

Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros
Comitê Latino Americano de Assuntos Financeiros
Latin American Shadow Financial Regulatory Committee

Declaración No. 7

Noviembre de 18 de 2002

Lima, Perú

LA BANCA EXTRANJERA: ¿FORTALECE LOS SISTEMAS FINANCIEROS DE AMERICA LATINA?

Una de las características más importantes de los sistemas financieros de América Latina desde la segunda mitad de los 1990s es su creciente grado de internacionalización. Para fines del 2001 la participación de la banca extranjera en los activos del sistema bancario alcanzó un porcentaje superior al 50 % en Argentina, México, Panamá, Perú, y Uruguay mientras que está entre el 20% y 40% en Chile, Brasil, Colombia, y Venezuela. Esta mayor participación puede ser explicada, según el país de que se trate, por uno o más de los siguientes tres factores. El primero es el proceso de liberalización y consolidación financiera, que juntamente con las privatizaciones brindó incentivos para una mayor inversión extranjera en los sistemas financieros latinoamericanos. El segundo factor fue el esfuerzo de recapitalización bancaria en algunos países que habían experimentado crisis sistémicas de grandes magnitudes. Brasil y México representan un ejemplo muy claro de esta tendencia. El tercer factor fue la combinación de una expectativa de una menor rentabilidad en los mercados más maduros y la expectativa de altas rentabilidades en las economías latinoamericanas como resultado del ímpetu en las reformas estructurales que caracterizó a los 1990s.

Durante la segunda mitad de los 1990s la percepción generalizada del papel de la banca extranjera en los sistemas financieros fue positiva en diversos aspectos. En primer lugar, la presencia de bancos extranjeros implicaba mayor confiabilidad en la estabilidad de los depósitos. Debido a las relaciones entre las oficinas locales y la casa matriz en el exterior, se esperaba que en casos de problemas, las sucursales o filiales tendrían un mayor acceso a fuentes de financiamiento que garantizarían la seguridad de los depósitos. En segundo lugar, se esperaba que la mayor estabilidad de la mayor base de fondeo de los bancos conllevaría entonces una mayor disponibilidad de crédito en la economía. Asimismo, existía la expectativa que la banca extranjera mejoraría significativamente la eficiencia del sistema bancario en su conjunto mediante las reducciones de costos y mejoras tecnológicas que resultarían de la mayor competencia en el sistema. Tal como se analiza en esta declaración estas expectativas fueron en parte realizadas.

A comienzos de 2002, el inadecuado manejo de la crisis financiera en la Argentina ha llevado a las matrices de varios bancos internacionales, debido a su temor de contagio político y legal, a reconsiderar no sólo sus planes de expansión, sino a reducir su presencia en América Latina. Esto ha generado también preocupaciones muy serias en la región con respecto al comportamiento de la banca extranjera. De hecho, es hoy día bastante común la percepción de que la banca extranjera no necesariamente constituye un factor estabilizador y de compromiso

de largo plazo con la región, sino que más bien tiende a salir del negocio bancario en América Latina cuando se ve enfrentada a serias dificultades.

Si bien estamos conscientes de que la presencia significativa de instituciones financieras internacionales en la región es de reciente data como para intentar una evaluación completa de la misma, la situación actual y sus perspectivas en el futuro cercano llevaron al Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF) a discutir el papel que ha jugado la banca extranjera en los sistemas financieros de la región, analizando las ventajas y desventajas principales que se deducen de las experiencias recientes.

El concepto de banca extranjera utilizado en esta declaración abarca a las sucursales y filiales de bancos internacionales (cuya matriz puede estar situada dentro o fuera de América Latina) instaladas en países de la región. De esta forma no analizamos el papel de los préstamos directos desde las casas matrices de los bancos internacionales a América Latina. Tampoco discutiremos el creciente rol que ha estado jugando la banca extranjera en instituciones financieras no bancarias de la región, como es el caso de los fondos de pensiones, compañías de seguros y fondos mutuos.¹

Para analizar el papel de la banca extranjera en América Latina, el Comité ha identificado tres temas fundamentales: (1) la contribución a la estabilidad financiera; (2) el aporte a las mejoras de eficiencia del sistema bancario; y (3) los nuevos desafíos para los reguladores y supervisores de la región, y para la gobernabilidad de la banca extranjera.

