

Seminario «*Democracia, desarrollo, y sistema financiero*», Montevideo, noviembre de 1998.

Perspectivas de desarrollo del sistema bancario uruguayo

Nelson Noya^{*}
Montevideo, octubre 1998

^{*} Se agradece la colaboración realizada por Christian Daude y Elena Cuadrado en la recopilación y procesamiento de información estadística.

INTRODUCCIÓN	1
1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA RECIENTE Y SITUACIÓN ACTUAL	3
1.1. El ajuste luego de la crisis de 1982	3
1.2. Cambios de estrategias empresariales bancarias en los años 90	6
1.3. Rivalidad entre bancos privados e ineficiencia del BROU	8
2. PERSPECTIVAS A NIVEL INTERNACIONAL	11
3. PERSPECTIVAS A NIVEL REGIONAL	16
4. PERSPECTIVAS DEL MERCADO INTERNO	20
4.1. Banca a personas	20
4.2. Banca corporativa	24
4.3. La evolución del BROU	25
5. SÍNTESIS Y CONCLUSIONES	29

Introducción

El objetivo de este informe es analizar, en términos cualitativos, la posible evolución del sistema bancario uruguayo a mediano plazo, esto es, para un período de entre 5 a 10 años. Además de considerar la evolución general del nivel de actividad de este sector y algunos elementos de su composición en términos de diferentes actividades y agentes, se pondrá énfasis también en las consecuencias sobre el empleo y las remuneraciones del sector.

En primer lugar se analiza la evolución histórica reciente y la situación actual del sistema bancario, comenzando en el período iniciado a partir de la crisis de 1982. Luego se consideran las perspectivas de los mercados financieros internacionales y de los países desarrollados. En tercer lugar, se consideran las perspectivas de los sistemas bancarios de Argentina y Brasil y su incidencia en el futuro del sistema uruguayo. En cuarto lugar, se consideran las perspectivas del mercado bancario interno, dividiendo el análisis en las perspectivas de la banca persona, la banca corporativa y el BROU.

Este informe se basa en la revisión de información especializada reciente sobre el sector, así como en trabajos previos del autor.

1. Evolución histórica reciente y situación actual

1.1. El ajuste luego de la crisis de 1982

El pasado reciente del sistema bancario uruguayo en las décadas de 1980 y 1990 está signado por el proceso de absorción de la crisis de 1982. Algunas consecuencias centrales de esta crisis fueron:

- la desaparición de la banca privada de capitales nacionales,
- la caída de la participación en el mercado de la banca privada y un aumento de la participación de la banca pública,
- la aparición de los bancos «gestionados»
- la disminución del número de sucursales y del empleo en el sector
- las sucesivas refinanciaciones de carteras, que congelaron buena parte de los activos bancarios con el sector privado
- el crecimiento de los títulos públicos en el activo de los bancos, como consecuencia de las operaciones de rescate de bancos y de la acumulación de importantes déficit fiscales

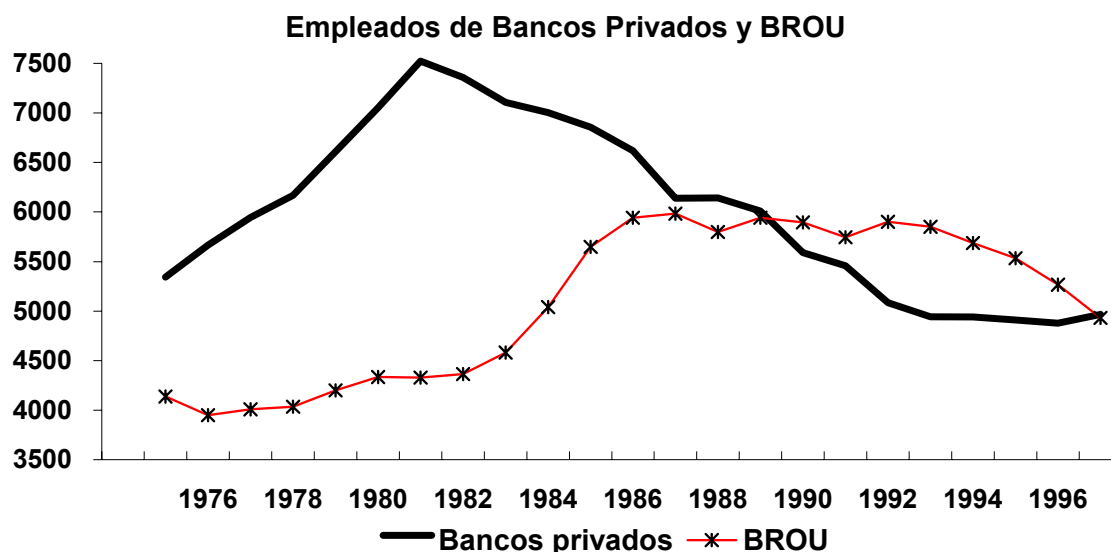
Durante los años 80 los bancos privados restringieron el crédito a empresas, limitándose a operar en el segmento de las empresas más seguras, básicamente aquellas empresas de propiedad de capitales extranjeros o con importantes negocios con el exterior. En algunos bancos esa estrategia era el resultado de la adaptación a las nuevas circunstancias de mayor riesgo en los créditos y de contracción de los depósitos, y en otros casos, era resultado del reforzamiento de una estrategia permanente y más estructurada tendiente a una banca mayorista, decidida en el ámbito de las casas matrices de los bancos transnacionales.

Esa estrategia estuvo basada en la evaluación de la experiencia de los años 70 y 80, de que el riesgo del crédito a empresas grandes y medianas de capital nacional en Uruguay es inaceptablemente alto, en la medida que está sujeto a decisiones políticas que limitan la capacidad de cobro del acreedor (refinanciaciones obligatorias por ley). Además, la lentitud y alto costo de los procedimientos de ejecución judicial de deudores también inciden en esa evaluación sobre la escasa conveniencia del crédito a empresas. Esta evaluación continúa siendo válida para los años 90.

El mencionado crecimiento de la deuda pública en la cartera de activos implicaba menores costos de gestión, en la medida que sustituyó recursos para evaluar y administrar los créditos privados, incidiendo también en la estrategia de reducción de la red física.

Los bancos de capitales nacionales que quebraron se encontraban entre los que tenían mayor tamaño y red física, y que por ende, tenían mayores ventajas para operar en operaciones pequeñas (banca de personas, banca de PYMES). Los bancos que adquirieron esas instituciones, a excepción del Banco Comercial, tendieron a reducir la red física, adoptando la estrategia de los restantes bancos privados.

