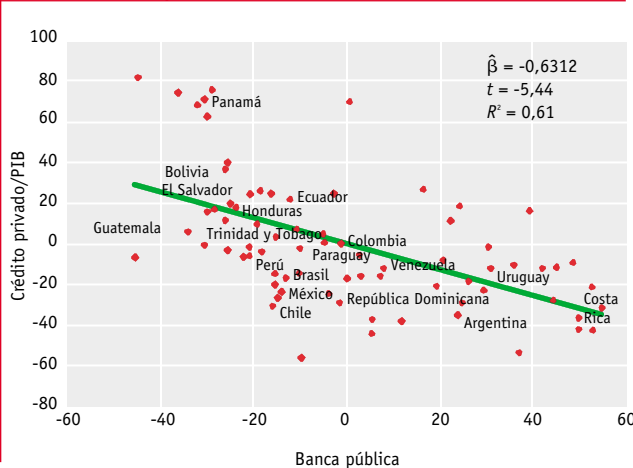
⁷ Véase Barth y colaboradores (2001a).

Gráfico 6.1 Participación de la banca pública en el sector bancario



Fuente: Depósitos: Encuesta conducida por el BID a las superintendencias, ministerios de finanzas y bancos centrales (2000). Activos: Barth, Caprio y Levine (2001a).

Gráfico 6.2 Desarrollo financiero y banca pública



Notas: Datos ajustados por crecimiento promedio del PIB, inflación, ingreso per cápita e imperio de la ley.

Fuente: La Porta y colaboradores (2000) para banca pública; World Bank (2000) para crédito privado y variables de control (inflación, PNB (log) y tasas de crecimiento promedio del PIB de años anteriores); Kaufmann y colaboradores (1999) para el índice de imperio de la ley.

pública es mayor en los países en los que los gobiernos son menos eficientes y más corruptos y en los que los derechos de propiedad no están protegidos. Es interesante señalar que la presencia de bancos públicos en estos países no reduce estos problemas, sino que los incrementa. El efecto final es la disminución general de la productividad y, en consecuencia, la imposición de una limitación al desarrollo económico a largo plazo.

El gráfico 6.2 muestra la relación actual entre la razón crédito privado a PIB y la proporción de activos de los diez principales bancos de propiedad del gobierno en 1995⁸ una vez controlado el efecto de la inflación, el tamaño de la economía, el crecimiento económico pasado y el imperio de la ley. Resulta evidente una relación negativa muy significativa entre el desarrollo del sistema financiero y la participación del sector público en las actividades bancarias.⁹

Estos datos sugieren que los países de América Latina y el Caribe se beneficiarían de la privatización de los bancos públicos. La reducción de la participación del gobierno en las actividades bancarias puede conducir a una mayor eficiencia del sistema financiero, una mejor asignación del crédito, la eliminación de distorsiones en los tipos de interés asociadas con las primas implícitas de rescate y la reducción de la tensión fiscal sobre gobiernos propietarios de instituciones en general ineficientes y poco rentables. Las estimaciones empíricas anteriores sugieren que una reducción de la propiedad de los bancos por parte del gobierno, desde los niveles actuales a los niveles que se observan en los países desarrollados (que implicaría reducir dicha propiedad algo más de la mitad), incrementaría el tamaño del sector financiero (como porcentaje del PIB) en casi diez puntos porcentuales. Por supuesto, este es solo un efecto directo, esperándose otros efectos económicos positivos adicionales una vez que los gobiernos queden libres de la carga fiscal que representan los bancos públicos y los ciudadanos se vean liberados de la obligación de financiar a través de la recaudación impositiva el costo de estas instituciones generalmente ineficientes.

A pesar de las lacras generalmente asociadas con los bancos públicos, en algunos casos particulares estos bancos han logrado resultados aceptables, en América Latina y en otras regiones. Basándose en un análisis detallado de distintos casos en diferentes países, tanto de América Latina como de otras regiones del mundo, Vives y Staking (1997) han tipificado las condiciones necesarias para una banca pública exitosa. Las dividen en condiciones específicas del entorno y condiciones específicas de los proyectos (cuadro 6.1)¹⁰

⁸ Construida por La Porta y colaboradores (2000).

