



Tendencias de la banca internacional: VAMOS BIEN...PERO HAY PUNTOS PENDIENTES...

Recientemente, la *Office of The Comptroller of the Currency* (OCC)¹ publicó un documento en el cual realiza una comparación internacional sobre los aspectos más relevantes de los sistemas financieros mundiales². En esta edición de la *Semana Económica* examinaremos dicho trabajo y haremos algunas reflexiones sobre lo que esto implica para el caso colombiano.

Analizaremos el papel del sector financiero en la economía, el rol de la banca extranjera y la banca pública, la competencia y las tendencias de regulación y supervisión.

Un análisis permite inferir que el Estado colombiano todavía posee importantes activos en la banca pública, razón por la cual sería fundamental acelerar los esfuerzos para enajenar, entre otras entidades a Bancafé, Granahorrar, así como avanzar en los procesos de saneamiento de entidades en manos de Fogafin.

De igual manera, aún queda espacio para que nuevos jugadores internacionales hagan presencia comercial en Colombia. La firma de un Tratado Bilateral de Libre Comercio con los Estados es una oportunidad para incentivar la entrada de nuevas entidades que contribuyan a incrementar la competencia y profundizar los mercados financieros colombianos.

También sería pertinente mencionar que el debate sobre el arreglo institucional de la supervisión colombiana debe analizarse en detalle. Las comparaciones internacionales muestran que la

mayoría de países en el mundo siguen el esquema de un único supervisor para el sector bancario, salvo países como Estados Unidos, Alemania, Argentina y Polonia. Ciertamente esta discusión se convierte en un reto interesante para el país.

El papel del sector financiero

A lo largo de los últimos años se ha venido discutiendo el papel que juega el sector financiero en el desarrollo económico. Para unos, el mayor crecimiento económico permite que la banca tenga oportunidades de expansión al financiar las necesidades de mercados de bienes más profundos. Para otros, existe una conexión directa entre el desarrollo del sector financiero y la expansión del producto. Incluso, trabajos como el realizado por Levine, Loayza y Beck (2000)³ encuentran que la intermediación financiera es un determinante positivo en el incremento del PIB.

La discusión toma otros matices cuando al hablar de sistema financiero se incluyen los mercados bursátiles y de emisión de bonos corporativos. La existencia de éstos hace que el financiamiento a las empresas sea mayor y por ende la solución a las necesidades de recursos frescos sea más ágil y diversificada.

En líneas generales podemos decir que existe acuerdo sobre el papel que juega la banca en la economía en aspectos como: a) administración del ahorro; b) asignación de recursos de los ahorradores a los mejores proyectos de inversión; c) reducción de los riesgos de los ahorradores al diversificar la colocación de recursos en diversos portafolios; d) proporcionar liquidez de corto plazo a los ahorradores, al tiempo que se genera disponibilidad de dinero para los inversionistas en el largo plazo; e) contribuir al examen del riesgo financiero de las empresas a las cuales se les otorga crédito.

¹ Office of The Comptroller of the Currency, es una agencia federal de Estados Unidos que supervisa todos los bancos nacionales y todas las sucursales de bancos extranjeros. Está adscrita al Departamento del Tesoro.

² James R. Barth, Gerard Caprio Jr., Daniel Nolle. "Comparative International Characteristics of Banking." Economic and Policy Analysis Working Paper 2004-1. January 2004. Office of the Comptroller of the Currency.

³ Ross Levine, Norman Loayza, Thorsten Beck. "Financial Intermediation and Growth: causality and causes". Journal of Monetary Economics 46(1) 29 august 2000.

