



Sistema financiero en China: LECCIONES IMPORTANTES

Sin duda, la evolución de la economía China es uno de los temas que más acapara la atención de analistas, autoridades económicas y académicos. Son múltiples las referencias que se encuentran sobre su asombroso desempeño económico, sus reformas de mercado, su creciente grado de inserción en los mercados de bienes y de capitales internacionales y, últimamente, sobre los potenciales riesgos que encierra para la buena marcha de la economía mundial.

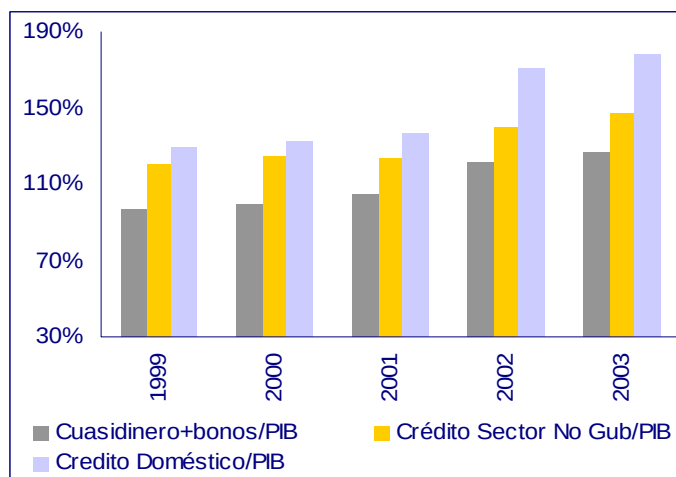
En esta edición de la Semana Económica se hace referencia al sistema financiero Chino, mostrando sus principales características y las iniciativas de reformas. Estas últimas hacen parte del proceso de transformación de esta economía hacia una orientación de mercado y están encaminadas a apoyar el desarrollo económico, mejorar el ejercicio de la supervisión bancaria y dotar a la economía de mercados financieros desarrollados. Las autoridades chinas reconocen el papel protagónico que debe desempeñar su sistema financiero en la inserción internacional, y que la modernización de sus instituciones es fundamental para superar los problemas heredados de un sistema altamente intervencionista.

Pese a los altos niveles de profundización financiera y a las diferentes reformas que se han venido adelantando para liberalizar el sistema financiero, éste todavía enfrenta importantes restricciones en lo que respecta a la financiación de los hogares y el sector real. Seguramente, cuando se hayan superado las limitaciones heredadas del pasado, la contribución del sector financiero al desarrollo será mucho mayor.

El contexto

Desde 1980 hasta 2004 la economía china ha crecido a una tasa promedio de 9.7%, más de tres veces el promedio registrado en Estados Unidos para este mismo periodo. El gran dinamismo de China obedece, en buena medida, a las altas tasas de ahorro e inversión domésticos (superiores al 40% del PIB) y a la enorme disponibilidad de financiamiento dirigido por el gobierno. En efecto, esta nación tiene uno de los indicadores de profundización financiera más altos del mundo (gráfico 1).

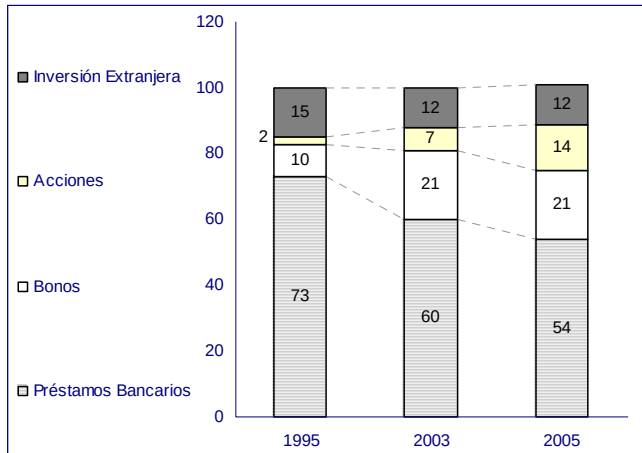
Gráfico 1 Profundización financiera en China



Fuente: IFS. FMI

Aunque los mercados monetarios han ido desarrollándose a gran velocidad, el mercado de capitales sigue enfrentando fuertes restricciones. Todavía es limitado el espacio de acción con el que cuentan las empresas no estatales para la emisión de bonos y acciones, de tal forma que el crédito sigue dominando la esfera financiera (gráfico 2).