⁹ Los resultados de la regresión se muestran en el apéndice 6.1 al final del capítulo.

¹⁰ Ver Vives y Staking (1997).

Cuadro 6.1. Condiciones mínimas para que las actividades de banca pública tengan buenos resultados**Entorno económico**

- Estabilidad macroeconómica
- Economía abierta
- Competitividad en el sector
- Cultura de “hay que pagar las deudas”
- Marco jurídico y regulatorio apropiado
- Sistema judicial eficiente
- Supervisión general adecuada
- Mercados privados fluidos

Diseño del proyecto

- Normas y regulaciones estables
- Fuente de los fondos similar a la del sector privado
- Pequeño, enfocado a imperfecciones
- Solo proyectos beneficiosos con efectos positivos en el desarrollo
- Multisectorial: orientado a problemas específicos, no enfocado a un sector
- Gestión profesional
- Independencia política
- Carácter temporal y alcance limitado

Fuente: Vives y Staking (1997).

Para justificar la presencia de la banca pública deben existir verdaderas fallas de mercado, no distorsiones macroeconómicas o creadas por el gobierno. Es decir, que determinados sectores no reciben crédito no porque los gobiernos no han establecido el marco institucional adecuado sino porque realmente hay una falla del mercado. Si existen distorsiones macroeconómicas o el marco regulatorio es débil, es muy probable que el otorgamiento de préstamos por parte del sector público conduzca a una asignación inadecuada de recursos, con un costo social muy elevado.

Incluso si el entorno requiere préstamos públicos debido a verdaderos fracasos del mercado, la intervención del gobierno puede resultar infructuosa si el programa de préstamos adolece de fallas de diseño, ya que existe una notable posibilidad de abusos y de nuevas distorsiones. La columna 2 del cuadro 6.1 contiene una lista de condiciones que son cruciales para lograr un exitoso programa de préstamos. Los aspectos relacionados específicamente con el diseño de los proyectos se centran en tratar las distorsiones concretas de forma transparente, tanto desde el punto de vista político como fiscal. Sin embargo, los programas de préstamos deben ir acompañados de medidas dirigidas a la fuente de las distorsiones de forma que, mientras los grupos afectados por la distorsión reciben alivio provisional, se ponen también los medios para corregir la propia distorsión.

Obviamente, no es fácil combinar todas estas condiciones y, de hecho, es precisamente esa dificultad lo que sustenta los datos empíricos citados. Dada la situación actual de los mercados financieros de América Latina y el Caribe, los gobiernos deberían orientarse a asegurar el adecuado funcionamiento de esos mercados. Los gobiernos pueden influir más si se centran en el logro de la estabilidad macroeconómica, manteniendo sus economías abiertas y una estructura competitiva

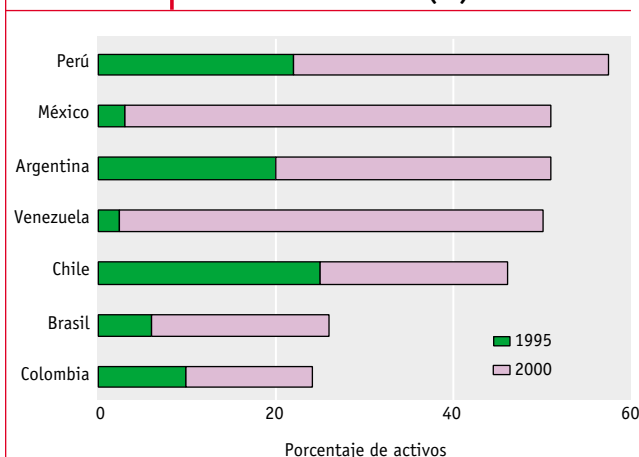
para las industrias y desarrollando un sistema legal y judicial adecuado en el que se protejan los derechos de propiedad y los derechos individuales y puedan funcionar mercados financieros privados sólidos y seguros. Una vez satisfechas estas condiciones, pueden diseñarse programas de préstamos públicos que se dirijan directamente a resolver los problemas y no los síntomas.

