

2

LA LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS: TELECOMUNICACIONES Y BANCOS EN ARGENTINA

**Julio Berlinski¹,
Marcelo Celani²
y Ricardo Bebczuk³**

1 Instituto y Universidad T. Di Tella, Red MERCOSUR. Este capítulo es una versión muy reducida del trabajo original que se encuentra en el sitio de la Red MERCOSUR (www.redmercosur.org.uy). Agradezco la muy eficiente asistencia de investigación de A. Francetich hasta fines del 2007 y luego la de B. López-Martín. Finalmente, estoy agradecido por el financiamiento parcial recibido del Proyecto IDRC. Los puntos de vista de este trabajo son personales y no reflejan necesariamente las opiniones de las personas mencionadas ni comprometen a las instituciones con las cuales están afiliadas.

2 Universidad T. Di Tella, en Telecomunicaciones.

3 Universidad Nacional de La Plata, en Bancos (Mercado y comportamiento).

[illegible]

1. INTRODUCCION

El comercio internacional de servicios se ha constituido en uno de los temas nuevos de mayor preponderancia. A partir de los '90 las negociaciones del comercio de servicios involucran a la OMC, a las negociaciones del MERCOSUR⁴, y a eventuales negociaciones futuras.⁵

Existen básicamente dos tipos de servicios: los considerados como “comercio de bienes” por su similitud con el comercio de bienes, y aquellos considerados “comercio de factores” asociados fundamentalmente a la Inversión Extranjera Directa que tiene un papel destacado en estas transacciones. Un punto importante en los servicios es la información, dado que parte de los servicios son intangibles, la calidad de los mismos sólo puede ser conocida al consumirse. La presencia de información asimétrica lleva a intervención del gobierno para aminorar dichas fallas en defensa del consumidor. Es decir, el tema regulatorio tiene un papel importante en el funcionamiento de estos mercados, mas allá de que dichas regulaciones puedan usarse luego con fines protectivos.

Los avances tecnológicos han permitido que una proporción cada vez mayor de los servicios se transformen en transables. La importancia de la liberalización de los

4 La Resolución 73/98 del Grupo Mercado Común contiene los criterios que el Grupo de servicios utilizará en la negociación de compromisos específicos en el contexto del Protocolo de Montevideo (1997). El mismo sigue los principios generales y básicamente toma los compromisos específicos del Acuerdo General del Comercio de Servicios (GATS), de ahí la importancia de conocer su estructura.

5 Para una aproximación a las negociaciones MERCOSUR-UE y MERCOSUR-ALCA, ver Berlinski 2003 y 2005.

servicios se asocia principalmente a la contribución potencial en la economía de un sector de servicios eficiente, y al creciente peso de los servicios entre los sectores que lideran el crecimiento. Las regulaciones domésticas pueden crear barreras a la competencia internacional en forma de monopolios, restricciones legales a la entrada o sobre la inversión extranjera directa. El hecho que las barreras al comercio de servicios sean la legislación y las prácticas administrativas hace difícil conocer la magnitud de la protección.^{6, 7}

Este trabajo se organiza de la siguiente manera: en la sección 2 se discuten las principales características del comercio de servicios y su liberalización. Las secciones 3 y 4 corresponden a los casos de estudio de Telecomunicaciones y Bancos. Luego se presentan las conclusiones.

6 En Berlinski y Romero (2001) se ilustró este fenómeno utilizando mediciones de eficiencia ("Domestic Resource Costs") con el objetivo de simular el efecto en la competitividad de Argentina de la liberalización de servicios. A tal efecto se utilizaron equivalentes tarifarios conjeturales y la liberalización realizada en el GATS.

7 Para estimaciones de restricciones a servicios, ver Findlay y Warren (2000), y Dee (2005).

2. EL CONTEXTO DEL GATS Y EL PROTOCOLO DE MONTEVIDEO

2.1 Acuerdo General del Comercio de Servicios (GATS)

La complejidad asociada a identificar y cuantificar las restricciones en el comercio de servicios ha determinado la necesidad de reglas. Así, se han aplicado las reglas del Tratamiento nacional y Nación más favorecida (NMF). Sin embargo, más allá de identificar y cuantificar las restricciones, las normas establecidas han determinado relaciones de reciprocidad. El cuerpo central del GATS son los compromisos específicos de los miembros. Cada miembro define que servicios va a negociar. Así es que para cada servicio se negocian cuatro formas de provisión entre miembros, y dos reglas, Acceso al mercado y Tratamiento nacional, aplicables a dichos modos de provisión. Además se negocian para todos los sectores “compromisos horizontales” referidos a regulaciones restrictivas de provisión, independientemente del sector involucrado. El GATS introduce un nuevo concepto, el Acceso al mercado. Así, dicho acceso y el Tratamiento nacional son considerados las reglas de los compromisos específicos, los cuales se aplican únicamente a las listas positivas de cada uno de los miembros, sujetos a las calificaciones o condiciones indicadas.