Las conclusiones principales del Comité son:

- a) En casos de crisis sistémicas, el comportamiento de la banca extranjera en cuanto al apoyo a sus filiales o sucursales depende de las acciones de las autoridades locales. Es por ello que las autoridades deben cuidar especialmente el efecto de sus políticas sobre los derechos de propiedad, a fin de no afectar la voluntad (o la obligación legal) de los matrices de proveer asistencia a sus operaciones legales.
- b) Si las autoridades no interfieren o debilitan las instituciones jurídicas o legales durante una crisis, la presencia de la banca extranjera puede minimizar las corridas bancarias del sistema en su conjunto en tanto que los depositantes tienden a trasladar depósitos hacia dichas instituciones.
- c) En situaciones de contracción generalizada del crédito, no existe evidencia de que el comportamiento de la banca extranjera sea significativamente distinto al de la banca doméstica. Sin embargo, el Comité estima que resulta deseable que exista diversificación en el origen de los bancos extranjeros.
- d) Estudios empíricos existentes sugieren una importante contribución de la banca extranjera en promover la competencia y la innovación tecnológica en los países receptores de sus operaciones.

¹La exclusión de estas instituciones no es irrelevante dada la alta participación extranjera en estas actividades. Por ejemplo, la participación de la banca extranjera en la propiedad y control de los fondos de pensiones de la región es aún mayor que la participación en la actividad bancaria.

- e) El Comité recomienda que el principio de “tratamiento igualitario” entre el capital doméstico y extranjero debe primar en las decisiones del regulador con respecto a la autorización de entrada de instituciones al sistema financiero.
- f) Asimismo, el Comité sostiene que debe existir reciprocidad por parte de las autoridades regulatorias de los países industriales con respecto a la autorización de la apertura en dichas jurisdicciones de sucursales y filiales de bancos provenientes de países emergentes que cuenten con un adecuado sistema de supervisión consolidada.
- g) Con respecto a la forma de incorporación que debe tomar la actividad local de un banco extranjero, ya sea sucursal o filial, el Comité subraya que la misma debe tener correspondencia con las leyes de quiebra del país receptor: Bajo una ley de quiebras con el sistema de *single entity*, es recomendable que los bancos extranjeros se establezcan como filiales. Bajo una ley de quiebra con el sistema de *separate entity*, se recomienda el establecimiento de bancos extranjeros bajo la modalidad de sucursales.
- h) El Comité recomienda que los regímenes de supervisión bancaria y regulación prudencial aplicables a los bancos extranjeros deben también tener en cuenta los criterios bajo los que se rige la ley de quiebras. Bajo un criterio de *single entity* en la ley de quiebras, el Comité cree que se deben exigir requerimientos de capital y liquidez a filiales de bancos extranjeros, pero no a sucursales. En caso de que el país adopte una ley de quiebras guiada por el principio de *separate entity*, el Comité recomienda que los reguladores exijan requerimientos de capital y liquidez tanto a filiales como a sucursales.
- i) El Comité apoya el desarrollo de acuerdos entre países de la región y países industriales para realizar inspecciones conjuntas de las actividades locales desarrolladas por sucursales y filiales consolidadas de bancos extranjeros.
- j) En cuanto al papel de prestamista de última instancia para bancos que desarrollan actividades *cross-border*, el Comité recomienda que en la medida en que las operaciones locales de un banco extranjero estén sujetas a las regulaciones prudenciales locales, no debe haber discriminación alguna entre bancos extranjeros o domésticos a los efectos de recibir asistencia de liquidez.
- k) En cuanto a gobernabilidad, el Comité considera que en el caso de que la casa matriz ejerza una influencia significativa en la toma de decisiones de su filial, aquella también debe asumir la responsabilidad que le corresponde en materia de asistencia de liquidez, en caso de que ello fuera necesario.

1. La contribución a la estabilidad financiera

1.1. ¿Son las matrices de los bancos extranjeros prestamistas de última instancia efectivos?

