



Los bancos internacionales SE REAGRUPAN

Sucursal de un banco internacional en Buenos Aires, Argentina.

La crisis financiera mundial ha impulsado un proceso de evaluación más minuciosa de los riesgos y beneficios asociados a los servicios financieros internacionales, especialmente en el ámbito bancario

*Stijn Claessens y
Juan A. Marchetti*

LA CRISIS financiera mundial impulsó un proceso de reevaluación de los beneficios y riesgos asociados a los servicios financieros, incluidos los de ámbito internacional. Muchos consideran que estos servicios crecieron demasiado y se volvieron muy complejos, y ciertos productos, como algunas operaciones de titulización y de derivados, parecen ofrecer escaso valor añadido pero generan muchos riesgos.

Esta reevaluación puede observarse nítidamente en el ámbito bancario internacional. Tras dos décadas de rápida expansión mundial, las operaciones bancarias internacionales se están reduciendo. Después de alcanzar su nivel máximo en los primeros tres meses de 2008, el volumen de préstamos de bancos extranjeros cayó drásticamente. La disminución fue especialmente grande en el caso de los préstamos transfronterizos direc-

tos; la concesión de préstamos a través de filiales extranjeras ha sido más estable. Esta contracción fue impulsada sobre todo por las fuerzas del mercado. Pero algunos cambios regulatorios internos también han incitado a estos bancos a volver a sus respectivas bases nacionales de operaciones.

Esta contracción refleja en parte las deficiencias en la arquitectura financiera mundial, es decir, en los diversos mecanismos que facilitan la estabilidad financiera mundial y el intercambio fluido de servicios financieros y capitales. La crisis mostró cómo los problemas en un país pueden transmitirse a otros países, y cómo una coordinación limitada entre los reguladores financieros complica la gestión de las crisis y la resolución de los grupos bancarios en dificultades que operan en más de un país. Además, los incentivos para supervisar y apoyar a los bancos y sus filiales extranjeras pueden diferir entre las autoridades del país de origen y las del país anfitrión. En muchos países de Europa central, oriental y sudoriental, por ejemplo, las filiales de los bancos europeos occidentales tenían una importancia sistémica para el país anfitrión, pero eran relativamente pequeñas en relación con las operaciones del banco matriz a escala mundial. Solo una estrecha coordinación internacional —a través de la llamada Iniciativa de Viena— logró evitar que los países anfitriones se enfrentaran a importantes dificultades cuando los bancos extranjeros se vieron afectados por los shocks en sus países de origen o en el ámbito de sus operaciones mundiales. En otros casos, cuando el volumen de actividad de un banco era grande en relación con la economía del país de origen, este no siempre estuvo en condiciones o dispuesto a respaldar al banco matriz, y aún menos a sus filiales.

Crecimiento de la globalización

Durante las dos décadas anteriores a la crisis, la globalización financiera aumentó considerablemente, en gran parte debido a:

- Un fuerte aumento de préstamos bancarios transfronterizos directos, inversión extranjera directa y otros flujos de capitales.
- La apertura de sucursales de instituciones financieras extranjeras, en particular de bancos, en otros países y el desempeño de actividades comerciales en estos países.

En un amplio número de países se produjo un *fuerte aumento de los flujos financieros bancarios y otros flujos financieros generadores de deuda*. Entre 2002 y 2007, los flujos de capitales brutos aumentaron de un 8% a casi el 25% del PIB de las economías avanzadas y de alrededor del 2,5% a más del 12% del PIB de las economías de mercados emergentes. Si bien la globalización financiera

ayudó a repartir el riesgo entre los países, también aumentó la probabilidad de que un shock adverso en uno de los principales centros financieros se transmitiera a otros países. Y esto es lo que ocurrió. Tras alcanzar su nivel máximo a principios de 2008, los flujos mundiales brutos de capitales se desplomaron al 1,3% del PIB mundial en 2009. Estos flujos se recuperaron ligeramente en 2010, pero volvieron a reducirse al intensificarse la crisis europea de la deuda soberana. En 2012, estos flujos representaban solo 3,6% del PIB mundial.