En las gráficas 1 y 2 se puede apreciar un rasgo de este proceso de ajuste: el descenso del número de empleados y de dependencias bancarias que se procesa luego de la crisis de 1982 y que se prolonga por lo menos hasta 1992.



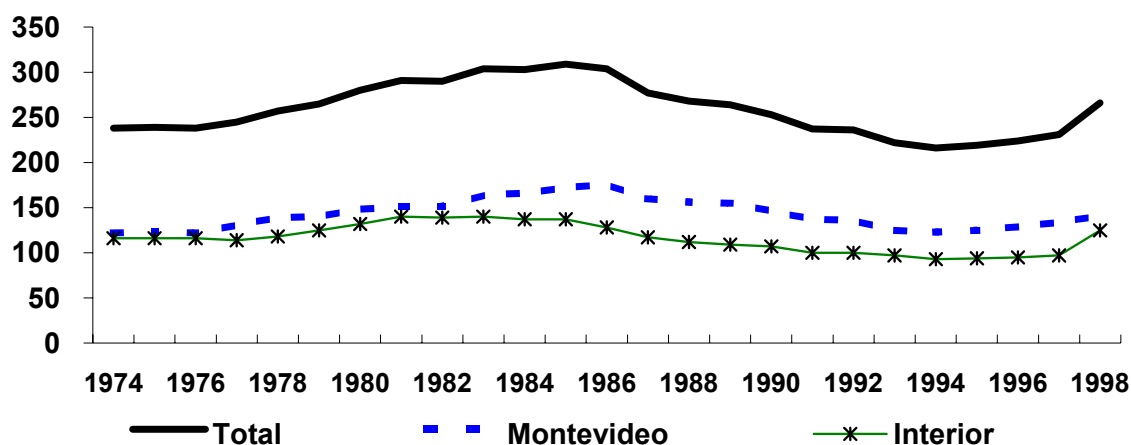
Gráfica 1

Datos a diciembre de cada año

Fuente: Asociación de Bancos, Memorias Anuales, varios números y BROU

Gráfica 2

Número de dependencias bancarias Bancos privados



Fuente: Asociación de Bancos, Memorias Anuales, varios números.

Todas estas circunstancias determinaron que el crédito a personas fuera escaso y que quedara limitado al BROU. Estas son, asimismo, las circunstancias que explican el gran crecimiento de las cooperativas financieras en esta década, que explotaron el vacío dejado por la banca privada y los mayores costos e ineficiencias del BROU.

1.2. Cambios de estrategias empresariales bancarias en los años 90

Este cuadro comienza a cambiar en la primera mitad de los años 90 como consecuencia de varios factores:

a) el cambio de clima de los mercados internacionales de capitales respecto a América Latina. Este cambio se caracterizó en especial por la reducción de las tasas de interés internacionales y por el retorno de los flujos positivos de capital a América Latina y a Uruguay en particular. Las menores

tasas de interés internacionales redujeron la rentabilidad de la cartera de los bancos locales, compuesta en buena medida por títulos públicos. Ello los obligó a buscar otras oportunidades de inversión, y, por ende, a estar dispuesto a asumir mayores riesgos.

b) asimismo, la entrada de capitales posibilitó la adopción de políticas de estabilización basadas en el tipo de cambio, tanto en Uruguay como en los otros países de la región. Una consecuencia generalizada de adoptar esas políticas de estabilización en contextos de entradas de capitales es que en todos los países ha crecido el gasto de consumo privado, en particular en los de bienes de consumo duradero (automóviles, electrodomésticos, etc.).

c) la reducción del déficit fiscal, como elemento integrante de la política de estabilización, lo que dejó de alimentar el crecimiento de la deuda pública, parte de la cual se colocaba en los bancos,

d) el éxito del crecimiento de las cooperativas de intermediación financiera basado en el vacío que el despliegue de esas estrategias de los bancos privados dejó en el mercado de créditos personales, lo cual fue imitado por algunos bancos privados que vieron en ese segmento oportunidades de rentabilidad.

e) el retiro de la fuente de financiamiento de algunos subsidios cruzados al BROU, por medio de la modificación de la política de encajes sobre los depósitos del sector público en esa institución, lo que obligó a este banco a elevar los márgenes de intermediación financiera y a aumentar la tasa de interés activa, sobre todo en la operativa moneda nacional. Esta suba arrastró a los márgenes bancarios y a las tasas activas cobradas la banca privada en los segmentos en que competía con el BROU. (Véase las gráficas 3 y 4, donde se muestra el margen o *spread* bancario neto de efectos de encaje, o sea, la diferencia entre tasas activas y pasivas de interés descontado el costo financiero de la inmovilización de las reservas de encaje obligatorio.)

f) la reducción de la inflación que, entre otras consecuencias, hace más visibles para los tomadores de crédito no informados (típicamente los consumidores o la micro y pequeña empresa) las diferencias entre costos financieros de diversas alternativas. Esto, a su vez, hace que la competencia por atraer clientes no informados sobre la base de menores tasas de interés cuente con mayores probabilidades de éxito. Asimismo, esta baja de la inflación reduce una fuente de ingresos implícita de los bancos, compuesta por el impuesto inflacionario que reciben sobre los depósitos en cuenta corriente. (Los bancos pagan tasas de interés insignificantes o nulas sobre esos depósitos, mientras que pueden obtener ingresos prestando esos fondos a tasas de interés que incluyen el efecto de la expectativa de inflación.) En consecuencia, la baja de la inflación elimina otra fuente de rentabilidad de los bancos y los obliga a mayor esfuerzo para buscar otras alternativas de rentabilidad.

Este conjunto de factores sumados a los que ocurren en el ámbito internacional (a analizar en la sección siguiente) determinó la revisión de la estrategia de los años 80, en el sentido de valorizar más las oportunidades de rentabilidad en el sector de banca personal. De ese modo, algunos bancos (Comercial, Boston, Citi, Santander) comenzaron a seguir a las cooperativas financieras, así como a aplicar las estrategias bancarias que surgían en los países desarrollados.

1.3. Rivalidad entre bancos privados e ineficiencia del BROU

La elevación de los márgenes de intermediación del BROU y su consecuente arrastre sobre los márgenes de intermediación de operaciones de segunda y tercera línea en la banca privada es un punto esencial para comprender el funcionamiento de la competencia en el sistema bancario.