En principio, el Comité reconoce que la voluntad de las casas matrices para asistir a sus operaciones locales puede diferir sustancialmente según la naturaleza de los problemas que enfrentan y según el tipo de establecimiento en el país huésped. Si una operación local de un

banco extranjero enfrenta una condición de iliquidez o de insolvencia originada en factores específicos a la institución, es de esperar que la matriz actuará como prestamista de última instancia o como proveedor del faltante de capital ya sea que se trate de una filial como de una sucursal. Por ejemplo, Banco Boavista en Brasil contó con el apoyo financiero de sus accionistas, el Banco Espírito Santo de Portugal y Credit Agricole de Francia. A diferencia de lo que ocurre en una filial, en el caso de la sucursal dicha acción deriva de una obligación legal.

Un caso diferente se presenta cuando existe una corrida sistémica contra los depósitos. En estas situaciones la conclusión del Comité es que el comportamiento de la banca extranjera depende significativamente de las acciones de las autoridades locales, en particular si éstas interfieren en la relación entre la institución financiera y sus clientes. Sobre el particular, el Comité ha analizado dos situaciones diferentes, en gran medida contrapuestas. Una es la de Argentina, en donde, en su gran mayoría, las matrices no han actuado como prestamistas de última instancia, debido a las disposiciones adoptadas por las autoridades que han afectado seriamente el patrimonio y la liquidez de las filiales o sucursales dificultando así el respaldo de las matrices a las mismas (por ejemplo, la denominada “pesificación asimétrica”). Otra es la del Uruguay, en donde las matrices sí han apoyado a sus filiales o sucursales. Un factor que puede haber ayudado a esta última acción, además de que no se tomaron medidas como las adoptadas en Argentina, es que el mercado del Uruguay es relativamente pequeño, de manera que los desembolsos de las matrices no tenían que ser muy cuantiosos en relación con el volumen de recursos que manejan. Basándose en estas experiencias el Comité cree que, cuando existen problemas de orden macroeconómico, las autoridades deben cuidar especialmente el efecto de sus políticas sobre los derechos de propiedad, a fin de no afectar la voluntad (o la obligación legal) de las matrices de proveer asistencia a sus operaciones locales.

1.2. ¿La presencia preponderante, o muy significativa, de los bancos extranjeros hace a los sistemas bancarios menos propensos a las corridas?

En general, los bancos extranjeros son percibidos como instituciones más seguras, por el volumen y diversificación de sus operaciones y por la doble supervisión a que están sujetas. Por esta razón, se cree que la presencia de bancos extranjeros coadyuva a que los sistemas financieros sean menos propensos a las corridas. Al desarrollarse una crisis, las experiencias recientes muestran que, por lo menos durante un período inicial de tiempo, los depositantes se ven inclinados al *flight to quality*, que se manifiesta en el traslado de depósitos hacia los bancos extranjeros (en algunas instancias esto también ocurre con los bancos públicos). En dichas situaciones, existe evidencia que parte de los mayores recursos recibidos son reciclados por los bancos extranjeros en el sistema local, vía el mercado interbancario y compras de cartera. A veces, por ejemplo durante el efecto Tequila en la Argentina, los bancos centrales instrumentan medidas para facilitar el reciclado. Por estos motivos, el Comité cree que, por lo general, la presencia de bancos extranjeros contribuye a una mayor estabilidad que la que se tendría sin su presencia, situación en la cual probablemente se produciría una disminución sistémica en los depósitos. Sin embargo, situaciones como la ocurrida en la Argentina donde la inseguridad jurídica llevó a las matrices a no respaldar sus filiales ha tendido a debilitar esta relación.

1.3. ¿Los bancos extranjeros contribuyen a estabilizar o a acentuar las fluctuaciones del crédito bancario?

Respecto de algunos países, existe evidencia de que los choques originados en los países de las matrices se transmiten al crédito de sus filiales y de que el crédito de éstas tiende a ser procíclico. Sin embargo, algunos estudios empíricos sugieren que, en años más recientes, al aumentar el número y la magnitud de los bancos extranjeros, el impacto de los choques en los países de origen o donde operan los bancos extranjeros ha disminuido.