La internacionalización del sistema bancario

Durante la segunda mitad de los años noventa el número de bancos comerciales de propiedad extranjera se incrementó notablemente en América Latina. Ello se debió a varias causas. Se eliminaron las restricciones a la entrada de bancos extranjeros como parte del proceso de liberalización y se privatizaron bancos que anteriormente eran de propiedad del Estado. Los inversionistas extranjeros participaron en ese proceso y el sector bancario utilizó recursos internacionales para recapitalizarse después de la secuencia de perturbaciones externas que afectaron a la región durante la década. El gráfico 6.3 muestra el porcentaje de activos en instituciones bancarias propiedad (total o parcial) de entidades extranjeras con respecto al total de los activos bancarios en los años 1995 y 2000. En la mayor parte de los países la proporción de activos en instituciones de propiedad extranjera se ha incrementado considerablemente durante los últimos años. Excepto en Chile, en todos los países dicha proporción por lo menos se ha duplicado. En Argentina, Chile, México, Perú y Venezuela la proporción de activos en ese tipo de bancos es 50% del total del sistema o incluso más.

Varios autores han analizado los beneficios potenciales de incrementar la participación de la propiedad

Gráfico 6.3 Participación extranjera en los activos del sistema bancario (%)



Notas: Este gráfico no incluye la reciente adquisición de Banamex por parte del Citibank en México.

Fuente: Crystal, Dages y Goldberg (2001).

extranjera en el sector bancario. Levine (1996) sostiene que la mayor participación de bancos extranjeros puede promover la competencia y estimular la capacidad para importar habilidades y tecnologías bancarias modernas y de esta manera mejorar la calidad y la disponibilidad de servicios financieros; estimular el desarrollo del marco jurídico y de supervisión y aumentar el acceso del país al capital internacional. Otros autores han demostrado recientemente que la mayor participación también puede reducir la vulnerabilidad del sector bancario ante las perturbaciones macroeconómicas internas.

Algunos trabajos empíricos recientes muestran los efectos de la internacionalización del sector bancario para las economías emergentes, en particular los países latinoamericanos. Los bancos extranjeros operan de forma diferente a los bancos nacionales, de manera que pueden incrementar la eficiencia y la estabilidad general. Según Claessens, Demirguc-Kunt y Huizinga (1998) los países que permiten la actividad de bancos extranjeros experimentan en promedio menores márgenes de interés bruto y menores costos operativos.¹¹ Martínez-Peria y Schmukler (1999) han encontrado que la entrada de bancos extranjeros en América Latina reduce los márgenes de beneficio de los bancos locales y aumenta la eficiencia. Esto resulta favorable para los consumidores, que tienen acceso a más servicios financieros a menor costo y además pueden aprovechar los nuevos productos financieros ofrecidos por las entidades extranjeras.

Los préstamos concedidos por bancos extranjeros son también más estables que los de las entidades nacionales y dependen menos de los ciclos financieros internos.¹² Utilizando información sobre decisiones de préstamo de los bancos estadounidenses en el extranjero, Goldberg (2001) ha observado que la oferta de crédito por parte de estas instituciones está vinculada a los ciclos estadounidenses y no se correlaciona con las fluctuaciones específicas de país. Esto muestra que los países con participación extranjera en el sector bancario son menos vulnerables a las perturbaciones idiosincrásicas. La otra cara de la moneda es sin embargo que así se abren canales de transmisión internacional de las perturbaciones financieras. De todas formas, puede esperarse que el efecto global de la banca extranjera sobre la volatilidad del crédito sea favorable (es decir, que reduzca la volatilidad), dado que las economías desarrolladas por lo general son más estables que las economías en desarrollo. En cualquier caso, las investigaciones han demostrado que los bancos extranjeros no se han retirado de los países latinoamericanos durante los episodios de turbulencia financiera.¹³