Este hecho puede ser interpretado en función de dos hipótesis:

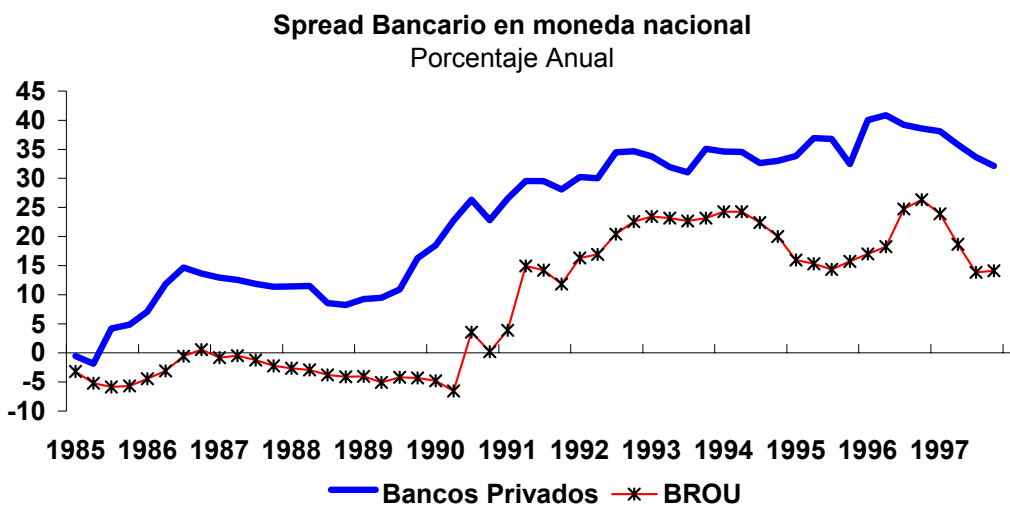
a) la escasa competencia a nivel de banca privada en esos segmentos, en el sentido de escasa rivalidad entre bancos privados, que determinaba que no se disputasen entre sí las ganancias extranormales y no intentarían desplazar al BROU de esos segmentos;

b) los altos costos del BROU que no sólo le han impedido ejercer una función de testigo en esos segmentos, sino que, al contrario, incluso elevan las tasas de los créditos, especialmente en los sectores que no son considerados como objeto de promoción. Esos altos costos son de dos tipos: operativos y de riesgo de crédito. Los de naturaleza operativa se refieren a las altas remuneraciones y demás gastos operativos dada la productividad existente. Los de riesgo de crédito están constituidos por los altos márgenes que el BROU se ve obligado a cargar en ciertos créditos (notoriamente en el «crédito social»), para poder mantener el equilibrio financiero y a la vez tener tasas más bajas o cubrir pérdidas en la cartera con a empresas nacionales grandes. De esa manera, la banca privada no necesita reducir los márgenes para competir con el BROU en los segmentos no privilegiados, porque el BROU está obligado a cobrar tasas altas para hacer frente a sus costos.

El mercado de crédito bancario en esas condiciones operaría como lo que se conoce como oligopolio diferenciado, con la particularidad de existir escasa rivalidad entre las empresas y de que haya líder de precios (el BROU) con mayores costos que los seguidores. A ello hay que agregar que no existe libre entrada de empresas a ese mercado, sino que por el contrario, la entrada está regulada por el BCU, precisamente como forma de otorgar solidez al sistema bancario privado, lo que puede implicar la creación de alguna renta monopólica especial para hacer más solventes a las instituciones financieras.

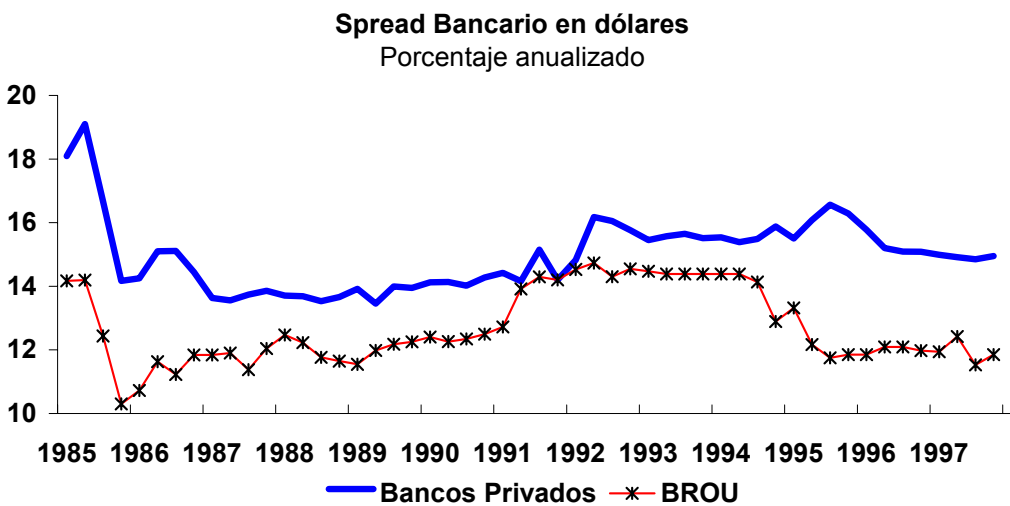
En ese sentido, los altos costos operativos de la banca privada, incluyendo en ellos las remuneraciones del personal, serían el reflejo de la existencia de ganancias extraordinarias generadas por una estructura bancaria donde interactúan la presencia de cierto poder monopólico en algunos segmentos importantes del mercado de crédito, la escasa rivalidad en la banca privada y la ineficiencia del BROU.

Gráfica 3



Fuente: en base a datos del BCU y BROU

Gráfica 4



Fuente: en base a datos del BCU y BROU

Si esta interpretación es correcta, eso quiere decir que la acción sindical durante esta etapa ha logrado un éxito, que se expresa en condiciones de remuneración y estabilidad del empleo diferentes a las del resto de los sectores de la actividad económica, mediante la redistribución de parte de los ingresos extraordinarios desde los banqueros hacia los empleados. No sería, entonces, una supuesta inflexibilidad en los contratos laborales la causa de esas remuneraciones diferenciales, sino que en todo caso, ella es la consecuencia de la forma como se da la competencia en el mercado de crédito bancario. De no variar esos determinantes básicos (poder monopólico, escasa rivalidad, entrada regulada, e ineficiencia del BROU), una menor presión sindical sólo tendría por consecuencia una redistribución de ingresos desde las remuneraciones de los empleados bancarios a las ganancias de los bancos.

Más adelante se argumentará que al menos uno de esos cuatro determinantes básicos, la escasa rivalidad entre los bancos privados, está aumentando en los años recientes y las perspectivas son de que esa tendencia se mantenga. De manera que una cuestión crucial a determinar es en qué medida ese cambio, por sí sólo, pone en jaque a las ganancias extraordinarias de los bancos y, por ende, a las remuneraciones diferenciales obtenidas por los empleados.

2. Perspectivas a nivel internacional

Los desarrollos recientes a nivel de la banca en los países desarrollados y en el mercado internacional son importantes para lo que ocurre localmente en Uruguay por los siguientes motivos.