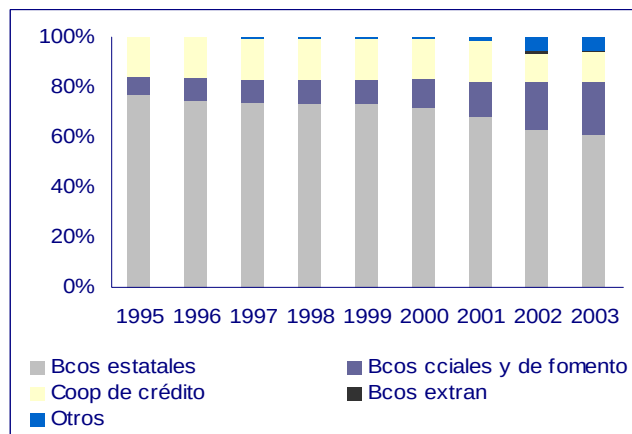
Gráfico 2
Fuentes financieras en China



Fuente: Mckinsey

Como en otras áreas claves de la economía, el Estado aún tiene una gran influencia en los asuntos financieros. Pese a que éste ha ido concentrando su accionar en la banca de fomento, los cuatro bancos comerciales de propiedad del Estado alcanzaron en 2003 una participación de 61% sobre el total de los activos y de 70% sobre la cartera, seguidos por los bancos comerciales de capital mixto y los bancos de fomento (21.5%), las cooperativas de crédito (11.4%), otras instituciones (4.9%) y los bancos extranjeros (1.2%) (gráfico 3).

Gráfico 3
Participación (%) en el total de activos



Fuente: People's Bank of China

La dinámica financiera ha respondido a las exigencias del gobierno de dirigir recursos hacia sectores como el agropecuario e industrial. Aunque los bancos estatales han cumplido su tarea de crédito dirigido, lo han hecho sin la transparencia ni los criterios de prudencia y administración de riesgo propios de una economía desarrollada y de libre mercado. Lo anterior se ha traducido, entre otros problemas, en un fuerte deterioro de la calidad de los activos bancarios. Una encuesta adelantada recientemente por el Banco Central (People's Bank of China, PBC) revela que el 70% de los *préstamos malos* se debe a la ingerencia directa del gobierno en la asignación de crédito, mientras que el porcentaje restante obedece a un marco regulatorio y legal muy pobre que no favorece la cultura de pago.

Pese a los esfuerzos realizados por las autoridades para sanear los balances de los bancos estatales mediante la constitución de corporaciones administradoras de activos¹, la economía china sigue soportando un alto volumen de cartera improductiva² que ronda el 50% de la cartera total. El problema se agrava con el alto crecimiento del crédito alimentado por el dinamismo de los depósitos, en un contexto en el que los criterios de asignación de los recursos, las políticas de bancarrota y el cumplimiento de la regulación de capital adecuado no están plenamente establecidos.

Algunas de las reformas propuestas y en marcha

Uno de los grandes desafíos que enfrenta la economía china es la modernización de su estructura financiera. De una economía cerrada y altamente dirigida por el gobierno, incluyendo el sistema financiero, se busca transitar hacia otra más moderna, con instituciones de mercado y un

¹ Para un análisis detallado de la política, resultados y riesgos de estas entidades, véase: "China Asset Corporations". BIS Working Papers. No. 115.