En el GATS se incluye explícitamente cuatro formas de provisión de servicios entre miembros: i) Comercio transfrontera; ii) Consumo en el exterior; iii) Presencia comercial; iv) Movimiento de personas. Comprende todo servicio que se suministre en condiciones comerciales, excluyendo las actividades gubernamentales. Los compromisos específicos sólo se aplican al listado de servicios que incluyó el país miembro.

El artículo V del GATS provee la posibilidad que países miembros de la OMC puedan participar en acuerdos de integración económica que discriminen respecto de los proveedores de servicios de otros países. Así, el artículo V provee la cobertura para tratamientos preferenciales derogando la obligación del artículo referido a la cláusula NMF. Los tres requerimientos del artículo V son que tenga una cobertura sustancial del comercio, que se remuevan sustancialmente las restricciones entre las partes del acuerdo (en términos del Tratamiento nacional), y que el nivel general de restricciones para los países no miembros no aumente.

2.2 El Protocolo de Montevideo

En el Protocolo de Montevideo (1997) se utilizan principios similares al GATS acordándose realizar dicha liberalización en un período de 10 años después de la entrada en vigencia del protocolo.⁸ El protocolo tiene como objetivo liberalizar el comercio de servicios y complementariamente cumplir con el artículo V del GATS de darle cobertura universal, indicándose que los resultados de las negociaciones de las rondas anuales sucesivas se incorporarán automáticamente. En tal sentido se definen modos de provisión, reglas de Acceso al mercado, Tratamiento nacional y Reglas de origen similares al GATS. Respecto del marco institucional, se dispone que el Consejo del Mercado Común aprobará los resultados de las negociaciones de compromisos específicos y hará cualquier modificación o suspensión. El protocolo permite excepciones generales y por seguridad similares a las del GATS. Asimismo, hay que tomar en consideración un conjunto de decisiones del Consejo del Mercado Común con un ámbito de aplicación sectorial o de modos de provisión, y lo que en el GATS se consideran compromisos adicionales.

⁸ En diciembre de 2005 se concretó la vigencia del protocolo con la internalización del mismo en tres países (Argentina, Brasil y Uruguay). Dicha vigencia se extendió sólo a la Ronda de Negociaciones de 1998 a pesar que a mediados del 2006 se había completado la Sexta Ronda.

3. TELECOMUNICACIONES

3.1 Negociaciones Ronda Uruguay

3.1.1 Restricciones negociadas en el GATS

En el momento de finalizar las negociaciones (febrero 1997) 49 gobiernos habían presentado listas de compromisos, las cuales fueron anexadas al Cuarto Protocolo. El Protocolo también posee listas de excepciones a la cláusula de NMF y algunos de los compromisos incluidos en las listas poseen una modalidad “phase in”, es decir, entran en vigencia recién en una fecha especificada. En general, los compromisos originales se referían mayormente a servicios de valor agregado y no a aquellos de telecomunicaciones básicas. Durante las negociaciones se observó el interés en establecer un ambiente de regulación que ayudara a los compromisos de Acceso a mercado. Esto se concretó en el llamado “Reference Paper”, el que también fue aceptado por Argentina.

3.1.2 Indicadores de frecuencia y restricción

Uno de los principales problemas en el tratamiento empírico del comercio de servicios es la falta de información sobre precios y cantidades, lo cual no permite conocer la protección de un sector utilizando un arancel equivalente. El problema de medición se encaró en distintos trabajos, cuya metodología se aplicó en las estimaciones que se detallan en los párrafos siguientes.