En primer lugar, porque muchos de los cambios que ocurren a nivel tecnológico o a nivel de innovaciones financieras se dan en primer lugar en los mercados de los países desarrollados y luego se reproducen, si bien con cierto rezago y sujetos a ciertas condiciones, en los de los países como el nuestro.

En segundo lugar, porque las estrategias de los principales bancos transnacionales se definen en base a lo que ocurre en esos mercados, e influyen sobre el sistema bancario uruguayo directamente en la medida en que muchos de los bancos privados locales son propiedad de esos bancos.

En tercer lugar, porque en la medida que exista la posibilidad de transacciones internacionales, esos mercados operan como potenciales competidores de los servicios de intermediación financiera que brinda el sistema local.

Las principales fuerzas que están produciendo cambios a nivel de los mercados de los países desarrollados son:

- a) un acelerado cambio tecnológico en informática y comunicaciones, que disminuye el costo de varias operaciones y modifica radicalmente las metodologías de evaluación de riesgos y las estrategias de cobertura de los mismos.
- b) la desregulación de los mercados financieros internos en varios países desarrollados, lo que amplía los mercados locales, y aumenta la rivalidad entre las instituciones.
- c) la ampliación y consolidación de mercados como consecuencia de la unificación europea y del surgimiento del euro como moneda común

d) la innovación financiera, particularmente en los mercados de capitales, siendo el desarrollo de los instrumentos derivados (futuros y opciones financieras) la más importante.

Estos cambios están determinando:

a) una mayor competencia (en el sentido de mayor rivalidad) entre las instituciones más importantes, que tiende a la reducción de rentabilidad en los mercados más maduros o en los productos más tradicionales,

b) un aumento de las fusiones y absorciones de bancos que tiende a aumentar la participación de los llamados bancos universales globales, esto es, de los bancos con presencia en varios países y no especializados en algunos de los segmentos del mercado bancario, sino que cubren toda la gama de productos (banca corporativa, banca de inversión, banca de personas, etc.).

c) un cambio de énfasis hacia la banca a personas en detrimento de la banca corporativa, sobre la base del diseño de estrategias de productos personalizados, con una evaluación extremadamente precisa del riesgo, así como una afinada diversificación, como subproducto del manejo de bases de datos detalladas con las nuevas tecnologías informáticas.

El alcance de este crecimiento de los bancos universales globales es discutido. Para algunos analistas esta serie de cambios está transformando el carácter del negocio bancario en sus características más fundamentales, al punto de que los bancos dejarían de tener como principal fuente de rentabilidad las operaciones tradicionales de intermediación financiera.

No obstante, para los fines de este trabajo, la pregunta básica es si este proceso hará desaparecer las ventajas de los bancos pequeños, bien sea porque están especializados en algunos productos o porque su alcance geográfico sea más reducido. La relevancia de este tema para el caso uruguayo es obvia, en la medida

que delimita el margen que pueda existir para una banca local, que si bien no es completamente especializada, brinda una gama muy reducida de servicios.

A pesar de los recientes cambios no existe un consenso entre los especialistas sobre si ese proceso de fusiones y adquisiciones entre grandes bancos se basa o no en tendencias firmes que estén relacionadas con las nuevas tecnologías. Por otro lado, continúa habiendo casos de bancos locales o especializados altamente rentables, mientras que, por otro lado, varias de las fusiones y absorciones de instituciones hechas años atrás no dieron los resultados esperados.

Las supuestas ventajas de los bancos universales globales se basan en ofrecer en forma conjunta los servicios bancarios tradicionales (administración de cuentas, créditos personales para consumo, créditos hipotecarios, etc.) con otros productos financieros (fondos de ahorro e inversión, fondos de pensión, seguros, etc.) e incluso no financieros (viajes, hotelería, negocios inmobiliarios, etc.). Para usar un símil utilizado frecuentemente, los megabancos globales serían una especie de «supermercados» financieros que desplazaría a las pequeñas y más especializadas almacenes.

Sin embargo, sus ventajas no estarían necesariamente basadas en los menores costos por cada servicio que se podrían obtener al ampliar la gama de la oferta de productos en lugar de ofrecerlos por separado (las llamadas economías de gama). De hecho, en los mercados financieros de los países desarrollados muchas de las instituciones especializadas ofrecen precios menores en cada uno de los diferentes servicios, lo cual indicaría que son más eficientes. No obstante, cabe destacar que se trata de empresas que basan su competitividad en una alta inversión en tecnología y en permanente capacitación de recursos humanos.

Las ventajas derivarían, en cambio, de dos elementos. En primer lugar, poder explotar, a través de la creación de imagen, la fidelidad de los clientes no exigentes o no informados y no buscadores de menores

costos, clientes que preferirían «servirse más cómodamente en un supermercado». En ese caso, el elemento central es la eficiencia con que los gastos de propaganda inciden en determinar una imagen. En segundo lugar, el estar presente en una amplia gama de actividades en un contexto de acelerados e inciertos cambios en la tecnología, la regulación y las innovaciones financieras mantendría abierta la opción de especialización en alguna actividad o alguna región una vez que se llegue a cierta maduración en el proceso de globalización. Las eventuales pérdidas o menores rentabilidades que podría tener un banco universal global deberían interpretarse como el costo de comprar esa opción un momento de alta incertidumbre.

Sea cual sea el origen del fenómeno, el hecho es que la mayoría de los bancos transnacionales adoptaron la estrategia de banca universal global y esa influencia se hará sentir en las estrategias que definan para las filiales que actúan en los sistemas bancarios de la región. De hecho, la mayor penetración de instituciones externas en la región así como el proceso de absorción y fusión que se observa en los últimos tres años tiene como explicación principal estas transformaciones a nivel internacional de los negocios bancarios.

La segunda conclusión a extraer es que podría existir espacio para instituciones de alcance local y especializadas en algunos servicios bancarios, pero ello sólo parece viable si esas instituciones basan su estrategia de competencia con los bancos universales globales en menores costos. En el caso de los países desarrollados los menores costos han sido logrados en base a inversiones en alta tecnología y en capacitación del personal. Si se replican las configuraciones de los mercados de los países más desarrollados, ese sería el modo de competir en términos de costos con esas instituciones para compensar la mejor imagen que ellas desenvuelven.