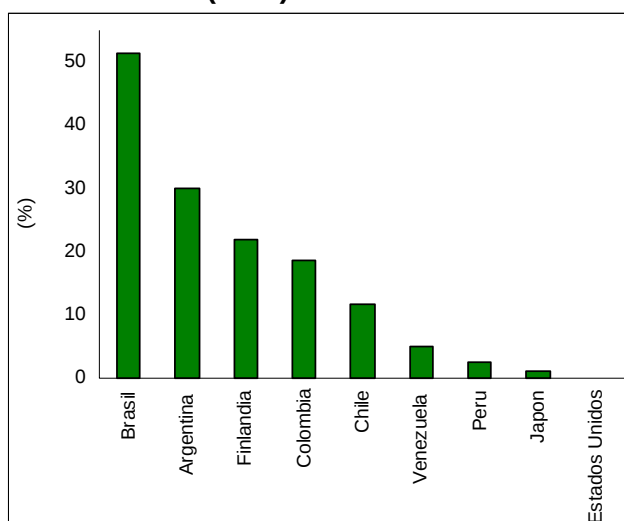
Esta discusión muestra la importancia del sector financiero en el crecimiento económico. En ese sentido, consideramos que Colombia no es ajena a esa discusión. Por el contrario es indispensable seguir consolidando el proceso de profundización financiera. Ello terminará por beneficiar a la economía en su conjunto, como lo prueba la evidencia en países más desarrollados.

¿Importa de quién es la banca?

En este punto el debate se ha centrado en dos aspectos: ¿debe el estado ser propietario de bancos? ¿influye la existencia de una mayor banca extranjera en un país?

Gráfico 1

Activos banca pública como porcentaje de los activos totales (2003)



Fuente: Office of the Comptroller of the Currency, Superintendencia Bancaria de Colombia, cálculos Asobancaria

Con respecto al primer tema hay un acuerdo sobre el papel de la banca pública. Esta no puede funcionar en un contexto donde las decisiones sobre crédito e inversión, no correspondan a criterios de rentabilidad y control de los riesgos inherentes al negocio, de forma que se atiendan las necesidades de un determinado segmento de mercado. Esto necesariamente implica una autonomía corporativa, que libere a estas entidades de presiones externas para la

adopción de políticas de su negocio. En el gráfico 1 puede apreciarse que son todavía muchos los países que conservan dentro de su estrategia de desarrollo, la existencia de banca pública.

De acuerdo con el BID (2001), en la medida en que se avance a una menor banca pública, el desarrollo financiero se puede acelerar, se reducen los riesgos sistémicos y se disminuyen las restricciones del presupuesto público.

Sin duda en este campo Colombia todavía debe avanzar más. Es necesario renovar esfuerzos para privatizar las entidades públicas que están en punto de venta. Ello debe hacerse reconociendo que el valor de dichos activos son los precios del mercado; de otra manera será muy difícil venderlos, con las implicaciones que esto tiene para las finanzas públicas.

El segundo tema, se refiere a la participación de la banca extranjera en el sistema financiero. Sobre esto hay que decir que desde que se dio la liberalización de los mercados financieros a finales de los años ochenta, se ha presentado una importante afluencia de entidades internacionales (principalmente en los mercados emergentes). Este punto ha significado un estímulo a la competencia bancaria, una mayor calidad y estandarización de los productos financieros ofrecidos a nivel mundial, un mayor acceso a capital internacional y mejoras en los procesos de supervisión de los países anfitriones⁴. Sin embargo, cabe anotar que para que estos beneficios se materialicen, el entorno de operación debería estar libre de distorsiones.

En este aspecto las cifras son más diversas dadas las diferentes políticas financieras y macroeconómicas de los países. Casos como el de Arabia Saudita, que por razones políticas no permite la entrada de entidades financieras extranjeras a su país, contrasta con el caso de Nueva Zelanda, cuyos bancos son en su totalidad de capital extranjero. Un dato que se debe resaltar es el hecho de que en promedio la participación de la banca extranjera en los países de alto nivel