Los bancos extranjeros han tenido otros efectos positivos sobre la salud de los sistemas financieros latinoamericanos. Crystal, Dages y Goldberg (2001) encuentran que las entidades adquiridas por capital extranjero muestran un comportamiento más prudente que las de propiedad nacional. La constitución de reservas para pérdidas en los préstamos es relativamente mayor que en el caso de los bancos nacionales, lo que refleja un enfoque más agresivo en cuanto a reconocer las pérdidas potenciales de préstamos y una mayor capacidad para absorberlas. Ello se debe probablemente a que los bancos extranjeros tienen mayor acceso al capital que los bancos locales, para los cuales la obtención de capital adicional puede resultar mucho más costosa. Sin embargo, las mayores reservas para pérdidas también pueden reflejar una cartera de préstamos más deficiente. Esto depende en parte de que, en muchos casos, los

¹¹ Los autores basan sus estimaciones en una muestra de ochenta países durante el período 1988-1995. Miden la participación del capital extranjero en la propiedad de los bancos como porcentaje de los activos de propiedad extranjera en el sector bancario, y el número de bancos de propiedad extranjera como fracción del total.

¹² Dages y colaboradores (2000) analizan la experiencia de los bancos extranjeros en Argentina y México. En Crystal y colaboradores (2001), se analiza esa experiencia en Colombia y Chile.

¹³ Véase Crystal y colaboradores (2001).

bancos en situación difícil fueron precisamente los adquiridos por entidades extranjeras. Los autores encuentran además que los bancos extranjeros tienen menores coeficientes de endeudamiento que los bancos nacionales y mayores coeficientes de capital.

En el marco de los nuevos Acuerdos de Basilea, los bancos extranjeros seguramente tendrán un papel importante en la transferencia de metodologías de evaluación del riesgo crediticio a los mercados emergentes. Los bancos extranjeros tienen mayor experiencia que los locales en gestión de riesgos y, en consecuencia, estarán en condiciones de proveer normas de gestión de riesgos internacionales que aumentarán la eficacia de las regulaciones por motivos de prudencia en América Latina.

El principal argumento contra la entrada de bancos extranjeros es que con frecuencia éstos siguen prácticas “selectivas”, es decir, que seleccionan los clientes de menor riesgo y concentran los riesgos más elevados en las instituciones financieras nacionales. Los datos empíricos al respecto no son concluyentes. Crystal, Dages y Goldberg (2001) sostienen que las mayores reservas observadas en estos bancos pueden interpretarse como dato en contra de esa hipótesis. Una mayor provisión de reservas también puede reflejar un deterioro relativo de la cartera de préstamos, lo que implicaría que sus préstamos no son más fiables que los del resto del sistema.

Los datos empíricos sobre el impacto de los bancos extranjeros en América Latina son escasos o preliminares. Sin embargo, hay indicios de que el efecto de la internalización del sistema bancario es positivo. El sistema bancario incrementa su eficiencia y se reduce la volatilidad crediticia. Aparentemente, la entrada de bancos extranjeros induce otras medidas que garantizan la estabilidad futura, como normas más agresivas de constitución de reservas y coeficientes de capital más elevados.

¿Banca especializada o universal?

¿Debería permitirse a los bancos comerciales participar en actividades diferentes de las estrictamente relacionadas con la banca? ¿Deberían restringirse las actividades bancarias? La literatura teórica sostiene argumentos en favor y en contra de permitir que los bancos se dediquen a tareas múltiples. Por una parte, los que defienden esta posición sostienen que permitir a los bancos dedicarse a varias actividades genera economías de escala y alcance (recopilación y procesamiento de infor-

mación acerca de los clientes, gestión del riesgo, publicidad, etc.), estimula el comportamiento prudente para incrementar el valor de franquicia bancario y aumenta la estabilidad de la banca promoviendo la diversificación de las fuentes de ingresos. Además, también se ha sugerido la conveniencia de permitir las fusiones entre los bancos comerciales y las empresas de valores: tales fusiones incrementan la competencia y pueden generar múltiples beneficios al reducir el precio que el público en general paga por los valores. Si se permite la competencia en la industria de los valores, mayor será el número de suscriptores en la emisión de nuevos títulos. Ello reducirá el diferencial entre el precio garantizado al emisor de los títulos y el precio al público, lo que podría beneficiar tanto a los emisores (prestatarios) como a los compradores (prestamistas).¹⁴