3. Perspectivas a nivel regional

La evolución de los sistemas bancarios de la región, especialmente los de Argentina y Brasil, es relevante para entender la evolución del sistema local por las siguientes razones:

- a) las operaciones *off-shore* del sistema bancario local se concentran en la región, especialmente con Argentina, por lo tanto, los sistemas bancarios de los países de la región son competidores directos del sistema local,
- b) el desarrollo del proyecto del MERCOSUR tendería a producir una homogeneización en las normas tributarias y las regulaciones bancarias, así como la eliminación de las barreras de entrada y de venta de servicios entre los países de la región, creando de hecho un mercado bancario unificado
- c) la integración comercial existente sumada a la posibilidad de la integración bancaria mencionada produce efectos sobre las estrategias de los bancos con presencia en toda la regional, las que pasarían a orientarse en función del conjunto del MERCOSUR

La integración bancaria es aún una idea incipiente dentro el MERCOSUR pero puede acelerarse, dependiendo básicamente de cuánto avance la desregulación en el sistema brasileño, que es el mayor y el más regulado de toda la región. Por otro lado, la integración comercial crea de hecho un mercado ampliado para algunas parte del negocio bancario, tanto por el comercio exterior como por el hecho de que la evaluación del crédito corporativo pasa a ser interdependiente de lo que ocurre en cada país.

Sin embargo, el principal proceso a destacar en este sentido es la recuperación de los sistemas bancarios argentino y brasileño.

Hasta antes de los años 90, la alta inflación e inestabilidad macroeconómica, junto con regulaciones financieras impedían la existencia en Argentina y Brasil de sistemas bancarios que intermediaran fondos en una proporción importante del PBI de esos países.

Ambos sistemas eran, en términos relativos, menores que el uruguayo. No obstante, dada las diferencias de escala entre los países, tenían una mayor diversificación y sofisticación de productos financieros, con el consecuente desarrollo de las capacidades técnicas y de recursos humanos necesarios para administrarlos. En el contexto de alta inflación, tendieron a desarrollar fundamentalmente productos vinculados al manejo de la liquidez del sector privado, en tanto que una buena parte de su portafolio de activos se concentraba en la deuda pública.

En el caso particular de Argentina, la inestabilidad macroeconómica fue acompañada de varias crisis financieras a principios de los años 70, así como de varias acciones de la política económica que ocasionaron importantes pérdidas a los depositantes. Estas crisis erosionaron la confianza de los depositantes argentinos en su sistema y este fue uno de los pilares sobre los cuales se desarrolló en el Uruguay un segmento de banca *off-shore* en el cual participaban bancos y casas bancarias. El otro pilar estuvo basado en la explotación de las ventajas dadas por las diferencias entre las regulaciones bancarias, los controles cambiarios y los regímenes impositivos. En rigor, la llamada plaza financiera internacional de Uruguay se limitó a servir de resguardo a los capitales argentinos y en mucho menor medida a los de otros países de la región, y explotar oportunidades de rentabilidad derivadas de las diferentes políticas económicas. Por ello, el crecimiento del segmento *off-shore* debe interpretarse más como un subproducto de la crisis del sistema argentino en los años 70 que como una consecuencia necesaria de la liberalización financiera uruguaya.

A partir de la estabilización iniciada en Argentina con el plan Cavallo en 1991, que fue simultáneamente acompañada por una desregulación financiera, se asiste a una recuperación creciente de

los volúmenes de intermediación financiera en ese país. Este proceso fue transitoriamente interrumpido por la crisis causada por el efecto «Tequila» en 1994. Sin embargo, la crisis argentina de 1994-95 tuvo por consecuencia un gran crecimiento de la participación de los bancos extranjeros en el sistema y en la medida que no hubo pérdidas significativas por parte de los depositantes, luego de su desenlace se reforzó la imagen de solidez del sistema argentino.

En resumen, las ventajas de Uruguay como plaza financiera regional radicarón en dos factores. En primer lugar, en una mayor confianza relativa de los depositantes argentinos en el sistema uruguayo, en conjunción con la localización cercana. En segundo lugar, en la existencia de una regulación bancaria más liberal, la libre movilidad de capitales, la libertad en el mercado cambiario, y un sistema tributario más favorable. En la medida que ha habido una recuperación de confianza en el sistema argentino, la ventaja más importante del sistema local se pierde. Las instituciones locales han tratado de revertir esa tendencia aprovechando la lealtad de los clientes y ofreciendo una gama de servicios más amplia, que se aparte de los simples depósitos en dólares. Ello hace pensar que, en ausencia de retrocesos en la confianza en el sistema argentino, a largo plazo el resultado más favorable sería el mantenimiento de los niveles actuales de intermediación de fondos provenientes de ese origen, complementado a lo sumo con ingresos derivados con otros servicios no tradicionales.

Teniendo en cuenta que se compite por esos fondos en forma creciente en el mercado internacional, la obtención de ese resultado exigiría a las instituciones locales tender a ofrecer una gama de productos similar a las de las plazas más prestigiosas y elevar la capacitación del personal de atención directa. Aun cuando las remuneraciones promedio del personal son las más altas de la región, en este tipo de recursos humanos más calificados es probable que Uruguay cuente con ciertas ventajas.

La recuperación del sistema bancario brasileño tiene connotaciones diferentes. En primer lugar, tanto la estabilización como la desregulación financiera brasileñas son más recientes, iniciándose recién en 1994.

En segundo lugar, el punto de partida fue diferente, porque tanto el sistema bancario como los mercados financieros brasileños en general estaban mucho más regulados y cerrados a la competencia internacional. De hecho el punto de llegada es aún hoy un sistema mucho más regulado y cerrado que los de Argentina y Uruguay. Sin embargo, la tendencia será hacia una paulatina mayor desregulación.

En tercer lugar, Brasil se ha caracterizado históricamente por un menor nivel de salida de capitales, producto de que siempre hubo activos financieros a salvo de la inflación, aunque esos instrumentos no fueron principalmente bancarios. Esto redundó en una mayor confianza de los ahorristas en los mercados financieros internos. No obstante, a principios de los años 90 las experiencias de congelamiento de fondos de los planes de estabilización de la administración Collor erosionaron parcialmente esa confianza.

De esa manera, desde el punto de vista la plaza *off-shore* uruguaya, el sistema brasileño brinda bajas, aunque no nulas, oportunidades de captación de fondos. Esas oportunidades están, además, obstaculizadas en el corto plazo por la existencia de altas tasas de interés internas en Brasil, que aseguran alta rentabilidad a los fondos colocados en deuda pública brasileña, impidiendo que se pueda competir ofreciendo mejores rendimientos. Esta situación es transitoria en la medida que la trayectoria de la deuda pública brasileña no es sostenible, aunque puede perdurar por algunos años. Por otro lado, en la medida que existen aún múltiples regulaciones y el costo del crédito bancario es sumamente alto, como consecuencia de las mencionadas altas tasas de interés de la deuda pública, es posible que la plaza brasileña presente oportunidades rentables para el crédito *off-shore* en los próximos años. Estas oportunidades, no obstante, están limitadas a aquellas instituciones que cuenten con presencia en el mercado brasileño, en la medida

que la capacidad autónoma de la plaza local para evaluar crédito *off-shore* es prácticamente inexistente y no es viable su creación.