² Algunos analistas estiman que el monto de activos improductivos representa el 50% del total de activos de la banca. Véase, Zhou Xiaochuan (2004). "Some issues concerning the reform of the state owned commercial banks". BIS

marco institucional que garantice el cumplimiento de la regulación y los objetivos de desarrollo. Con las reformas que en materia financiera se han venido implementando y que se pondrán en marcha, el gobierno chino aspira dotar a su economía de un sistema bancario más transparente y mejor administrado.

a. Liberalización del sistema financiero

Los primeros pasos hacia la liberalización del sector se dieron en 1997, al introducirse una serie de prácticas de mercado que se vieron reflejadas en una reducción de los requerimientos de encaje del 20% al 8% del total de los depósitos. Además, se disminuyó la remuneración por el exceso de encaje con el fin de que los bancos disminuyeran su posición en activos líquidos.

Posteriormente, en 2001, bajo el marco de los acuerdos logrados en la OMC, se empezó a liberar gradualmente la entrada al sistema, permitiendo la entrada de capital bancario extranjero³. A partir de esa fecha, las transacciones en moneda extranjera se constituyeron en la principal actividad desarrollada por estos bancos, con el objetivo de apoyar las operaciones de los inversionistas internacionales. Luego, en 2003 se les autorizó a operar en el mercado en moneda doméstica, aunque con estrictas restricciones geográficas. Se espera que en 2006 ya no exista ningún tipo de restricción y que los bancos extranjeros puedan entrar en el negocio de la banca personal en todo el territorio. Además, a partir de ese mismo año, las aseguradoras extranjeras podrán participar hasta con el 50% en las compañías que actualmente son propiedad del gobierno.

b. Tasas de interés

Actualmente operan bandas de tasas de interés para los diferentes segmentos de mercado. Por ejemplo, la tasa de créditos rurales

puede flotar entre el 90% y el 200% de la tasa de referencia del banco central. Los créditos otorgados por los bancos comerciales a las pequeñas y medianas empresas pueden flotar entre 90% y 130% de la tasa de referencia, mientras que las tasas de créditos a grandes empresas pueden estar entre 90% y 110% de la tasa de referencia del PBC. Las propuestas de reforma contemplan la ampliación de estas bandas para hacer posible que la banca atienda segmentos de riesgo y costos administrativos más altos y de esta manera promover el desarrollo de los diferentes segmentos empresariales.

El gobernador del People's Bank of China (PBC) justifica la iniciativa en los siguientes términos: *"La actual situación de demanda y oferta del mercado crediticio, y los requerimientos de administración del riesgo en la banca comercial, hacen necesario un cambio en la política de tasas de interés. La actual política ha dificultado el acceso de la pequeña y mediana empresa a los créditos bancarios en ausencia de garantías o colaterales (...) una reforma de las tasas de interés basada en criterios de mercado es crucial para mejorar la asignación de los recursos financieros (...) cerca de 10 millones de empleos deben ser creados cada año para absorber el incremento de la fuerza laboral... las estadísticas recientes muestran que las pequeñas y medianas empresas han hecho una gran contribución a la creación de nuevos puestos de trabajo, de tal manera que la ayuda que podemos darles para mejorar su acceso al mercado de crédito depende de los avances que se logren en las reformas de tasas de interés de mercado"*.

c. Banca pública

Como se mencionó anteriormente, uno de los causantes del alto nivel de activos improductivos en la banca ha sido el propio gobierno central y local. En la medida en que las corporaciones de administración de activos improductivos continúen financiándose con recursos del Banco Central y del Ministerio de Finanzas, los costos de la cartera improductiva

³ Aunque la inversión extranjera en el sector financiero está permitida, es limitada. Solamente a partir de 2007 se abrirá completamente el sistema financiero chino a la constitución de empresas financieras de naturaleza completamente extranjera.

tendrán repercusiones monetarias y fiscales negativas para la economía.

Concientes de la necesidad de contar con una banca administrada bajo criterios de mercado, que sea capaz de evaluar y asignarle un precio al riesgo y que no esté influenciada por la burocracia estatal, las autoridades chinas han puesto en marcha un ambicioso plan de reforma a la banca pública que culminará con su inserción en los mercados de capitales.