Análogamente, antes de la crisis se produjo un *fuerte aumento de la presencia local de bancos extranjeros y otras instituciones financieras*. En las dos décadas anteriores, los bancos ampliaron su presencia internacional estableciendo operaciones en muchos países a través de sucursales y filiales. En 1995–2009, se produjeron unas 560 inversiones de bancos extranjeros, ampliando el número promedio de bancos extranjeros del 20% del total de bancos que operan en mercados locales al 34% (véase el gráfico). Con estatutos locales y una presencia física, los bancos pueden obtener fondos a nivel local y prestar con mayor facilidad a las empresas y a los hogares del país anfitrión; también pueden utilizar capital de su banco matriz u obtener financiamiento propio en los mercados internacionales de capitales. El hecho de estar más cerca del consumidor final tiene importantes ventajas para los bancos y otros proveedores de servicios financieros.

En algunos países, especialmente en muchas economías de mercados emergentes de América Latina y Europa central y oriental, los bancos extranjeros tienen una presencia dominante y en algunos casos constituyen prácticamente la totalidad del sistema bancario. En otros países, incluidas muchas economías avanzadas y asiáticas, estos bancos desempeñan un papel menos importante. Estas diferencias reflejan muchos factores: el grado de apertura a la competencia externa; la privatización de los bancos estatales ocurrida durante la transición de las economías

de planificación centralizada en Europa oriental, e incluso las anteriores crisis financieras, que a menudo dieron lugar a la venta de bancos en dificultades a entidades extranjeras. Sin embargo, desde la reciente crisis, las nuevas inversiones de bancos extranjeros se han desacelerado, y en algunos casos se han revertido.

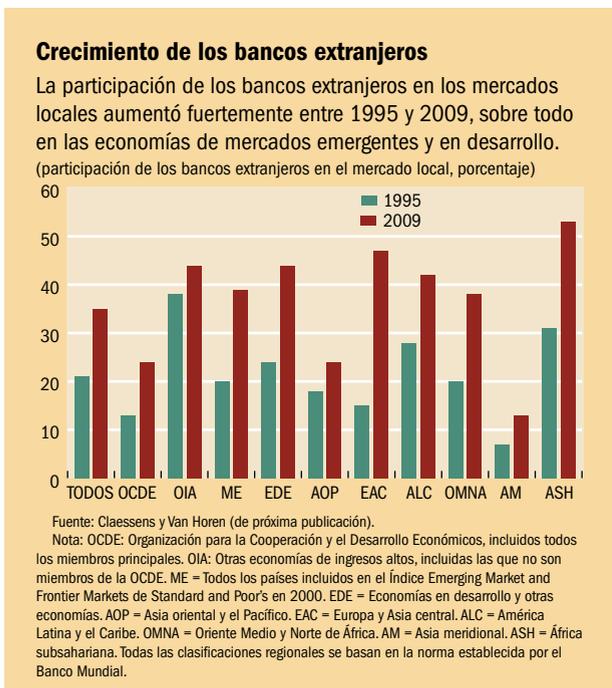
Aunque la crisis financiera mundial condujo a una reevaluación de los riesgos y beneficios asociados a los servicios bancarios internacionales y a la adopción de una regulación financiera interna más estricta, esto no desalentó a los países, en particular a las economías de mercados emergentes, a avanzar en la apertura de sus sectores financieros. De hecho, las restricciones al acceso a los mercados y las medidas discriminatorias se redujeron en el sector bancario y en los mercados de valores y seguros, y se han consolidado las reformas emprendidas anteriormente (véase el cuadro). Además, los países han seguido concertando acuerdos comerciales preferenciales, que facilitan el acceso de las instituciones financieras de estos países a los respectivos mercados. Desde el inicio de la crisis han entrado en vigor alrededor de 52 acuerdos, dos más que entre 2000 y septiembre de 2008. Y aunque la Ronda de Doha ha avanzado poco en la ampliación del acceso a los mercados y la reducción de las barreras al comercio de servicios financieros, recientemente se han puesto en marcha varias iniciativas para respaldar el libre comercio de estos servicios. Se espera que tres de estas iniciativas ayuden a reforzar la liberalización: el Acuerdo Transpacífico entre 13 países; el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre la Unión Europea y Estados Unidos, y el Acuerdo sobre el Comercio de Servicios, suscrito por 21 economías y la Unión Europea.

Las dos caras del comercio de servicios financieros

El comercio de servicios financieros en general y la presencia de instituciones financieras extranjeras de manera específica presentan beneficios y riesgos. Los estudios empíricos muestran que la presencia de bancos extranjeros está asociada en general a una mayor eficiencia y competencia en los sectores bancarios locales, a menores márgenes financieros netos, a una reducción de las ganancias extraordinarias y a coeficientes de costos más bajos (Cull y Martínez Peria, 2010; OMC, 2011; Claessens y Van Horen, 2013). Sin embargo, estos beneficios parecen variar según el número de bancos extranjeros presentes en el país. Por ejemplo, se han logrado grandes aumentos de la competitividad en América Latina y Europa oriental, donde la presencia extranjera es importante, y avances menos claros en Asia, donde el número de bancos extranjeros es menor. Los efectos de la presencia extranjera en el acceso al financiamiento son más ambiguos. Difieren de un país a otro según, entre otros factores, el grado de participación extranjera, el grado de competencia en el sector bancario local o el nivel de desarrollo del país.