4. Perspectivas del mercado interno

El análisis de mercado interno de servicios bancarios puede descomponerse en el de los servicios de banca a personas y en el de los servicios de banca a empresas (banca corporativa).

4.1. Banca a personas

A nivel de la banca a personas, es dable esperar un crecimiento importante de este segmento por las siguientes razones:

a) la comparación internacional de una serie de indicadores tales como el grado de bancarización (proporción de fondos en cuentas corrientes y cajas de ahorro en relación al circulante de dinero), penetración bancaria (número cuentas bancarias por habitante), profundización financiera (depósitos privados de todo tipo sobre PBI) arroja que Uruguay tiene valores excepcionalmente bajos, teniendo en cuenta su nivel medio de ingresos, el nivel de educación de su población y su dispersión geográfica. Eso hace pensar que hay mucho margen para el crecimiento de la intermediación bancaria tradicional.

Una evidencia de esto se muestra en la gráfica 5, donde se tomaron datos de un gran número de países del PBI per cápita (corregido por paridades de poderes de compra) y de la relación entre depósitos a la vista y circulante de billetes y monedas, tomada como un indicador de bancarización.

b) las estrategias de los bancos transnacionales apuntan a la banca a personas como sector principal de crecimiento. Esto ocurre tanto como consecuencia de las estrategias más globales de los bancos transnacionales, debido a los cambios ya mencionados en la sección correspondiente, así como de la escasez de oportunidades de inversión en otros segmentos del negocio bancario local e internacional.

c) el mayor interés que la estrategia de ampliación de la banca personal despierta por los recientes cambios en la legislación que permiten complementar la oferta de servicios bancarios con el resto de la gama de productos financieros conexos que crean (creación de ahorro previsional en AFAPs, fondos de inversión, liberalización de seguros, etc.).

d) la competencia en la oferta de crédito con proveedores que operan en ambientes menos competitivos (financieras, crédito comercial, prestamistas, etc.) y que no disponen de las mismas posibilidades de diversificación de riesgos que los bancos, pero que en el agregado, representan un importante volumen de operaciones.

Los principales obstáculos que enfrenta esta posibilidad son:

a) los altos costos operativos, derivados del escenario anterior, generado en la crisis de los años 80, donde había un repliegue a los segmentos más seguros y una menor rivalidad entre los bancos;

b) los altos *spreads* en algunas operaciones del BROU, derivados, como fue señalado arriba, de altos costos operativos y de la necesidad de financiar bajos rendimientos de otras operaciones.

c) el tamaño del mercado potencial en el largo plazo hace pensar que sea imposible que todas las instituciones puedan estar presentes en él, lo que plantea fuertes riesgos de inversión, en particular para los que no están ya presentes en ese segmento.

Hasta el momento, la mayor competencia en esta dirección sólo ha logrado una penetración importante en los sectores de altos ingresos, pero es visible que varios bancos están realizando inversiones para desarrollar productos orientados a ingresos medios.

Como se mencionó al final de la primera sección, uno de los cuatro determinantes básicos de la existencia de altos costos operativos, la rivalidad entre los bancos privados, tiene una tendencia a aumentar. Esto redundaría en una presión a la baja en las ganancias extraordinarias, así como en las condiciones que permiten una remuneración diferencial a los trabajadores del sector. La cuestión esencial para los fines de este informe es determinar en qué medida ese cambio resulta suficiente para determinar una baja de costos operativos que habilite una expansión del sistema, manteniéndose los restantes, esto es, cierto grado de monopolio, la regulación a la entrada y los altos costos del BROU.

Pero esos otros factores determinantes no son independientes a largo plazo. En particular, la posición por la cual el BROU consigue sostenerse con altos costos, como se verá en la subsección siguiente, está puesta en jaque a largo plazo si la banca privada le disputa esos segmentos. Por el momento, la expansión de la banca privada se ha dado desplazando a proveedores de crédito no bancarios.

Los altos costos operativos heredados por la banca privada no le han impedido actualmente el desarrollo de esta estrategia, si bien se ha buscado eludirlos parcialmente mediante el desplazamiento de actividades hacia fuera del sistema bancario (administradoras de fondos, financieras de crédito al consumo, etc.). Por otro lado, el empleo en los bancos que lideran estos cambios no ha disminuido, sino que por el contrario, ha aumentado.

Es posible que estos altos costos heredados incidan disuadiendo de tomar esta estrategia a los bancos que ya no se hayan posicionadas en esa dirección. En la medida que se vaya agotando el espacio que deja el

desplazamiento de otros proveedores de crédito y que vaya creciendo la oferta de productos múltiples, los altos costos operativos serán crecientemente un obstáculo para la expansión de la banca personal. De acuerdo con la experiencia internacional, esto será particularmente válido para las instituciones pequeñas y para aquellas que están limitadas a operar sólo con los servicios de intermediación bancaria tradicionales.

4.2. Banca corporativa

La banca a empresas o banca corporativa difícilmente constituya un segmento de dinamismo en el mediano plazo por las siguientes razones:

- a) en los créditos, el segmento de los riesgos de primera línea está saturado y presentan escasas oportunidades. Como están constituidos principalmente por empresas con participación de capitales transnacionales, tienen acceso a los mercados de crédito internacionales. En la medida que esos mercados son más eficientes que el mercado local, esa competencia, real o potencial, obliga a los bancos a subsidiar las operaciones de crédito corporativo con los ingresos de otras donde mantienen cierto grado de monopolio (operaciones de comercio exterior, administración de liquidez, etc.),
- b) la creciente importancia del mercado de capitales local lleva a cierta desintermediación. Si bien los bancos pueden sustituir ingresos convirtiéndose en agentes del proceso de lanzamiento de los valores privados, en general, de acuerdo a la experiencia de los países desarrollados, el saldo neto indica que la desintermediación redundará en la caída de los ingresos de los bancos.
- c) diversos factores que frenan el crecimiento de los créditos a pequeña y mediana empresa de la banca privada:

- el alto riesgo y el alto costo de evaluación de este tipo de crédito
- el escaso interés de los bancos transnacionales en este segmento, debido a las políticas internas de delimitación de riesgos que las casas matrices definen sobre las filiales locales,
- la escasa experiencia y formación de recursos humanos calificados en las instituciones de propiedad nacional, casi exclusivamente especializadas en banca personal.
- la concentración de muchas de las operaciones de este tipo de crédito en el BROU, sea por razones de acumulación de información y experiencia en el pasado o por menores costos derivados de subsidios cruzados

4.3. La evolución del BROU

La importancia del BROU en el mercado bancario, tanto en términos de depósitos como de créditos transforma al futuro de su estrategia en un tema esencial para proyectar el mercado interno. No obstante, en la medida que su transformación es parte de un proceso político, no necesariamente sujeto a la lógica del mercado, las previsiones que se puedan realizar sobre su comportamiento son muy difíciles.