Otros autores sostienen contrariamente que las actividades bancarias deben restringirse, porque los bancos pueden desplazar los riesgos relacionados con los valores a inversionistas no informados y ello podría generar conflictos de interés. Además los seguros de depósitos y la responsabilidad limitada, aunados a la falta de restricciones sobre las actividades bancarias, sostienen estos autores, crean efectos perversos que pueden hacer que los bancos comerciales realicen transacciones de más riesgo (riesgo moral). Si se permite a los bancos entrar en la industria de emisión de valores podría incrementarse la inestabilidad en el sector bancario, porque las actividades bursátiles por lo general tienen más riesgo que la banca tradicional. El problema podría magnificarse por la existencia del seguro de depósitos, que podría promover el riesgo moral por parte de los bancos. Estos se verían tentados a asumir mayores riesgos en el mercado de valores a expensas de los depósitos protegidos por el gobierno. Además, podría ocurrir que los bancos, ya sea directamente o a través de un fideicomiso, adquirieran valores emitidos por ellos mismos en el caso de no poder venderlos en el mercado. (Sin embargo, el argumento de que esto podría deteriorar la calidad de los activos de los bancos y contribuir a una posible quiebra es fácil de rebatir si se imponen y aplican regulaciones apropiadas que eviten estos comportamientos frecuentes.) La combinación de actividades bancarias y comerciales también puede conducir a la formación de grandes entidades, cuya vigilancia resulta sumamente difícil. Estas grandes entidades po-

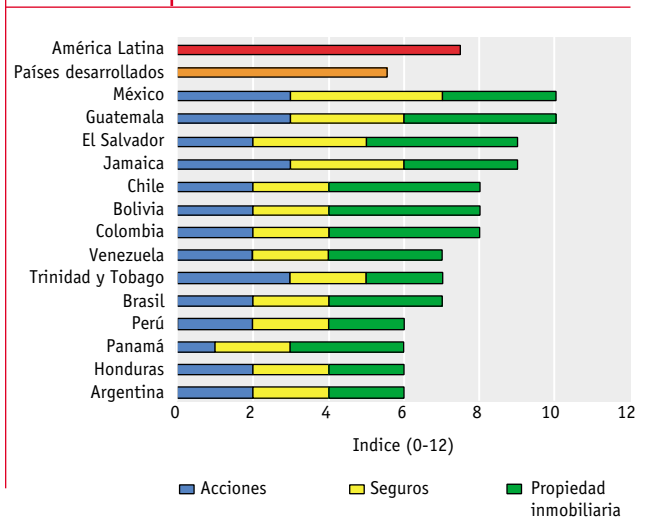
¹⁴ Véase Mishkin (1997).

drían desplazar a las más pequeñas, reduciendo la competencia y la eficiencia general del mercado. Ello también podría generar competencia desleal, ya que los bancos comerciales pueden absorber depósitos a menor costo, estando generalmente protegidos por algún tipo de seguro de depósitos. Otros autores sostienen que la especialización puede acelerar el ritmo de desarrollo del mercado de valores. Fry (1995) cita el caso de países con banca universal, como Alemania y Francia, en los cuales los mercados de acciones tienden a ser más débiles porque los servicios bancarios desplazan otras fuentes de financiamiento.

En muchos países,¹⁵ las industrias bancarias y de valores debían mantenerse separadas. Los bancos podían vender nuevas emisiones de títulos públicos, pero no podían suscribir valores empresariales o dedicarse a actividades de corretaje. No todos los países siguen dicho modelo. Japón, por ejemplo, adoptó una estructura similar en el sentido de que las industrias bancarias y de seguros están separadas, pero permite a los bancos poseer acciones en empresas comerciales. En países como Alemania, los Países Bajos, Suiza y Estados Unidos no hay separación entre la banca comercial y las industrias de valores y seguros. Se permite a una sola entidad jurídica operar en cualquiera de estas actividades y por lo general los bancos poseen acciones de empresas comerciales. Otros países, como el Reino Unido, Canadá y Australia, también aplican los principios de la banca universal, aunque en una forma ligeramente distinta. La combinación de actividades de banca y seguros es menos común en estos países y las diferentes actividades en general son llevadas a cabo por subsidiarias separadas del banco. La industria bancaria de Estados Unidos y Japón están actualmente evolucionando, y parece tender a adoptar la organización de tipo británico.¹⁶