Hoekman (1995)

En el trabajo de Hoekman (1995) se utilizaron (para cada forma de provisión, Acceso al mercado y Tratamiento nacional), indicadores de frecuencia, donde los compromisos fueron clasificados en tres categorías. i) “Ninguna”: significa que el país no tiene ninguna medida restrictiva, en las mismas se asignó el valor de “uno”. ii) “No consolidado”: significa que no se establecen compromisos, se le asignó el valor “cero”. iii) “Otros”: significa que el país impone restricciones, en las mediciones se le asignó el valor “0,5”. Una vez asignados los valores para cada compromiso específico según las cuatro formas de provisión, estos se sumaron por modos correspondientes a cada ítem negociados y para el total de ítems, expresándolos como proporción del total de ítems posibles (índice 7) y de los negociados (índice 8), obteniendo así una medida de liberalización, cuánto más alto es el índice obtenido implicaría menos restricciones en los compromisos asumidos.

Este procedimiento, es simple y provee una aproximación al grado de liberalización del comercio de servicios, pero tiene varias limitaciones: no asignar ponderaciones a las variables de Acceso al mercado, estar basadas en negociaciones (en nuestro caso GATS y Tratado de Montevideo) y no en el funcionamiento real, asociado a las regulaciones domésticas.

Los compromisos negociados de Argentina en el GATS, tanto en Acceso al mercado como en Tratamiento nacional, en materia de Telecomunicaciones representan el 93,3% del total de ítems posibles (Cuadro 1), en cada uno de los modos de oferta. Sin embargo, el grado de liberalización promedio respecto de los compromisos posibles (ítem 7) es en Acceso al mercado para el Comercio transfrontera (80%), Consumo en el exterior (93,3%), Presencia comercial (73,3%) y Movimiento de personas (46,7%). En cuanto al Tratamiento nacional, el modo de oferta más restrictivo es el de Movimiento de personas (46,7%).

Cuadro 1
Argentina. Telecomunicaciones. Concesiones totales en el GATS
(Ronda Uruguay y 4º protocolo) por acceso al mercado
y tratamiento nacional, con el criterio de Hoekman (1995)

GATS 1994 y protocolo	Argentina				
Acceso al mercado (AM)	CT	CE	PC	MP	Total
(1) Total de Ítems Posibles	15	15	15	15	60
(2) Compromisos Negociados	14	14	14	14	56
(3) Compromisos de “No Restricción”	10	14	8	0	32
(4) = (2)/(1)x100	93,3	93,3	93,3	93,3	93,3
(5) = (3)/(2)x100	71,4	100	57,1	0	57,1
(6) = (3)/(1)x100	66,7	93,3	53,3	0	53,3
(7) Cobertura promedio (%)	80	93,3	73,3	46,7	73,3
(8) Cobertura compromisos= (7)/(4)x100	85,7	100	78,6	50	78,6
Tratamiento Nacional (TN)	CT	CE	PC	MP	Total
(1) Total de Ítems Posibles	15	15	15	15	60
(2) Compromisos Negociados	14	14	14	14	56
(3) Compromisos de “No Restricción”	14	14	14	0	42
(4) = (2)/(1)x100	93,3	93,3	93,3	93,3	93,3
(5) = (3)/(2)x100	100	100	100	0	75
(6) = (3)/(1)x100	93,3	93,3	93,3	0	70
(7) Cobertura promedio (%)	93,3	93,3	93,3	46,7	81,7
(8) Cobertura compromisos= (7)/(4)x100	100	100	100	50	87,5

Fuente: Estimaciones propias. CT: Comercio transfrontera ; CE: Consumo en el exterior; PC: Presencia comercial; MP: Movimiento de personas.

Warren (2000) y Dee (2004, 2005)⁹

En Dee (2004, 2005), extendiendo el trabajo de Warren (2000), se agruparon las restricciones al comercio de Telecomunicaciones en dos formas: se han distinguido aquellas que afectan el Acceso al mercado (AM) de origen doméstico o extranjero, de las que discriminan contra el extranjero (TN); y aquellas restricciones que afectan los servicios vía Presencia comercial (IED) se han distinguido de otras formas de provisión. Así se conforman los indicadores específicos detallados en el Cuadro 2 (ver en la página siguiente).

Uno de los resultados generales en el análisis de los determinantes de la penetración de la telefonía fija y móvil es la importancia del PBI per cápita. En ITU (1994), citado por Warren (2000), se encuentra que el 85% de la variación en teledensidad (número de líneas cada 100 habitantes) puede ser explicada por la variación en el ingreso per-cápita.

