



NACIONES UNIDAS



Distr.  
LIMITADA

LC/MEX/L.725  
15 de junio de 2006

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**COMPETENCIA Y REGULACIÓN EN LA BANCA  
DE CENTROAMÉRICA Y MÉXICO.  
UN ESTUDIO COMPARATIVO**

**Eugenio Rivera  
Adolfo Rodríguez**

## ÍNDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN .....	1
INTRODUCCIÓN .....	3
I. LA ORGANIZACIÓN DE LA BANCA Y LA INSTITUCIONALIDAD REGULADORA Y DE PROMOCIÓN DE COMPETENCIA EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO .....	5
1. Antecedentes históricos de la banca en la región .....	5
2. Institucionalidad reguladora y la promoción de la competencia.....	8
II. DETERMINANTES DE LA ESTRATEGIA COMPETITIVA DE LOS BANCOS.....	11
1. Marco regulatorio.....	11
2. La infraestructura financiera .....	15
3. El grado de conectividad.....	18
4. Las fuentes internas de contestabilidad.....	19
III. ESTRATEGIAS COMPETITIVAS DE LA BANCA EN LA REGIÓN....	23
1. Racionalización y modernización de la banca .....	23
2. Fusiones y adquisiciones.....	25
3. Regionalización e internacionalización .....	31
4. Operaciones <i>offshore</i> .....	37
5. Especialización y diversificación.....	39
IV. EL DESEMPEÑO DE LA BANCA Y EL DESARROLLO DE LA COMPETENCIA EN EL SECTOR FINANCIERO .....	43
V. CONCLUSIONES .....	52
BIBLIOGRAFÍA .....	55

## RESUMEN

La banca es posiblemente el sector económico más regulado por el Estado. Su regulación, sin embargo, no siempre ha tenido entre sus ejes la promoción de la competencia; por el contrario, algunas de las disposiciones de Basilea parecieran inducir la concentración de mercado. No obstante, aunque la aplicación de los indicadores tradicionales de concentración a la industria bancaria revela que ésta es elevada en algunos de los países de la región, no es menos cierto que se trata de un sector bastante expuesto a la competencia: en particular, el desarrollo de las tecnologías de información ha dado lugar a una contestabilidad creciente para la banca de la región en lo que se refiere tanto a la captación como a la colocación de recursos. De hecho, gran parte del dinamismo y de las transformaciones experimentadas por la banca centroamericana en estos años resultan de estrategias para hacer frente a esas fuentes externas de contestabilidad.

En este documento se analiza el escenario y el conjunto de factores determinantes de las estrategias competitivas de la banca en la región a fin de comprender las estrategias con que los grupos bancarios están respondiendo a las exigencias de la aplicación de las normas de Basilea y haciendo frente a la creciente internacionalización de la industria. Entre dichas estrategias se encuentra; a) un proceso de modernización y racionalización de sus actividades; b) el desarrollo de bancos *offshore* al lado de los domiciliados localmente; c) una activa política de fusiones y adquisiciones que ha reducido el número de bancos y aumentado los indicadores de concentración; d) la regionalización de las actividades y de la propiedad de los grupos financieros, y e) una creciente incursión en actividades financieras antes vedadas para los bancos. A pesar del éxito con que algunos grupos bancarios han desarrollado estas estrategias, lo cierto es que están enfrentando una serie de limitaciones —relacionadas en su mayoría con políticas públicas—, que reducen su competitividad frente a la banca extranjera y que en definitiva repercuten negativamente sobre el consumidor.

---

\* Este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, fue elaborado por Eugenio Rivera y Adolfo Rodríguez, Consultores del Proyecto IDRC/CEPAL “Reforzando la competencia en el Istmo Centroamericano: políticas e instituciones nacionales, coordinación regional y participación en negociaciones internacionales”. Las opiniones expresadas en él son de la exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