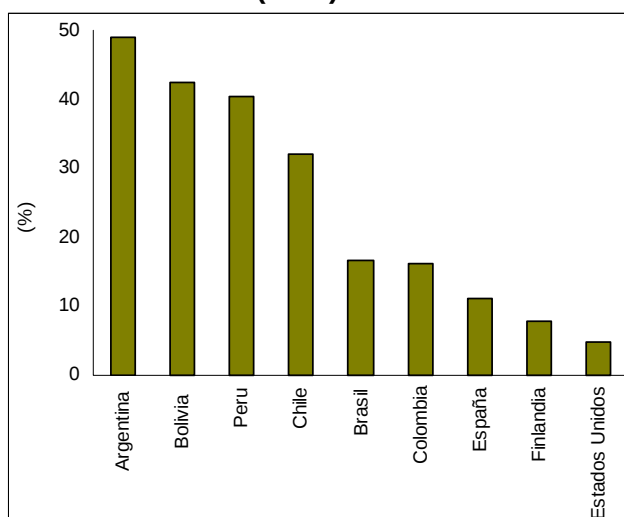
⁴ Kunt-Demirgüç, Ross Levine, Luc Leaven. "The impact of Bank Regulations, Concentrations and Institutions on Bank Margins". Conference on Bank Concentration and Competition, World Bank, Washington DC. 2003.

de ingreso, es muy similar a la de los países más pobres. Esto muestra el grado de integración financiera y de globalización de las operaciones que se están registrando en el mundo.

Las cifras muestran que Colombia no es un país líder en materia de inversión extranjera en banca. Para mejorar en este aspecto será necesario propiciar un entorno competitivo, es decir, reducir el monto de inversiones forzosas, eliminar impuestos distorsionantes, mejorar los derechos de los acreedores y generar estabilidad jurídica.

Gráfico 2

Activos banca extranjera como porcentaje de los activos totales (2003)



Fuente: Office of the Comptroller of the Currency, Superintendencia Bancaria de Colombia, cálculos Asobancaria

La competencia: un factor determinante

La consolidación financiera es un proceso que viene gestándose desde hace varios años y que consiste en la existencia de menos entidades financieras con mayores campos de acción y su consecuente capitalización. Una expresión de estos hechos es la ola de fusiones y adquisiciones que se han dado a nivel mundial. Con esto se han abierto varios interrogantes. Por un lado, ¿la tendencia de consolidación reduce la competencia y con ello el acceso al crédito?. Por otro, ¿tienen mayor estabilidad los sistemas financieros más consolidados?

Sobre ambos puntos hay opiniones divididas. Para unos, la concentración bancaria en número de entidades y tenencia de los activos puede generar menos crédito, en especial para las pequeñas firmas. Para otros como Cetorelli (2003)⁵, entre más poder de mercado tenga una entidad, mayor será el incentivo y la capacidad para reunir información de las firmas sobre las que no existen datos crediticios. Para el autor el resultado será un mayor acceso al crédito y un impacto positivo sobre el desarrollo económico.

De otro lado, hay un debate sobre si la concentración hace más estable un sector, o si por el contrario la prevención de crisis financieras se hace más compleja. El espectro de los argumentos es de la mayor variedad, para la OCC es claro que supervisar un banco de más tamaño, con más líneas de negocio es un proceso más complejo y dispendioso de realizar, razón por la que podrían presentarse fallas en el monitoreo de bancos grandes y con ello abrir compuertas a potenciales crisis. De otra parte, para Demirgüç-Kunt (2003) las crisis financieras son menos probables en sistemas financieros más concentrados.

Finalmente otro grupo de analistas sostiene que un sistema financiero más concentrado es menos proclive a las crisis, dada su mayor capacidad para diversificar riesgos y actividades. De igual forma, otros analistas consideran que un sistema financiero con alta concentración enfrenta problemas de riesgo moral, dada la creencia de que estos operan bajo el principio de "too big to fail". En ese sentido, tanto reguladores como accionistas y administradores pueden flexibilizar los controles y sistemas de administración del riesgo. Otro grupo de académicos ha mencionado que la existencia de concentración se asocia a la importancia de las economías de escala en el negocio bancario.