En muchos países latinoamericanos, los bancos comerciales están sumamente restringidos en lo que se refiere al tipo de oportunidades comerciales a las que se les permite dedicarse. Siguiendo el índice de actividades construido por Barth, Caprio y Levine (2001b), el tamaño de las barras en el gráfico 6.4 indica el grado de restricción de cada actividad.¹⁷ Las barras más grandes implican mayores restricciones. En países como México, Guatemala, El Salvador o Jamaica los bancos no pueden dedicarse libremente a actividades de suscripción de valores, seguros o actividades inmobiliarias. En Brasil, Bolivia, Chile, Perú y Venezuela solo las subsidiarias de los bancos pueden dedicarse a actividades de venta y

Gráfico 6.4 Restricciones a las actividades bancarias



Fuente: Barth y colaboradores (2001a) y Banco de la República de Colombia.

suscripción de valores y seguros. En cierta medida, los menos restringidos son los bancos de Argentina, Panamá y Honduras. Si se compara el índice correspondiente a los países latinoamericanos encuestados (13 países) con el de los países desarrollados, resulta obvio que el primer grupo de países tiende a tener un sistema bancario más restringido que el segundo.

Como ocurre con la mayor parte de estos aspectos de regulación, el impacto de los mismos sobre el desarrollo y la estabilidad del sector financiero se reduce a una cuestión empírica. No hay un argumento teórico único en favor o en contra de la banca universal. Los análisis empíricos, sin embargo, han sido escasos debido a la falta de información comparativa de los distintos países. Barth, Caprio y Levine (2000 y 2001a) construyeron una base de datos para más de 100 países y la utilizan para demostrar que las restricciones a las actividades bancarias están asociadas con un menor desarrollo financiero y con sistemas bancarios menos estables. El gráfico 6.5 muestra la relación entre el índice de restricciones a la actividad bancaria y la razón crédito a PIB, una vez controlado el efecto de diversos factores como el tamaño de la economía, el crecimiento previo

¹⁵ Como en Estados Unidos durante la vigencia de la Ley Glass-Steagall (1933-1999).

¹⁶ Véase Mishkin (1997).

¹⁷ En una escala de 1 a 4 el índice cuantifica de menos a más la restricción de las actividades relacionadas con valores, seguros y bienes raíces. El gráfico 6.4 presenta los tres índices individuales agrupados en un solo dato.

del PIB, la inflación y la aplicación general de la ley. Tanto el gráfico como los resultados de la regresión correspondiente (cuadro 6.A1) sugieren que existe una importante relación negativa entre el grado de restricción y el tamaño del sector financiero.

En este terreno los países latinoamericanos tienen diversas oportunidades para promover el desarrollo del sector financiero. Las estimaciones empíricas sugieren que una reducción de las restricciones (equiparándolas a las normas vigentes en los países desarrollados), implicaría en promedio una expansión del sector financiero de cerca de 15 puntos porcentuales del PIB. Si se permite que los bancos asuman más riesgos —siempre suponiendo que existen las regulaciones adecuadas para que los riesgos se asuman de forma responsable— pueden ampliarse los servicios financieros y promoverse el desarrollo empresarial.