## INTRODUCCIÓN

La competencia en el sector financiero, y sobre todo en el sector bancario, ha sido un tema muy polémico, aunque no abundan los estudios en que se tome posición de manera integral. La particular existencia de selección adversa y de riesgo moral en este sector, hace de él la más regulada de todas las actividades económicas. La regulación busca resolver algunas de las dificultades que plantea la existencia de estos problemas de información, con el fin de proteger los intereses de los ahorradores y preservar la estabilidad del sistema financiero. Ese objetivo guarda una relación contradictoria con la promoción de la competencia. Por una parte, el exceso de competencia puede poner en dificultades al supervisor bancario: es más sencillo concentrar los esfuerzos de inspección en unos pocos grandes bancos que en una gran cantidad de pequeños bancos, además de que una dinámica excesivamente competitiva, que obliga a los bancos a transferir hacia el consumidor gran parte del excedente, puede limitar la capacidad de capitalización de los bancos y llevar a algunos de ellos a asumir riesgos excesivos para hacer frente a la competencia. Ello explica en parte la existencia de algunas disposiciones regulatorias —como el requisito de capitales mínimos relativamente elevados— que promueven la concentración de la banca. Por otra parte, la ausencia de competencia puede dar lugar a una distensión de la disciplina de mercado y a prácticas ineficientes, y el exceso de concentración puede reducir el poder relativo del supervisor, que se enfrenta a bancos que por ser demasiado grandes no pueden quebrar.

Sin embargo, la evolución reciente de los mercados financieros viene a resolver este conflicto. El desarrollo de la tecnología bancaria ha venido creando más que en cualquier otro sector económico un único espacio mundial para la competencia, lo cual hace que los bancos locales estén cada vez más sometidos a una fuerte competencia. Esto no puede ser evitado en absoluto con medidas que propicien la concentración de los bancos locales; por el contrario, la concentración puede agravar algunos de los efectos negativos del exceso de competencia sobre el comportamiento de los bancos, en particular en relación con una gestión poco cauta de los riesgos. La promoción de la competencia en el mercado local, acompañada de medidas que mejoren la competitividad de la banca local frente a la banca extranjera, constituye en el contexto actual, cada vez con mayor claridad, el mejor complemento de la normativa prudencial, que en ese contexto debería ser revisada en la perspectiva de depurarla de elementos que propician la concentración y limitan la competitividad de la banca local.

Para comprender las estrategias competitivas de la banca, así como su desempeño, deben analizarse las condiciones institucionales en que operan las instituciones financieras. Entre esas condiciones cabe destacar: i) el marco regulatorio; ii) las características relativamente precarias de la infraestructura financiera regional, en especial las relativas a la gestión de la liquidez y los sistemas de pagos; iii) la conectividad internacional, y iv) las fuentes no bancarias de contestabilidad en el mercado bancario, en particular la deuda pública y los mercados de valores. Este contexto constituye el escenario y el determinante de las estrategias competitivas de la banca en la región.

En efecto, es en ese escenario que los bancos centroamericanos han desarrollado un conjunto de estrategias que les han permitido subsistir en el marco de creciente internacionalización de la industria y responder a las exigencias de la aplicación de las normas de Basilea. Entre dichas estrategias se encuentra: i) un proceso de modernización y racionalización de sus actividades; ii) el desarrollo de bancos *offshore* al lado de los domiciliados localmente; iii) una activa política de fusiones y adquisiciones que ha reducido el número de bancos y aumentado los indicadores de concentración; iv) la regionalización de las actividades y de la propiedad de los grupos financieros, y v) una creciente incursión en actividades financieras antes vedadas para los bancos.

En la siguiente sección se analizan los antecedentes y los rasgos más importantes de la trayectoria histórica del sistema bancario en los distintos países de la región, así como las principales características de la institucionalidad reguladora y de promoción de la competencia. En la tercera sección se estudian las principales determinantes de las estrategias competitivas de los operadores bancarios. En la cuarta sección se analizan las principales estrategias desarrolladas por los operadores bancarios. En la quinta se exponen algunos indicadores sobre el desempeño de la banca, tanto desde el punto de vista de la eficiencia de su gestión como de la intensidad de la competencia en el sistema. Finaliza el trabajo con las principales conclusiones y algunas recomendaciones de política.

## **I. LA ORGANIZACIÓN DE LA BANCA Y LA INSTITUCIONALIDAD REGULADORA Y DE PROMOCIÓN DE COMPETENCIA EN CENTROAMÉRICA Y MÉXICO**

### **1. Antecedentes históricos de la banca en la región**

Aun cuando las trayectorias históricas de la banca en los distintos países analizados, son en extremo variadas, presentan al menos tres similitudes: la presencia en un determinado período de una fuerte banca pública, la tendencia generalizada a transitar hacia una banca privatizada (con la excepción de Costa Rica) y la presencia de turbulencias políticas o económicas que han amenazado la solidez de la industria y obligado a medidas extremas para garantizar su solvencia.