Hasta el momento, las reformas han estado enfocadas a reducir la influencia del gobierno en la asignación del crédito. Por ejemplo, se modificó el esquema legal para evitar que éste tuviera alguna influencia en las decisiones operativas de la banca comercial, que en los años ochenta y noventa estaba sometida a apoyar incondicionalmente a las grandes empresas estatales. Hoy en día no existe tal obligatoriedad y, como resultado, el crédito dirigido a empresas privadas y hogares ha ganado participación.

La banca pública ha venido capitalizándose y saneando sus activos. Además, existe una clara directriz de las autoridades de regulación de fortalecer los mecanismos de control de las normas de capital adecuado, adoptar estándares contables y establecer criterios para la medición de los riesgos bancarios y para homogeneizar la información financiera. Todo lo anterior con el fin de promover la disciplina en el mercado y fortalecer la regulación prudencial.

En el plano corporativo son ingentes los esfuerzos que se tienen que hacer para cambiar la estructura organizacional. Los bancos en China son manejados más como un organismo del estado que como una empresa comercial. No existen sistemas de remuneración acordes con las responsabilidades, ni tampoco hay prácticas descentralizadas para la toma de decisiones. En materia de gobierno corporativo, se deben mejorar los procesos de auditoría y de orientación del negocio.

d. Microcrédito

Con el fin de apoyar actividades productivas desarrolladas por personas que se encuentran desempleadas y el enganche de más trabajadores por parte de las pequeñas unidades productivas, las autoridades chinas han promovido el microcrédito a lo largo y ancho del país. Pese a que esta estrategia ha tenido una buena acogida, todavía enfrenta algunas dificultades para convertirse en una herramienta que absorba la gran masa de personas del campo y de los sectores que se están reconvirtiendo.

Entre las principales dificultades se encuentran: la falta de difusión y entendimiento de las políticas de microcrédito a nivel regional; la generación de procesos complicados de aprobación y altas exigencias de colaterales; y la falta de proyectos adecuados con bajos costos de administración.

Para superar estos problemas, el año pasado las autoridades económicas expidieron una normativa que busca contribuir a solucionar parte de los obstáculos identificados hasta el momento⁴. El primer punto de la norma busca limitar el monto de contragarantía exigido por los fondos de garantía para el otorgamiento de microcrédito a un 30% del total de la solicitud, y su desmonte gradual en el tiempo. El segundo punto contempla el lanzamiento de un plan piloto denominado “entrenamiento laboral + microcrédito”, con el que se busca mejorar el aprovechamiento de los recursos financieros y la creación de nuevas actividades productivas con los desempleados. En tercer lugar, se ofrece una serie de subsidios a las tasas de interés y a las comisiones de microcrédito para aquellas microempresas que aumenten su planta de personal en 30%. Por último, se busca aprovechar la experiencia y conocimiento de la gente que tiene la red de servicios comunitarios sociales para volverlas redes de crédito comunitario y capacitación para desempleados y pequeños empresarios.

⁴ No. 51 Bank Document.