Un indicador que ilustra el tema de la concentración, es el porcentaje de activos del siste-

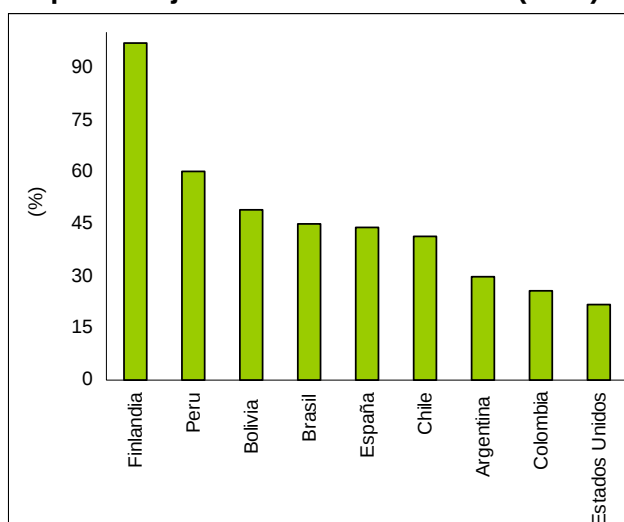
⁵ Nicola Cetorelli. "Real Effects of Bank Concentration and Competition in Europe." Conference on Bank Concentration and Competition, World Bank, Washington DC. 2003.

ma que poseen los tres bancos más grandes del mercado.

La excelente noticia es Colombia, en donde los activos de los tres bancos más grandes representan cerca del 30% del total, muy por debajo en este mismo indicador de países como Perú (59%), España (44%), Brasil (45%) o Chile (41%).

Gráfico 3

Activos tres bancos más grandes del país como porcentajes de los activos totales (2003)



Fuente: Office of the Comptroller of the Currency, Superintendencia Bancaria de Colombia, cálculos Asobancaria

¿Qué pueden hacer los bancos y qué no pueden hacer?

La regulación de cada país hace que en la práctica los bancos tengan distintos campos de acción. Eso dificulta la comparación de indicadores a nivel internacional. En palabras de la OCC "la definición de banco no es la misma en cada país alrededor del mundo."

En la mayoría de países examinados por la OCC, se encuentra que las actividades relacionadas con el mercado de valores son las menos restringidas, mientras que las operaciones con el sector real son las más prohibidas. Países como Alemania, Nueva Zelanda y Suiza permiten a sus instituciones todo tipo de actividades sin restricciones. En contraste, India impide la participación

de los bancos en actividades de seguros y de compra de empresas del sector real. El caso de los Estados Unidos ofrece un particular acercamiento porque a raíz de la aprobación del *Gramm Leach Bliley Act* se permite la integración de actividades bancarias, seguros, bolsa, valores y banca de inversión⁶.

Esto abre el debate sobre el papel de la banca con respecto a los conflictos de intereses, la diversificación del riesgo, la creación de conglomerados financieros con alta complejidad en sus operaciones y la competitividad de las firmas.

¿Y de la supervisión qué?

El tema de la supervisión ha adquirido mucha importancia dados los efectos de las crisis financieras de los últimos años. Desde la teoría se plantea la importancia que tiene el debido seguimiento de las actividades de los bancos para una economía.

Sin embargo, a la hora de su implementación, surgen importantes debates. Por una parte, se plantea si la supervisión debe ser realizada por un solo ente o por múltiples entidades estatales. Por otra, se discute si el Banco Central de cada país debe cumplir el doble papel de autoridad monetaria y supervisor del sector bancario. Adicionalmente, se pone de presente la importancia que tiene la independencia y autonomía de la autoridad bancaria.

La existencia de múltiples supervisores es apoyada por quienes consideran que la especialización del trabajo cosechará mejores resultados. Pese a esto, dicha división es criticada por voces que mencionan que múltiples autoridades pueden tener problemas de coordinación, además de desconocer la globalidad de la actividad.

Con relación al rol de los bancos centrales, los argumentos también son diversos. Quiénes defienden el papel de éstos como autoridad financiera, mencionan que no hay ningún ente público más capacitado para conocer lo que hacen

⁶ Al respecto ver un análisis detallado en: Andrés Portilla, Jorge Saza, Alexander Zapata "Gramm-Leach-Bliley Act: Ley de modernización financiera en los Estados Unidos"; Boletín Jurídico Financiero No. 1052; Abril 10 de 2000, Asobancaria.

los bancos. En contraposición están quienes creen que existe un eventual conflicto de interés.