La evolución reciente del sector bancario ha dado lugar a un proceso de modernización de la industria y de su regulación, aunque esta última con diferencias entre los países de la región. Se ha avanzado sustancialmente en la implementación de la regulación prudencial y se han desarrollado diferentes mecanismos para lograr una supervisión consolidada de las variadas entidades y actividades financieras. La preocupación por la estabilidad del sistema financiero ha hecho que hasta ahora las autoridades no hayan puesto suficiente atención en la promoción de un ambiente competitivo adecuado. Esto se expresa en que los organismos reguladores no han considerado la defensa de la competencia como una de sus tareas prioritarias, así como en la ausencia de agencias de defensa de la competencia o, cuando existen, en la exclusión de estas agencias del sector financiero.

En los últimos 15 años la banca en Centroamérica y México ha estado sujeta a grandes transformaciones. Una mirada al desarrollo de la banca en México deja en evidencia una trayectoria traumática. En el contexto de la crisis internacional de la deuda a principios de los ochenta, el gobierno mexicano anunció la estatización de la banca. Menos de 10 años después, en mayo de 1990, el gobierno mexicano, encabezado entonces por Carlos Salinas de Gortari, anunció la reforma constitucional con la cual se posibilitó la privatización. El objetivo del gobierno fue maximizar los ingresos públicos. En ese contexto, el proceso de privatización se estructuró como una serie de subastas sucesivas, en que los perdedores podían participar en las licitaciones de paquetes accionarios subsecuentes. El proceso estuvo abierto no sólo a grupos con experiencia en la banca, sino que también se permitió participar a grupos vinculados a la bolsa de valores. No se dio a conocer ningún tipo de valuación de los activos ni precios mínimos, lo que facilitó que la venta se realizara a un promedio de 3 y media veces el valor en libros (Avalos y Hernández, 2005). Los altos precios de venta fueron posteriormente considerados como una de las causas del colapso de la mayoría de los bancos en el contexto de “la crisis del Tequila” de 1994-1995. Se aducen varias causas para explicar la crisis mencionada,<sup>1</sup> entre ellas la fragilidad del sistema bancario mexicano derivada de la baja calidad de la cartera crediticia de los bancos y del alto nivel de apalancamiento en el sector empresarial. Estos fenómenos fueron consecuencia de la acelerada expansión en el crédito y de la sobrevaloración en los precios de los activos y las garantías, los cuales tuvieron lugar durante los años de expansión económica del sexenio de Carlos Salinas y estuvieron asociados a la debilidad de la regulación prudencial. Un fenómeno

---

<sup>1</sup> Para una buena síntesis, véase Avalos y Hernández (2005).

particularmente grave fue el crecimiento de los créditos relacionados sin un respaldo adecuado (Avalos y Hernández, 2005). Si entre la estatización y la privatización habían pasado menos de 8 años, bastaron 4 años para que el sistema bancario privatizado colapsara. La crisis del tequila tuvo como consecuencia altos índices de morosidad ocasionados por las elevadas tasas de interés, la contracción de la oferta de fondos prestables, la disminución en el nivel de intermediación financiera y la desaceleración económica, que hicieron necesaria la intervención del Estado en la capitalización de dichas instituciones (Avalos y Hernández, 2005).<sup>2</sup> Hacia 1999 tan sólo el 35% de los 20 bancos que operaban todavía provenían de las privatizaciones; de ellos, dos se encontraban intervenidos por el IPAB (Bancrecer e Inverlat), dos más habían sido absorbidos por bancos extranjeros (Serfin por Santander Mexicano y Bancomer por BBVA) y Bital estaba siendo capitalizado por bancos europeos. Consecuentemente, sólo dos de estas instituciones, Banamex y Banorte, se conservaban para 1999 con un 100% de participación accionaria nacional (Avalos y Hernández, 2005).

Como en el caso de México, los bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamo de El Salvador fueron objeto de nacionalización en 1980.<sup>3</sup> Diez años después, en 1990, el proceso de revirtió y el gobierno puso en marcha una privatización. Esta evolución ha sido acompañada de diversos cambios legales, con la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador que incluyó en 1991 la prohibición de financiar directa o indirectamente al Estado y la eliminación de la facultad para fijar el tipo de cambio y las tasas de interés, que desde entonces quedaron sujetas a las fuerzas del mercado, y la Ley de Integración Monetaria, que en enero del 2001 implantó el uso del dólar americano como moneda de curso legal y estipuló que todas las operaciones bancarias y financieras se denominaran en dicha moneda (Herrera, 2005). En la actualidad existen 10 bancos privados y dos bancos estatales.<sup>4</sup>

El caso de Nicaragua no está exento de vaivenes. La revolución sandinista nacionalizó el sistema bancario en 1979. En los años ochenta predominó casi exclusivamente la banca pública, mientras que en la década siguiente resurgió una banca privada que ganó protagonismo en el país antes de sufrir una grave crisis (2000-2002) que dio lugar a un proceso de concentración que culminó con la existencia en el 2005 de únicamente 6 entidades bancarias. Seguramente debido a lo agitada que ha sido la historia de la banca de Nicaragua, el capital financiero nicaragüense tiene una fuerte presencia en la región.