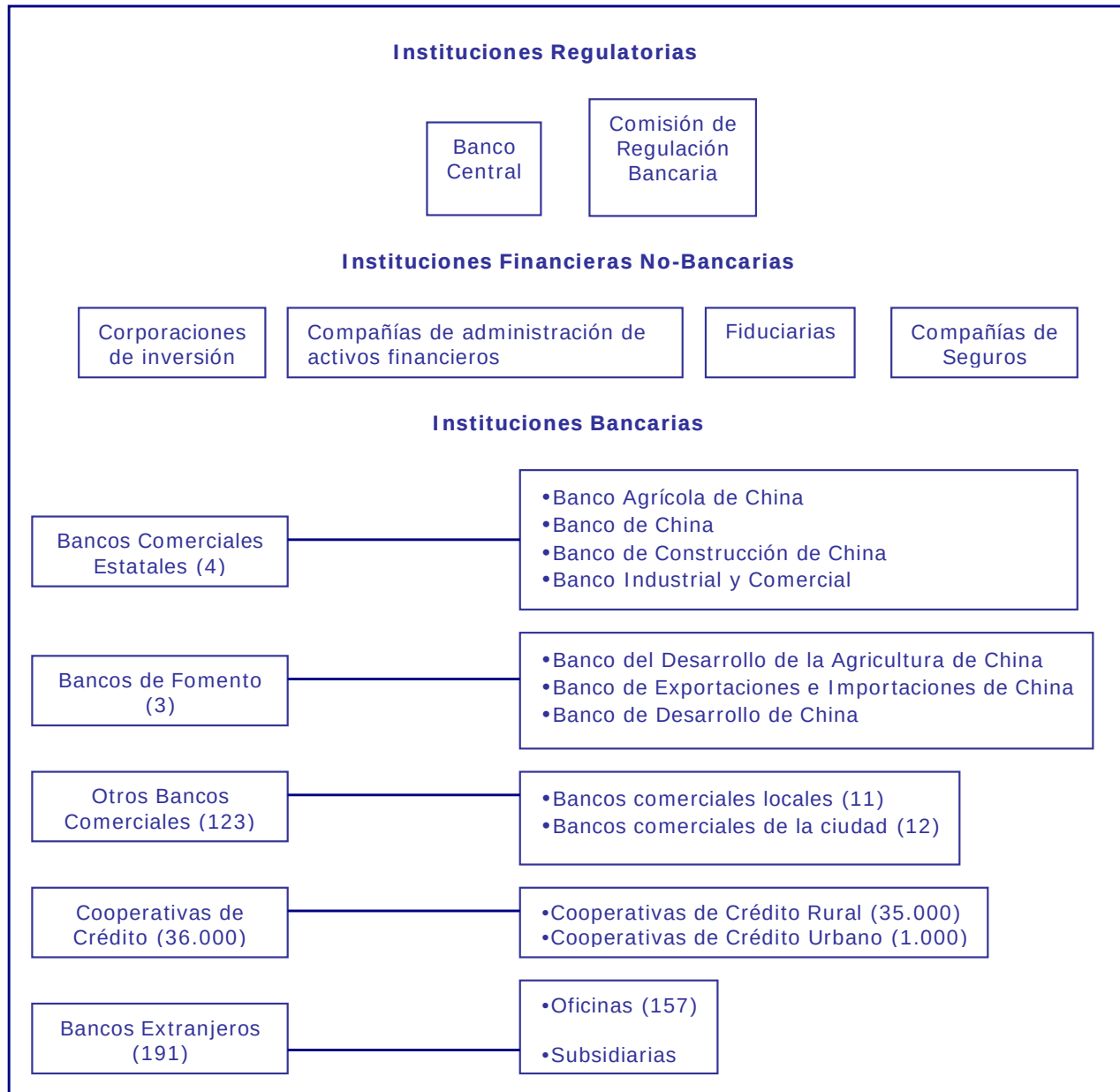
Comentarios finales

Con las reformas de mercado emprendidas por China queda claro el papel que está llamado a jugar el sector financiero en el desarrollo y la modernización de la economía. Las autoridades económicas están convencidas de que éste es el mejor camino para garantizar el acceso de las empresas y los hogares a los recursos financieros.

La experiencia China es clara en ilustrar que la excesiva intervención del gobierno en el sistema financiero no es la mejor vía para lograr los objetivos del desarrollo. Los controles a las tasas de interés pueden desembocar en restricciones de oferta crediticia a empresas de mayor riesgo y altos costos administrativos. El crédito dirigido desde el Estado, sin criterios de riesgo ni rentabilidad, puede engendrar elevados niveles de vencimiento que, a la postre, terminan por afectar el fisco y la política monetaria.

Los objetivos del desarrollo económico no son incompatibles con un sistema financiero que funcione bajo las reglas de mercado. Además, una buena supervisión bancaria, acompañada de un marco institucional que permita superar las fallas del mercado complementan, y no sustituyen, las labores que por sí sola no puede cumplir la banca comercial.

Anexo
Estructura del Sistema Financiero Chino



Fuente: FMI