Otra pregunta que se formula es si los bancos extranjeros contraen fuertemente el crédito en períodos de crisis aguda. En base a la evidencia analizada, el Comité no observa un comportamiento distinto de la banca extranjera respecto del de los bancos domésticos. No obstante, en algunos casos, como el ocurrido en Bolivia, en donde la contracción de crédito ordenada por la matriz de un banco extranjero con una muy importante participación de mercado, debido a consideraciones estrictamente comerciales, originó una crisis de carácter macroeconómico en el referido país. En este sentido, el Comité estima que resulta deseable que exista diversificación en el origen de los bancos extranjeros.

2. El aporte a las mejoras de eficiencia del sistema bancario

La evidencia empírica sugiere que la presencia de bancos extranjeros promueve la competencia y la innovación tecnológica y por tanto la mejora en la calidad de los servicios y la reducción de los costos de intermediación.

Esto se debe en esencia a los motivos siguientes:

- a) al tener operaciones globales y de mayor escala, el retorno a la inversión en tecnología es mayor y una vez que la plataforma tecnológica está instalada, el costo marginal de extenderla, integrando el procesamiento de sus transacciones en centros regionales, es muy bajo;
- b) por ser multinacionales, las operaciones de los bancos extranjeros desarrollan procesos internos de *benchmarking*, trasladando las experiencias más exitosas a través de toda la organización;
- c) la ventaja competitiva con respecto a la calidad y costo de los servicios con que cuenta los bancos extranjeros tiende a poner presión sobre sus competidores locales, elevando la productividad de todo el sistema.

3. Los nuevos desafíos para los reguladores y supervisores de la región, y para la gobernabilidad de la banca extranjera.

La creciente participación de la banca extranjera en Latinoamérica también ha conllevado nuevos desafíos para las autoridades en cuanto a sus responsabilidades regulatorias y de supervisión. En este sentido, el Comité ha analizado cuatro cuestiones principales: 1) ¿Cuál debe ser la regulación a la entrada de los bancos extranjeros a los sistemas financieros locales?; 2) ¿Debe diferir la regulación prudencial de los bancos extranjeros de la aplicable a los bancos locales?; 3) ¿Qué coordinación internacional debe existir entre reguladores en

cuanto a las funciones de supervisión bancaria y de prestamista de última instancia para las instituciones financieras con actividades *cross-border*?; y 4) ¿Cuál son los aspectos de gobernabilidad y autonomía que surgen de la internacionalización del sistema financiero?

3.1. ¿Cuál debe ser la regulación a la entrada de los bancos extranjeros a los sistemas financieros locales?

Al revisar la experiencia de la última década en varios países de la región, el Comité ha tomado nota de la creciente tendencia en el tiempo hacia la reducción o eliminación de las restricciones existentes a la entrada de bancos extranjeros a los sistemas financieros locales. En muchos casos, esta tendencia se originó en las crisis bancarias que enfrentaron distintos países en la región, las que llevaron a las autoridades a intentar crear condiciones para incorporar capital fresco de origen externo al sistema financiero para suplir la falta de capital doméstico. La liberalización de las condiciones de entrada ha sido a su vez un factor decisivo detrás del aumento de la inversión extranjera directa en los sistemas financieros latinoamericanos ocurrida principalmente desde la segunda mitad de los noventa.

En opinión del Comité, estos desarrollos regulatorios han sido positivos. En particular, el Comité cree que debe regir el principio de “tratamiento igualitario” entre el capital doméstico y el capital extranjero. Esto significa que el origen del capital no debe ser un principio de discriminación y la decisión del regulador con respecto a la entrada al sistema financiero debe regirse por criterios prudenciales de viabilidad y calidad del proyecto (y de su gestión). En este sentido, el Comité extiende esta recomendación a los países de América Latina cuya legislación aún no adhiere plenamente a este criterio. Asimismo, el Comité sostiene que del mismo modo en que debe promoverse el principio de no discriminación en América Latina, también debe existir reciprocidad en esta materia por parte de las autoridades regulatorias de los países industriales con respecto a la autorización de la apertura en dichas jurisdicciones de sucursales y filiales por parte de bancos de capital extranjero provenientes de países emergentes que cuenten con un adecuado sistema de supervisión consolidada.²