El problema esencial que enfrenta el BROU es la definición de su misión. En segundo lugar, enfrenta un serio problema de atraso tecnológico y de altos costos de gestión, independientemente de cuál sea la respuesta a la misión del banco.

Pese a la dificultad de realizar un análisis prospectivo en este contexto, se puede plantear que las transformaciones se harán a ritmo lento, predominantemente con una lógica de adaptación a las circunstancias en lugar de una lógica de definición estratégica clara. Esto puede sostenerse en base a tres factores:

- este tema no aparece como prioridad en la agenda de los partidos políticos o en la discusión de la opinión pública
- los bancos estatales son vistos con recelo en los organismos multilaterales de crédito, que son generalmente una fuente importante de iniciativas y de directrices claras de reformas estructurales. Esto es así porque los bancos estatales de fomento son instituciones que implicarían un nivel de intervención estatal que estaría en contra de la asignación de recursos por mecanismos de mercado, por temor a la corrupción, o por temor a que se constituyan en fuentes de pérdidas que descontrolen las finanzas del gobierno.
- la variada gama de agentes con fuerte poder de negociación y con intereses múltiples y muchas veces contrapuestos que están involucrados en la gestión del banco (productores rurales, empresas públicas, grandes empresas nacionales industriales y comerciales, funcionarios, etc.).

Un elemento adicional a tener en cuenta es que si, como es dable esperar, las tendencias de mayor competencia en la banca privada se reafirman, exista una presión política por eliminar o reducir el papel del BROU.

Esta proyección es válida siempre y cuando esta institución no entre en una crisis que exija el apoyo financiero por parte del Gobierno Central o del BCU, extremo que no parece probable a corto plazo.

No obstante, cabe anotar que las tendencias anteriormente anotadas sobre banca persona, en la medida que tiendan a reducir las ganancias extranormales en ese sector, erosionaran las fuentes de competitividad del BROU en forma continuo. En particular, el aumento de la rivalidad en el crédito a personas tiende a reducir la fuente del subsidio cruzado con que opera el BROU. Este subsidio cruzado se

basa en una transferencia desde la cartera de créditos personales, la de mayor rentabilidad del banco, tiende a transferir recursos a la cartera de empresas.

Por otro lado, su imagen de banco seguro en la población sigue siendo un factor de competitividad importante, elemento que se visualiza a través del éxito reciente de su AFAP. En ese sentido en la medida que continúen existiendo algunos puntos débiles en el sistema privado (como los que ameritaron las intervenciones por parte del BCU en 1997 y 1998) el BROU tiene tiempo para adaptarse a las nuevas circunstancias.

Respecto a la misión del BROU, en la actualidad, el banco desempeña una misión, en forma explícita o implícita en sus normas de funcionamiento, que no es consistente internamente ni con el resto de la política económica. No es consistente internamente porque se mezclan de modo difícilmente conciliable fines promocionales con fines estrictamente comerciales. No es consistente con el resto de las políticas económicas porque la institución se montó en un ambiente de políticas dirigistas. Adicionalmente, el BCU realiza aún ciertas actividades que tienen un claro contenido bancocentralista, como la intervención en el mercado de cambios o incluso en el mercado interbancario.

Este problema de la ausencia de una misión clara surge precisamente de que el BROU actuó por muchas décadas en un ambiente de mercados financieros regulados, dentro de una economía con alta intervención estatal. Si el conjunto de las políticas económicas apela a una fuerte intervención estatal, es fácil comprender que el papel de una institución crediticia sería el de destinar fondos a aquellos sectores que otros organismos del Estado evalúan como prioritarios. En esas circunstancias, esos sectores serían rentables, desde el punto de vista privado o social, porque el organismo políticamente encargado de establecer esas directrices lo ha analizado así. En caso de que no sean rentables y sea necesaria una transferencia de recursos, más allá de su validez, esta queda legitimada dentro de la lógica general intervencionista. En esos

casos, el papel del banco no es evaluar si es socialmente conveniente o no realizar una transferencia de recursos.

En una economía más abierta a la competencia internacional, donde el Estado tiene escasa intervención, la función del evaluador de crédito cambia radicalmente, ya que carece de esas directrices básicas.

Sea que se piense que el BROU debe internalizar ese tipo de decisiones estatales estratégicas, antes a cargo de otras dependencias estatales, o que deba adoptar una visión estrictamente comercial, en ninguno de los casos ese tipo de decisiones parece realizarse por el BROU. Esto ha sido así, pese al largo proceso de liberalización de los mercados internos, así como de apertura comercial y de liberalización financiera,. Ello se explica en parte por la lógica política de sus definiciones estratégicas y porque la crisis de los años 80 reforzó su presencia en el mercado, en la medida que contó con una mayor confianza en los depositantes.

A largo plazo existirían tres modelos

- a) un BROU que se hiciera cargo internamente de la elaboración de los criterios de promoción al sector privado que en un sistema intervencionista venían definidos a nivel de Plan de Desarrollo, los que en pasado, en nuestro país, surgían de la labor de la Oficina de Planeamiento y de Presupuesto (OPP),
- b) un BROU que desempeñe funciones estrictamente comerciales, procurando lograr la mayor rentabilidad posible de su capital, sin tener en cuenta las finalidades «sociales» o promocionales
- c) un BROU que elabore algún criterio para definir que actividades privadas merecen su apoyo promocional y que en caso de que ello requiera de un flujo de subsidios permanentes, este sea financiado por transferencias realizadas por el Gobierno Central desde rentas generales.

Las transformaciones en la tecnología y en la gestión de los recursos humanos, si bien dependen en un plano concreto de las definiciones estratégicas, son, en cualquier caso, ineludibles. En particular exigirán un mejoramiento en los sistemas de información, una gestión más descentralizada y flexible y una disminución generalizada de costos operativos.

Muchos de las características de la gestión actual, considerada «burocrática», lo han preservado, no obstante, de riesgos de corrupción y de riesgos económicos altos. La inflexibilidad tiene, en este caso, el mismo resultado que el conservadurismo, en tanto evita contraer riesgos altos, aunque también disminuye las opciones más rentables. Las fuentes de las pérdidas más importantes que han caracterizado al banco provienen de las decisiones emanadas a partir de directrices políticas y no técnicas. Si la opción estratégica es en dirección a una posición más comercial, entonces el manejo de los riesgos debería ser el inverso: aceptar riesgos económicos más altos y eliminar los criterios políticos de asignación del crédito.