En el caso de que se presente una contracción en la actividad económica, se podría dar el dilema entre bajar las tasas de interés por razones macroeconómicas, y suministrar mayor cantidad de liquidez con el fin de evitarle inconvenientes a la firma bancaria. Más delicado aún puede ser el hecho de que los objetivos de inflación se desborden y con ello los bancos centrales se vean abocados a incrementar sus tasas de interés de intervención, así como restringir la liquidez agregada.

Por último y no menos importante, se encuentra el hecho de la independencia de la autoridad financiera. Sobre este punto la OCC menciona que *“las autoridades son independientes cuando son capaces de resistir presiones e influencias que quieran modificar las prácticas de supervisión, que mantienen la seguridad y estabilidad del sector financiero.”*

Para el caso colombiano sería interesante examinar el viejo debate que se tiene sobre la existencia de múltiples supervisores *versus* la presencia de uno solo. Como se ilustró los esquemas tienen argumentos a favor y en contra. La decisión depende de los objetivos de política financiera, de la estructura funcional de la banca y de las restricciones legales. Hacia adelante es indispensable analizar cuidadosamente, la conveniencia o no, de un esquema de esta naturaleza para nuestro país.

Comentarios finales

Este tipo de trabajos genera varios puntos de discusión para la agenda de un país como Colombia. En primera instancia deja en claro que las comparaciones internacionales sobre banca están sujetas al entorno de operación y a las condiciones propias de la regulación local. En segun-

do lugar, hay que mencionar que la academia internacional e instituciones de regulación como la OCC privilegian el papel que cumple el sector financiero en el desarrollo económico.

De otra parte, se abre una compuerta para la realización de discusiones que son relevantes en nuestro medio como la estructura del sector y las actividades de nuestras entidades en otros campos.

Por último, consideramos fundamental el papel que se le otorga a la independencia del supervisor y la discusión técnica de sus políticas. La experiencia internacional es clara al mostrar que entre mayor grado de independencia y solidez técnica de la autoridad financiera, mayores serán los beneficios para la economía. De una parte, están los factores asociados a la protección del ahorro de los consumidores, de otra, los beneficios que se derivan de un sistema financiero más sólido y más profesional en el análisis del riesgo.

Cuadro 1
Estructura, alcance e independencia de la Supervisión Bancaria en el mundo (2003)

País	Autoridad Supervisora de la Banca	Un Supervisor o Múltiples	Rol del Banco Central	Libertad del Supervisor	Grado de Independencia del Supervisor
Estados Unidos	<i>Office of The Comptroller of the Currency, Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation, y Supervisores estatales</i>	Múltiple	S	B	Alto
Francia	Comisión Bancaria	Uno	NS	B&V	Alto
Inglaterra	Autoridad de Servicios Financieros	Uno	NS	BVS	Alto
Suiza	Comisión Federal de Bancos	Uno	NS	B&V	Medio
España	Banco de España	Uno	S	B	Alto
Chile	Superintendencia de Bancos	Uno	NS	B	Bajo
Brasil	Banco Central de Brasil	Uno	S	B	Bajo
México	Comisión Nacional de Bancos y de Valores	Uno	NS	B&V	Bajo
Argentina	Banco Central de Argentina, Superintendencia de Instituciones Financieras	Múltiple	S	B	Bajo
Bolivia	Superintendencia Bancaria	Uno	NS	BVS	Medio
Perú	Superintendencia de Banca y Seguros	Uno	NS	B&S	Alto
Japón	<i>Financial Supervisory Agency</i>	Uno	NS	BVS	Medio
Venezuela	Superintendencia Bancaria y de Instituciones Financieras	Uno	NS	B	Medio
Colombia	Superintendencia Bancaria y Superintendencia de Valores	Múltiple	NS	N.D	N.D

Fuente: Office of the Comptroller of the Currency, Superintendencia Bancaria de Colombia, Asobancaria

S: Si el Banco Central es Supervisor del sector financiero

NS: Si el Banco Central no es Supervisor del sector financiero

B: Si el Supervisor es responsable del la industria bancaria

B&V: Si el Supervisor es responsable del la industria bancaria y de valores

B&S: Si el Supervisor es responsable del la industria bancaria y de seguros

BVS: Si el Supervisor es responsable del la industria bancaria, de valores y de seguros

N.D: No disponible