Con relación a la forma de incorporación que debe tomar la actividad local de un banco extranjero, ya sea sucursal o filial, el Comité entiende que la misma debe tener correspondencia con las leyes de quiebra del país receptor. Si la ley de quiebras local adopta el criterio de *single entity* (esto es, en caso de quiebra la entidad será liquidada como una entidad única en la jurisdicción de incorporación) entonces existe una justificación para poner como condición de entrada que los bancos extranjeros desarrollen sus operaciones bajo la forma de filial en la medida en que el regulador desee que los pasivos locales de aquellos sean respaldados por sus correspondientes activos y capital locales. Si la ley de quiebras se rige por el criterio de *separate entity* (esto es, en caso de quiebra las operaciones locales de la entidad serán liquidadas en la jurisdicción local, transfiriéndose el patrimonio neto positivo o negativo remanente al proceso de liquidación en la jurisdicción de incorporación) entonces los acreedores locales de un banco extranjero se encontrarán más protegidos si la operación local del mismo se desarrolla bajo la forma de sucursal. Si el país sigue el criterio usualmente adoptado en países industrializados según el cual no debe requerirse capital local a las sucursales de bancos extranjeros, entonces nuevamente se justifica poner como condición de entrada que los bancos extranjeros desarrollen sus operaciones bajo la forma de filial en la medida en que el regulador desee que los pasivos locales de aquellos sean respaldados por sus

² Este tema tiene especial relevancia para la dimensión financiera en los Tratados de libre comercio que se encuentran en etapas iniciales de discusión.

correspondientes activos y capital locales. En la región este ha sido el caso, por ejemplo, en Brasil y México.

3.2. ¿Debe diferir la regulación prudencial de los bancos extranjeros de la aplicable a los bancos locales?

En correspondencia con el principio de no discriminación mencionado anteriormente, el Comité cree que los regímenes de supervisión bancaria y a la regulación prudencial aplicables a los bancos extranjeros deben guiarse por criterios similares.

Aún dando por sentado el principio de no discriminación, el Comité analizó bajo qué hipótesis debe requerirse capital y liquidez a las operaciones locales de bancos extranjeros. En este sentido, también existe relación entre la regulación prudencial aplicable y los regímenes de quiebra vigentes en el país receptor. Si la ley de quiebras local adopta el criterio de *single entity*, el Comité cree que existen fundamentos para exigir requisitos de capital y liquidez a las operaciones locales de los bancos extranjeros desarrolladas bajo la forma de filial, pero no a aquellas operaciones locales desarrolladas por sucursales de entidades sujetas a supervisión consolidada. Si la ley de quiebras se rige por el criterio de *separate entity*, el Comité cree que existen fundamentos para exigirle requisitos de capital y liquidez tanto a las operaciones locales de los bancos extranjeros desarrolladas bajo la forma de filial como a aquellas llevadas a cabo bajo la forma de sucursal. En la región hoy, la generalidad de los países ha adoptado el criterio de *separate entity* en sus legislaciones de quiebras.

3.3. ¿Qué coordinación internacional debe existir entre reguladores en cuanto a las funciones de supervisión bancaria y de prestamista de última instancia para las instituciones financieras con actividades fuera de fronteras?

El Comité siguió con atención los desarrollos recientes en materia de supervisión bancaria en América Latina. En base a dicho análisis, el Comité tomó nota del creciente consenso que existe entre los reguladores de la región en cuanto a la necesidad de aplicar la supervisión bancaria en forma consolidada. En este sentido, algunos países, como la Argentina y el Perú, han alcanzado importantes acuerdos con supervisores en los EEUU y la UE para realizar inspecciones conjuntas de las actividades locales desarrolladas por sucursales y filiales consolidadas de bancos extranjeros. El Comité cree que estas prácticas deben ser alentadas en la región y que su adopción resultará en una menor vulnerabilidad de los sistemas financieros.