En términos de estabilidad financiera, los recientes estudios ponen de relieve las diferencias en la forma en que los países se ven afectados por los shocks, según el tamaño relativo de la presencia de bancos extranjeros, la distancia entre las filiales y los bancos matrices, y el grado en que los bancos extranjeros obtienen fondos a nivel interno o de fuentes extranjeras. Según los estudios, los dos efectos principales, y en cierto modo opuestos, son los siguientes:

- *La concesión de préstamos por filiales locales, que obtienen gran parte de sus fondos a nivel local, fue en general más estable*



Cambios en las relaciones comerciales

Desde 2006 la mayoría de los países han liberalizado aún más los servicios financieros.

País	Sector	Medida	Año
Arabia Saudita	Valores	Permitió a los extranjeros no residentes comprar y vender fondos negociados en bolsa	2010
Chile	Seguros	Permitió a las empresas extranjeras establecer sucursales directas	2007
China	Seguros	Permitió a las empresas extranjeras proporcionar seguros obligat. de vehículos contra terceros	2012
	Valores	Amplió el alcance de las actividades previstas en el marco de las empresas conjuntas	2012
	Valores	Redujo los límites a la propiedad extranjera de las empresas de valores	2012
	Arrendamiento financiero	Eliminó las restricciones a la inversión extranjera	2012
	Servicios bancarios y seguros	Eliminó las restricciones al establecimiento de sucursales directas	2009
Colombia	Servicios financieros	Permitió establecer empresas financieras no bancarias de propiedad total extranjera	2010
Emiratos Árabes Unidos	Servicios bancarios	Limitó el número de sucursales de bancos extranjeros	2010
India	Asesoramiento financiero	Permitió la presencia de asesores de inversión y gestores de cartera extranjeros	2010
Israel	Seguros	Permitió a las compañías extraterritoriales establecer una presencia física a nivel local	2009
Malasia	Servicios bancarios y seguros	Redujo las limitaciones a la participación extranjera	2009
	Servicios bancarios	Permitió el establecimiento de sucursales directas de los bancos mayoristas	2010
Nepal	Servicios bancarios	Permitió la adquisición extranjera de bancos nacionales	2010
Nigeria	Seguros	Permitió la propiedad total extranjera	2006
Pakistán	Seguros	Incrementó el límite a la participación accionaria extranjera	2012
Rusia	Seguros	Eliminó la prueba de necesidades económicas antes de conceder una licencia	2007
Samoa	Seguros	Redujo los límites a la participación extranjera para los agentes de seguros	2011
Tailandia	Servicios bancarios	Permitió a las empresas extranjeras establecer sucursales directas	2006
	Servicios bancarios	Redujo los límites al número de sub-sucursales establecidas por sucursales de bancos extranjeros	2010
	Servicios bancarios	Redujo los límites al número de sucursales establecidas por filiales de bancos extranjeros	2012
Ucrania	Servicios bancarios	Permitió el establecimiento de sucursales extranjeras	2006
Vietnam	Servicios bancarios	Permitió la propiedad total extranjera y el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros	2007

Fuente: Portal Integrado de Información Comercial del Banco Mundial y la OMC.

que la concesión de préstamos transfronterizos. En Europa oriental los bancos extranjeros redujeron el crédito en mayor medida que los bancos locales, pero en los países más grandes de América Latina no se observaron diferencias significativas. En América Latina, existen menos sucursales y más filiales con autorización local que en Europa oriental, en parte debido a las preferencias de los reguladores de América Latina.

- *Al verse afectados por los shocks, los bancos internacionales reequilibraron sus carteras reduciendo su presencia en los mercados internacionales.* Aunque estos bancos transmitieron los shocks de las economías avanzadas a los mercados emergentes, los bancos extranjeros que operaban en las economías avanzadas afectadas por la crisis también redujeron los préstamos

locales, repatriando los fondos para absorber los shocks en su respectivo país de origen.