Para explicar la penetración de la telefonía fija, en Dee (2004) tuvieron una influencia positiva y significativa las políticas que promueven la inversión extranjera (TN/IED) (mayor índice específico implica mayor liberalización), mientras que AM/INV no resultó significativa. El promedio agregado de políticas (promedio aritmético) resultó positivo y significativo. Sin embargo, para estimar el impacto en cantidad de telefonía fija se utiliza la variable AM/INV que no es significativa estadísticamente, argumentando que de esta manera las ponderaciones de las variables están determinadas por los datos. Por su parte, para explicar la penetración de líneas móviles, estiman el impacto cantidad utilizando estimaciones econométricas donde las variables de política utilizadas (AM/INV y TN/IED) no son significativas, en vez del índice de política agregado que era significativo.

El impacto de cantidad surge de computar el valor proyectado por dichas estimaciones para la penetración de líneas fijas o móviles, utilizando los datos reales y compararlos con lo que se esperaría bajo condiciones de máxima liberalización. A su vez, las estimaciones del impacto en precios utilizan la misma elasticidad para todos los países, por lo que este ejercicio sólo puede realizarse con fines ilustrativos y es preferible enfocarse en los impactos de cantidad. El resultado final se interpreta como la proporción de los precios o impuesto equivalente, que se atribuyen a las barreras comerciales, ya que sin las mismas los precios serían menores, es decir, mayor impacto de cantidad implica un mayor impacto de precio.

En el caso de telefonía fija el impacto estimado es según Dee (2005) de 4,68% en 1997, que se atribuye al índice de Acceso al Mercado/Inversiones (igual a 0,40)

9 Los índices de frecuencia desarrollados por Hoekman (1995) tienen deficiencias ya señaladas. Con el objetivo de superarlas se desarrollaron otros índices: Dee (2004, 2005), Dihel y Shepherd (2007) y Barth *et al.* (2006), aunque aquí se presentan los de Dee debido a su mayor grado de transparencia.

ya que Tratamiento Nacional/IED (la otra variable incluida en el modelo) es igual a 1. Sin embargo, corresponde señalar que Dee (2004) usa esas estimaciones para sus cálculos a pesar que de las 4 variables de restricción sólo es significativa en un caso correspondiente a telefonía fija (TN/IED), con una justificación débil en el texto.

Cuadro 2
Argentina.
Evolución de las restricciones en telecomunicaciones 1989-2005,
siguiendo el criterio de Warren (2000) y Dee (2005)

	1989	DEE (2005) para 1997	1997	2005
AM/COMERCIO	2	1	4	6
<i>(score (1-6))</i>				
a) Líneas dedicadas a alquiler	0	na	1	1
b) Reventa	0	na	0	1
c) Interconexión	1	na	1	1
AM/INVERSIÓN (f)	0,25	0,4	0,33	1
a) Número de competidores en telefonía fija (máximo 3)	1	na	1	3
b) Grado de competencia en fijos (a)	0	na	0	1
c) Incumbente que está privatizado (%)	0%	na	100%	100%
AM/INVERSIÓN (m)	0,5	1	1	1
a) Número de competidores en móviles (máximo 3)	1	na	3	3
b) Grado de competencia en móviles (a)	1	na	1	1
c) Incumbente que está privatizado (%)	100%	na	100%	100%
TN/COMERCIO	0	1	0	1
¿Se permiten servicios de callback?	0	na	0	1
TN/IED	0,5	1	1	1
TN/IED fijo Inversión extranjera en competidores (%)	0%	na	100%	100%
TN/IED móvil Inversión extranjera en competidores (%)	100%	na	100%	100%
PROMEDIO INDICADORES	0,32	0,71	0,60	1,00
PROMEDIO RESTRICCIONES	0,68	0,29	0,40	0,00
IMPACTO CANTIDAD (%)				
Fijo	10,56	4,68	4,94	0
Móvil	13,87	0	0	0
IMPACTO PRECIO (%)				
Fijo	9,65	4,06	4,29	0
Móvil	13,07	0	0	0

Fuente: Elaboración propia. (a) Monopolio, competencia parcial o competencia total, (f) telefonía fija y (m) telefonía móvil.

Asimismo, la revisión de los índices de Dee (2005) para 1997 y la aplicación de las regresiones indicadas en el párrafo anterior permitió generar una comparación de los mismos para el período 1989/2005, cuyos resultados también se encuentran en el Cuadro 2. En 1989, período anterior a la privatización, el impacto en la cantidad fue para telefonía fija del 10,56% y en móvil de 13,87% debido al mayor nivel de restricciones promedio vigente.