Mientras existe un alto consenso sobre el criterio de supervisión consolidada, donde la responsabilidad de supervisión está primariamente centrada en el regulador de la jurisdicción donde el banco internacional tiene su casa matriz, no existe un consenso similar con respecto a la función de prestamista de última instancia para los bancos que desarrollan actividades *cross-border*. Esta falta de consenso se ha notado en algunos episodios recientes de crisis bancarias ocurridos en la región.

En particular, la falta de consenso ha generado dos tipos de problemas. En primer lugar, ha habido situaciones (por ejemplo, durante la crisis experimentada recientemente en el Uruguay) en las cuales, por falta de coordinación entre bancos centrales, instituciones solventes sujetas a pérdida de depósitos no han tenido acceso a asistencia de liquidez. En segundo lugar, ha habido instancias (como en la Argentina durante la crisis reciente) donde la

falta de entendimiento sobre este tema ha llevado a políticas discriminatorias de asistencia de liquidez basadas en el criterio de si el banco es local o extranjero.

Sobre la base del análisis de estas experiencias recientes, el Comité considera que, en la medida en que las operaciones locales de un banco extranjero están sujetas a las regulaciones prudenciales locales, no debe haber discriminación alguna a los efectos de recibir asistencia de liquidez basada en el hecho de si el banco es extranjero o no. El Comité sostiene que las políticas de asistencia de liquidez deben basarse en criterios estrictamente económico-financieros de las instituciones asistidas, sujetos a las limitaciones impuestas por consideraciones de política monetaria.

3.4. ¿Cuál son los aspectos de gobernabilidad y autonomía que surgen de la internacionalización del sistema bancario?

En ocasiones se argumenta que la fuerte presencia de la banca extranjera en la región podría llevar a una eventual pérdida de autonomía nacional en un sector estratégico de la economía. Ello se plantearía especialmente en el caso que la banca extranjera pertenezca a grandes conglomerados internacionales, ya que los análisis de riesgo y las decisiones sobre crédito podrían ser tomadas centralizadamente en la oficina matriz de esa banca, sin considerar adecuadamente la situación específica del país en cuestión. Por ejemplo, podría ocurrir que el banco internacional esté “sobre-expuesto” en un determinado país o sector de actividad y, simultáneamente, su filial esté dispuesta a prestar a dicho país y/o sector, pudiendo imponerse la decisión de la matriz, lo que podría perjudicar la rentabilidad de la filial y por ende la disponibilidad del crédito. Similarmente, se ha señalado como un factor que puede ser adverso a la estabilidad de sistema bancario la posibilidad de que una matriz, de conformidad con una política global de administración de riesgos, mantenga posiciones largas en ciertos renglones (por ejemplo, una divisa) en una país determinado, compensada por una posición corta en otro país. Dependiendo de la evolución de los mercados, ello puede dar por resultado pérdidas o ganancias aprovechables para ciertos propósitos, por ejemplo, fiscales, pero que no contribuyen a la estabilidad de las filiales.

Esto presenta la cuestión del grado de autonomía e independencia en la toma de decisiones del equipo gerencial local del banco extranjero. En este sentido, el Comité considera que en el caso de que efectivamente la casa matriz ejerza una influencia significativa en la toma de decisiones de su filial, aquella también debe asumir en forma explícita la responsabilidad que le cabe en materia de asistencia de liquidez, en caso de que ello fuese necesario. Al menos resulta necesario hacer transparente, por un lado, el grado de independencia y responsabilidad de la gerencia local de la filial y, por otro lado, las obligaciones de la casa matriz. La explicitación de reglas respecto de los derechos y obligaciones de los bancos extranjeros en el país presenta un desafío tanto para el gobierno corporativo de los bancos internacionales así como para las instituciones reguladoras del sistema bancario de los países de la región de modo de reducir los efectos negativos que pudiesen atribuirse a la banca extranjera en relación con la eventual pérdida de soberanía económica nacional.

El Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros (CLAAF) agradece el apoyo financiero del Banco Mundial, de la CAF y FELABAN por su contribución a la reunión en Lima. Asimismo, el Comité agradece la participación de Andrew Powell en la reunión de Lima. El Comité es completamente independiente y autónomo al emitir sus declaraciones.