Respuestas regulatorias

En el ámbito regulatorio, la respuesta general a la crisis financiera mundial ha sido la adopción de una combinación de políticas coordinadas a nivel nacional e internacional con el objeto de reducir el riesgo de transmisión de shocks entre países y atenuar los efectos de estos shocks. Entre las medidas adoptadas cabe señalar la mejora de la forma en que los reguladores abordan los problemas de las instituciones internacionales en dificultades. Se han acordado nuevas normas internacionales para los bancos, como las que requieren mayores niveles de capital y una mejor gestión de la liquidez (el reciente acuerdo de Basilea III). Se han establecido colegios de reguladores para coordinar la supervisión de los bancos de importancia sistémica mundial. Se han logrado algunos avances en el intercambio de información entre jurisdicciones y la divulgación de información sobre los riesgos financieros. Las evaluaciones de los sistemas financieros de importancia sistémica se llevan a cabo con mayor frecuencia, y se ha reforzado la supervisión financiera, especialmente en lo que se refiere a los efectos de contagio de un país a otro (FMI, 2012). Se han puesto en marcha otras reformas importantes como las relacionadas con las reglas para las calificadoras de riesgo, los mercados extrabursátiles de derivados y el sistema bancario paralelo (véase “¿Qué es la banca en la sombra?” en la edición de junio de 2013 de *F&D*), aunque los avances han sido más lentos (FSB, 2013).

Si bien el funcionamiento y la estabilidad del sistema financiero internacional han mejorado, los organismos de supervisión en las economías avanzadas y de mercados emergentes evalúan y regulan las actividades locales de los bancos extranjeros de manera más intensa. Por ejemplo, los reguladores del país anfitrión han alentado a los bancos a mantener un mayor volumen de capital y liquidez a nivel local y/o a convertir las sucursales de bancos extranjeros en filiales para dificultarle a los bancos mover libremente el capital y la liquidez dentro de sus operaciones globales y facilitarle a las autoridades limitar la participación de los bancos locales en actividades internacionales.

Algunas regulaciones nuevas relacionadas con el país de origen también procuran limitar las operaciones por cuenta propia y separar esta actividad, entre otras cosas, de la captación de depósitos minoristas. Estas medidas de compartimentación podrían limitar el grado en que un grupo bancario está expuesto a otras operaciones dentro del mismo grupo, dado que las operaciones locales e internacionales de las filiales están más separadas legalmente, pero también podrían generar ineficiencias en las operaciones internas de los bancos internacionales.

Próximos pasos

Para proteger a las economías y a los contribuyentes nacionales y reducir —si no eliminar— los efectos negativos que puedan derivarse de la interdependencia de los sistemas financieros, es necesario mejorar la regulación y supervisión de las actividades financieras internacionales. A pesar de que la coordinación de la regulación mejoró al comienzo de la crisis, la regulación y supervisión financiera sigue siendo en gran medida un ámbito nacional. Para preservar los beneficios y reducir los riesgos que

presentan los mercados financieros integrados a nivel internacional es necesario intensificar los esfuerzos de política, entre otras formas, abordando la disolución de las instituciones internacionales en dificultades y su aspecto más importante: determinar qué contribuyentes nacionales deberán pagar y cuánto.

Las quiebras no son el único obstáculo al desarrollo de la coordinación entre las autoridades nacionales.

En última instancia, el temor a los costos que supone la disolución de una institución en quiebra (y los problemas relacionados con sus subsidiarias y sucursales en el extranjero) ha contribuido a que los reguladores hayan reforzado su atención en los aspectos nacionales. Por ejemplo, las autoridades suizas propusieron un sistema de puntuación para determinar si los bancos que realizan operaciones a escala mundial y los bancos extranjeros que operan en Suiza están organizados de una forma que facilite su resolución y proteja al mismo tiempo las funciones de importancia sistémica de estos bancos dentro de Suiza.

Es importante establecer mecanismos que determinen cómo los gobiernos compartirán y contribuirán al financiamiento necesario para resolver los problemas de una institución en dificultades que opere en diversos países, cómo se asignarán los activos y pasivos cuando se liquide, y cómo se distribuirán los costos finales entre las distintas jurisdicciones. Aunque aún se está trabajando en su creación, la Unión Bancaria, con las reformas que la acompañan, es un intento por parte de la Unión Europea de establecer, codificar e institucionalizar estos mecanismos.