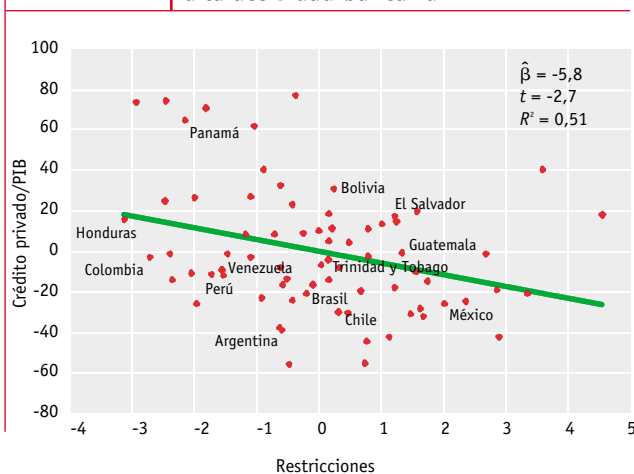
Conclusiones

En los países latinoamericanos, el sector bancario propiedad del gobierno es comparativamente grande e impone más restricciones a las actividades bancarias que en otros lugares del mundo. Las investigaciones muestran que los bancos públicos en todo el mundo se caracterizan por generar grandes distorsiones en el sector financiero, que conducen a una ineficiente asignación de capital. Por otra parte, ello genera presiones sobre las finanzas del gobierno que desalientan la afluencia de capitales internacionales y deterioran la competitividad de las empresas locales. Las empresas latinoamericanas podrían incrementar sustancialmente su acceso a los mercados de crédito si se redujera la banca estatal. Como mejoraría la eficiencia global de los servicios financieros disminuiría la dependencia con respecto al financiamiento externo y podría lograrse mayor estabilidad financiera. Al aliviarse las presiones fiscales aumentaría la inversión y la eficiencia general.

Tradicionalmente, las actividades bancarias públicas se han orientado a la provisión de servicios financieros a sectores económicos que no cuentan con crédito. Sin embargo, los gobiernos también pueden contribuir a la expansión del crédito y a mejorar el acceso al crédito a través de otros mecanismos, como el diseño y la aplicación de un marco compatible de incentivos.

La presencia de la banca extranjera en los países latinoamericanos ha aumentado espectacularmente en

Gráfico 6.5 Desarrollo financiero y restricciones a la actividad bancaria



Notas: Datos ajustados por crecimiento promedio del PIB, inflación, ingreso per cápita (log) e imperio de la ley.
Fuente: Barth y colaboradores (2001a) y Banco de la República de Colombia para restricciones a la actividad bancaria; World Bank (2000) para crédito privado/PIB y variables de control (inflación, PNB (log) y tasa de crecimiento promedio del PIB de años anteriores); y Kaufmann y colaboradores (1999) para el índice de imperio de la ley.

los últimos años. En muchos países la mitad del sistema financiero o incluso una proporción mayor es propiedad de bancos extranjeros. En buena medida no se ha investigado aún el efecto de este fenómeno, pero los datos preliminares sugieren que generará más eficiencia y estabilidad del sector financiero interno.

Con respecto a la banca universal, los datos empíricos sugieren también que el aumento del alcance de la actividad financiera puede promover la profundización y la estabilidad del sector financiero. La mayor actividad de los bancos estabiliza sus flujos de ingreso. Sin embargo, esto es válido hasta cierto punto y debe interpretarse con cautela. Para que se logre tal diversificación es necesario que haya cierto desarrollo de los mercados de valores. Muchos países latinoamericanos están bastante atrasados en este sentido, lo que implica que, incluso si la banca se universaliza, los beneficios de la diversificación, si llegan a producirse, no serán inmediatos. La expansión del ámbito de actividad bancaria también requiere un adecuado marco institucional que permita a los organismos de supervisión vigilar y controlar a entidades financieras de mayor magnitud. Esto sugiere a su vez la importancia de abordar las deficiencias regulatorias del tipo descrito en el capítulo anterior, antes de acudir a la banca universal para promover un crédito más accesible.

Apéndice 6.1 **Desarrollo financiero, posesión de activos del sector financiero por parte del gobierno y restricciones a la actividad bancaria: resultados de regresión**

	Variable dependiente: crédito privado/PIB	
	Reg. 1	Reg. 2
Constante	-42,560 (-0,82)	8,010 (0,16)
Ingreso per cápita (log)	3,938 (3,88)***	2,730 (1,48)
Crecimiento del PIB ^a	7,072 (4,59)***	7,410 (4,01)***
Inflación	0,006 (0,210)	-0,102 (-0,570)
Índice del imperio de la ley	16,207 (3,88)***	16,190 (3,34)***
Propiedad estatal de activos en los 10 bancos más grandes	-0,631 (-5,44)***	
Índice de restricciones		-5,820 (-2,75)***
R ²	0,61	0,51
Número de observaciones	75	74

Notas: ^a Crecimiento promedio del PIB per cápita 1980-1997.
t entre paréntesis.

*** Significativo al 1%.

** Significativo al 5%.

* Significativo al 10%.