5. Síntesis y conclusiones

- 1) Una serie de factores a nivel interno e internacional están determinando un aumento de la competencia a nivel bancario, en el sentido de una mayor rivalidad interbancaria, que a largo plazo tendería a reducir los márgenes de ganancia.
- 2) La explicación de los altos costos salariales está en la escasa rivalidad que en la historia reciente ha caracterizado al sector, así como en las regulaciones a la entrada, y los altos costos del BROU. La forma en que está estructurada la competencia redundará en ganancias extranormales que, mediante la acción sindical, tienden a compartirse entre los propietarios las empresas y sus empleados.

- 3) Las tendencias al aumento de la rivalidad determinarán, a largo plazo, una creciente erosión de las razones de la existencia de remuneraciones diferenciales mayores en comparación con otros sectores, a igualdad de calificación de los recursos humanos.
- 4) El sistema bancario uruguayo tiene prácticamente nulas posibilidades de crecimiento como plaza financiera internacional, debido a que, por su origen histórico, no posee los recursos tecnológicos y humanos para gestionar los productos más dinámicos de esos mercados a costos competitivos, ni, sobre todo, el prestigio acumulado por otras plazas internacionales. Además, los cambios recientes a nivel internacional tienen por consecuencia el aumento la competencia en esos mercados, lo que deberá redundar en una disminución de costos de intermediación y en el desplazamiento de los proveedores más ineficientes de esos servicios. Por ese motivo, es dable esperar una creciente presión de la competencia de la intermediación internacional que se hará sentir en el mercado interno en el segmento de riesgo de crédito menor (empresas transnacionales). Ello obligará a relegar parte de ese segmento del mercado interno o bien a fijar precios diferenciales, cargando sus costos al resto de los segmentos del mercado interno.
- 5) El sistema bancario uruguayo tiene escasas posibilidades de crecimiento como plaza financiera regional debido a la reciente y relativamente consolidada recuperación del sistema bancario argentino.
- 6) En el mismo sentido opera el proceso de consolidación del MERCOSUR que tiene como puede tener por consecuencia que varias entidades bancarias locales filiales o sucursales de banco extranjeros desarrollen estrategias que se inscriban en una lógica de mercado ampliado, y por ende, las ventajas de especialización de los servicios locales. Esta consolidación del mercado regional debería tender a aglomerar a aquellos servicios donde hay economías de escala en las plazas de mayor tamaño. Por otro lado, el proceso de armonización de la regulación bancaria al interior del MERCOSUR, si bien es aún prácticamente inexistente, es factible que comience en una etapa del futuro cercano, lo que puede eliminar algunas

posibilidades de explotar diferencias de regulación, que son parte de las ventajas competitivas del sistema local.

7) Estas escasas posibilidades de crecimiento en la región se hallan en los servicios personalizados a depositantes de altos ingresos y dependen de la diversificación de productos (no sólo depósitos, sino fondos de inversión, compra venta de valores, seguros, etc.). Esta línea de crecimiento potencial puede apoyarse en la ventaja de localización, la lealtad de los clientes y en los costos de personal con las calificaciones necesarias para brindar esos servicios. Por otro lado, enfrenta como problema a corto plazo la escasez de esos recursos calificados. En la cartera de créditos, la actividad *off shore* sólo tiene posibilidades de mantener rentabilidad en la medida que opere como forma de capturar ganancias debidas a la existencia de diferencias en las regulaciones o en los regímenes tributario. A corto plazo, existirían esas oportunidades en relación al mercado brasileño.

8) Las posibilidades de crecimiento a nivel regional se refuerzan en la medida que haya crisis macroeconómicas caracterizadas por devaluaciones y recesiones. Las posibilidades de estas crisis en la región no son despreciables, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad externa de la economía brasileña y su capacidad de influir sobre la de los restantes países de la región. No obstante, esos eventos operan simultáneamente como freno de la expansión del mercado local, por lo que su efecto neto sobre la actividad del sistema en su conjunto sería negativo.

9) El sistema bancario uruguayo tiene altas posibilidades de crecimiento a nivel interno, en la medida que diversos índices (bancarización, penetración de cuentas bancarias y profundización financiera) son particularmente bajos teniendo en cuenta el nivel de ingreso y de educación de la población.

10) Esas oportunidades de crecimiento están concentradas en la expansión de la banca a personas, en la medida que la banca corporativa presenta costos y riesgos altos, y que las estrategias a nivel internacional de los bancos globales presentes en la región se han volcado netamente en esa dirección.

11) Ese crecimiento a nivel interno puede realizarse más rápidamente en la medida que se reduzcan los costos operativos de la intermediación bancaria, lo que a la larga requerirá de adopción de nuevas tecnologías, mayor capacitación de recursos humanos, especialmente en las instituciones pequeñas o con menos gama de oferta de productos. De todos modos, es razonable esperar que a mediano plazo haya una reducción en el número de instituciones, vía fusión y absorción.

12) La evolución del BROU puede operar como freno o como impulso en ese proceso. Este tiene como principales desafíos el rediseño de su misión estratégica y un conjunto de cambios radicales en la tecnología y la gestión. No obstante, dada la naturaleza política de ese problema, lo más probable es que continúe una adaptación pasiva al nuevo ambiente, aunque eso erosione lentamente sus ventajas competitivas.

Comentarios

1. En los 90 hubo aperturas de bancos, nuevas entradas, reestructuraciones
2. Cambios respecto a las tendencias históricas en cuanto a participación
6. Ventajas comparativas para captar depositantes brasileños no tenemos.
7. Banca off shore no es muy buen negocio para el país
8. Pag 16 pto b, aclarar. Los primeros entrantes ganan
9. Mayor rivalidad, en lugar de mayor competencia. Aclarar los conceptos. No es pensable más sino menos instituciones.
10. Aumento de productividad para sostener los salarios reales (no las diferencias). Compartir riesgos. Instituciones no se amplían.
11. Capacitación debería ser fundamental, dado el retraso respecto a la banca globalizada.
12. Red física soporta capacidad. Miniagencias.
13. Crecimiento del mercado de capitales, desarrollar implicaciones.
14. Casas bancarias van a tender a desaparecer, se vuelven IFEs o bancos.

PREGUNTAS REALIZADAS POR AEBU

1. ¿Qué políticas oficiales serían deseables?
2. ¿Qué podría hacer AEBU para enfrentar el dilema?
3. ¿Capacitación del personal compensa la pirámide de edades avejentada en el BROU?