Los problemas relacionados con las quiebras no son el único obstáculo al desarrollo de la coordinación entre las autoridades nacionales. También pueden surgir conflictos entre las autoridades de supervisión del país de origen y las del país anfitrión cuando un banco o filial tiene dificultades financieras y las autoridades tratan de retener el capital y la liquidez en el país, o cuando el ciclo financiero se encuentra en una fase ascendente en un país y descendente en otro, por lo que se hace necesario coordinar los mecanismos disponibles y su aplicación entre las distintas jurisdicciones. Además, la falta de un plan de acción nacional puede tener efectos de contagio negativos en otros países. Algunos mecanismos acordados recientemente —en el Consejo de Estabilidad Financiera y entre los reguladores de Estados Unidos y el Reino Unido— abordan parcialmente este problema. Pero quedan pendientes muchas cuestiones. Por ejemplo, será difícil lograr que la influencia moderadora de las reservas de capital anticíclicas —un elemento del Acuerdo de Basilea III que insta a los bancos a acumular más capital en épocas de bonanza y menos en épocas de dificultades— queden invalidadas en aquellas jurisdicciones donde los bancos y otras instituciones financieras no estén sujetos a estas normas.

Lo ideal es que cada país tenga un marco que regule la entrada y las operaciones de las instituciones financieras extranjeras que sea neutral desde el punto de vista del origen, siempre que el país de origen tenga un marco de regulación y supervisión adecuado y la capacidad para apoyar a sus instituciones si es

necesario. Sin embargo, la proliferación de negociaciones comerciales preferenciales supone que se pueden acordar ventajas especiales a las instituciones financieras extranjeras de determinados países. Esto puede fomentar una concentración de servicios financieros y de proveedores provenientes de un número limitado de jurisdicciones. Puede alentar situaciones como las experimentadas por algunos países de Asia oriental en 1997 cuando los bancos japoneses eran grandes prestatarios o, más recientemente, en los países de Europa central y oriental donde unos pocos bancos de Europa occidental tenían una presencia de importancia sistémica. En estos casos, los problemas en los países de origen generaron una contracción y agravaron los problemas de oferta de crédito en los países anfitriones. La liberalización del comercio multilateral ayudaría a frenar el problema de la concentración permitiendo la entrada de bancos extranjeros sólidos procedentes del mayor número de países posible.

La integración financiera mundial generalmente beneficia a los países anfitriones dado que incrementa la eficiencia, la competencia, la disponibilidad de productos y la transferencia de conocimientos técnicos y tecnología. Pero la crisis reciente ha puesto de relieve que dicha integración también puede exponer a los países a nuevos riesgos y desafíos. Si bien las instituciones extranjeras han sido en su mayoría proveedores estables de financiamiento externo durante los episodios de turbulencia financiera a nivel local, la mayor apertura del sector financiero puede aumentar los efectos de la tensión financiera originada en otras regiones en los sistemas financieros internos. Esto puede ser un problema no solo para los mercados emergentes sino también para las economías y los sistemas más desarrollados.

Estas cuestiones no contradicen los argumentos a favor de la integración financiera mundial. Sin embargo, requieren una mayor conciencia y una buena combinación de respuestas de política nacionales e internacionales para asegurar que la integración financiera reduzca los riesgos y potencie los beneficios para todos los países. La apertura de las fronteras financieras es un aspecto importante de este enfoque, que junto con iniciativas de apoyo adicionales puede asegurar la prestación eficiente de servicios financieros internacionales y la reducción de los riesgos asociados a estos servicios. ■

Stijn Claessens es Director Adjunto del Departamento de Estudios del FMI, y Juan A. Marchetti es Consejero en la División de Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio.

Referencias:

Claessens, Stijn y Neeltje Van Horen, 2013, "Impact of Foreign Banks", *The Journal of Financial Perspectives*, vol. 1, No. 1, págs. 1-14.

———, de próxima publicación, "Foreign Banks: Trends and Impact", *Journal of Money, Credit and Banking*.

Cull, Robert, y María Soledad Martínez Peria, 2010, "Foreign Bank Participation in Developing Countries: What Do We Know about the Drivers and Consequences of This Phenomenon?", *World Bank Policy Research Working Paper WPS 5398* (Washington).

Financial Stability Board (FSB), 2013, "Progress of Financial Reforms", *Report to the G-20* (Basilea).

Fondo Monetario Internacional (FMI), 2012, "The IMF's Financial Surveillance Strategy", *IMF Policy Paper* (Washington).

Organización Mundial del Comercio (OMC), 2011, "Trade in Financial Services and Development", *Background Note by the Secretariat S/FIN/W/76* (Ginebra).