Sin duda el elemento característico de la banca en Costa Rica es la presencia de un fuerte sector estatal, originado en la nacionalización bancaria de 1949 que además dispuso el monopolio de los depósitos con base en el argumento de que el ahorro del público debía servir al interés público y no al lucro privado. Sólo un banco no fue estatizado, el Banco Lyon, que se especializó

---

<sup>2</sup> Para un análisis del programa de salvamento, véase Avalos y Hernández (2005).

<sup>3</sup> Decreto legislativo N° 158 “Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo”, del 7 de marzo de 1980.

<sup>4</sup> La banca pública en El Salvador no ha estado exenta de problemas, un ejemplo de ello es el Banco De Fomento Agropecuario, el cual en el año 2002, fue escenario de uno de los fraudes más importantes del sistema financiero, en el cual el BFA sufrió la pérdida de aproximadamente 24,8 millones de colones (2,84 millones de dólares). Otro aspecto negativo que ha afectado a la banca pública ha sido la mal calidad de la cartera crediticia. A fines del año 2002, el Banco Hipotecario presentaba un índice de morosidad de 9,3% y el de Fomento Agropecuario de 28,6% (Herrera, 2005).

en operaciones internacionales de apoyo a las exportaciones. No obstante, ya desde fines de los años sesenta se inició muy lentamente el desarrollo de un sector financiero privado al amparo de una serie de reformas que abrieron poco a poco la libertad de captación. A partir de los años ochenta se empezó a dar más espacio a la banca privada: se le autorizó el acceso a programas crediticios del Banco Central, se le permitió captar ahorro del público a plazos cada vez más reducidos, hasta que en 1995 se le permitió ofrecer cuentas corrientes tanto en dólares como en colones (Yong, 2005).

Si los países mencionados se caracterizan por la relevancia de la banca pública en al menos un período de su historia, en el caso de Panamá, lo que destaca es su existencia como distrito financiero internacional. El sistema bancario panameño moderno se originó con el Decreto de Gabinete 238 de 1970 que creó la Comisión Bancaria Nacional, primer intento de regulación estatal de las operaciones bancarias en el país. La Ley formalizó la presencia de la banca internacional en Panamá al autorizar tanto operaciones locales como operaciones *offshore*, de acuerdo con los intereses de cada institución. Los bancos dedicados exclusivamente a transacciones *offshore*, sin embargo, podían realizar colocaciones interbancarias locales, lo cual creó un mercado interbancario muy activo, que es la base del sistema aun en el día de hoy. La Ley Bancaria daba libertad a cada banco de establecer sus tasas de interés pasivas y activas, y el otorgamiento de crédito, con pocas y menores excepciones, no estaba restringido por topes generales ni por asignación específica de la cartera por sectores. Esta libertad de fijación de tasas para cada banco dio lugar a una gran integración del sistema bancario con el resto del mundo, y el LIBOR constituye la base para establecer el costo de los créditos. El número de bancos aumentó entre 1970 y 1983. No obstante, a partir de ese año, algunos bancos importantes como el First Chicago, el Libra Bank y el Bank of América, entre otros de menor tamaño, decidieron mudar sus operaciones a otros centros financieros, puesto que su presencia en Panamá estaba fundamentada en el escudo fiscal otorgado por el registro contable de préstamos soberanos a América Latina; mientras el servicio de esos préstamos estaba al día, convenía a las casas matrices de los bancos registrarlos en un centro financiero que brindara exoneración tributaria a los ingresos *offshore*; pero cuando con la crisis regional estos créditos pasaron a morosos, fue más conveniente registrarlos en plazas donde las pérdidas sirvieran como escudo fiscal. Aun así, muchos bancos extranjeros continuaron realizando operaciones desde Panamá y siguieron atendiendo el mercado local (Fernández, 2005).

En el caso de Guatemala, diversos problemas impidieron a lo largo de la década de los noventa, la aprobación del nuevo marco regulatorio de la banca. Recién a partir del año 2002 se

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_2290](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_2290)