En el recálculo de las estimaciones de Dee (2005) para 1997, el impacto en cantidad sólo se verifica también en telefonía fija, magnitud que se volvió a estimar sobre bases más ajustadas a la situación real en dicho año, resultando que el impacto restrictivo fue del 4,94% en telefonía fija (cero en móvil), hasta que en el 2005 dicho impacto desaparece. Esta diferencia se atribuye a la restricción AM/INV que en nuestras estimaciones es menor (0,33 respecto de 0,4). Sin embargo, las regresiones estimadas por Dee (2004) no tienen definición del papel de la restricción AM/Comercio donde se identificó una discrepancia en el mismo sentido, dado que en nuestras estimaciones la liberación correspondió a 66% del máximo posible, mientras que en Dee (2005) dicho valor es de 17%.

3.2 Negociaciones MERCOSUR

3.2.1 Negociaciones vigentes (1998), Indicadores de frecuencia (Hoekman, 1995)

En 1998 (Cuadro 3, ver en la página siguiente), el número de los compromisos negociados por Acceso al mercado, en el contexto del MERCOSUR, fueron iguales a los correspondientes al GATS, lo cual implicó mantener el ranking anterior, pero con un aumento respecto de la cobertura sectorial promedio del total de ítems negociados (índice 7) de 73,3% en el GATS a 79,2% en 1998, sin cambios en el Tratamiento nacional. De tal manera, las modificaciones porcentuales mayores en Acceso al mercado respecto de la liberalización GATS representada por el índice 7, correspondió a Presencia comercial con 13,6% seguido por Comercio transfrontera con 16,7%, y resultando en un cambio total en Acceso al mercado del 8%.

Cuadro 3
Argentina. Telecomunicaciones Ronda 1998. Concesiones totales
en el protocolo de Montevideo por acceso al mercado
y tratamiento nacional, con el criterio de Hoekman (1995)

MERCOSUR	Argentina				
Acceso al mercado (AM)	CT	CE	PC	MP	Total
(1) Total de Ítems Posibles	15	15	15	15	60
(2) Compromisos Negociados	14	14	14	14	56
(3) Compromisos de “No Restricción”	14	14	11	0	39
(4) = (2)/(1)x100	93,3	93,3	93,3	93,3	93,3
(5) = (3)/(2)x100	100	100	78,6	0	69,6
(6) = (3)/(1)x100	93,3	93,3	73,3	0	65,0
(7) Cobertura promedio (%)	93,3	93,3	83,3	46,7	79,2
(8) Cobertura compromisos= (7)/(4)x100	100	100	89,3	50	84,8
Tratamiento Nacional (TN)	CT	CE	PC	MP	Total
(1) Total de Ítems Posibles	15	15	15	15	60
(2) Compromisos Negociados	14	14	14	14	56
(3) Compromisos de “No Restricción”	14	14	14	0	42
(4) = (2)/(1)x100	93,3	93,3	93,3	93,3	93,3
(5) = (3)/(2)x100	100	100	100	0	75
(6) = (3)/(1)x100	93,3	93,3	93,3	0	70
(7) Cobertura promedio (%)	93,3	93,3	93,3	46,7	81,7
(8) Cobertura compromisos= (7)/(4)x100	100	100	100	50	87,5

Fuente: Estimaciones propias. CT: Comercio transfrontera ; CE: Consumo en el exterior; PC: Presencia comercial; MP: Movimiento de personas.

3.2.2 Sexta Ronda de negociaciones (2006), Indicadores de frecuencia (Hoekman, 1995)

En la Sexta Ronda (Cuadro 4) se siguió haciendo progreso en Acceso al mercado en los ítems negociados para todos los modos, pasando a representar en el mismo el 100% de los ítems posibles. De tal manera, el resultado en el índice 7 pasó a ser del 86,7%, con cambios en el índice de Tratamiento nacional debido al aumento en el total de compromisos negociados. En este caso las diferencias en Acceso al mercado con el GATS aumentaron principalmente en Presencia comercial llegando al 31,8%, que representaron respecto de los niveles del GATS un cambio total en AM del 18,2% y de 7,1% para el Tratamiento nacional.

Cuadro 4
Argentina. Telecomunicaciones 6ª Ronda. Concesiones totales
en el protocolo de Montevideo por acceso al mercado
y tratamiento nacional, con el criterio de Hoekman (1995).

MERCOSUR	Argentina				
Acceso al mercado (AM)	CT	CE	PC	MP	Total
(1) Total de Ítems Posibles	15	15	15	15	60
(2) Compromisos Negociados	15	15	15	15	60
(3) Compromisos de "No Restricción"	15	15	14	0	44
(4) = (2)/(1)x100	100	100	100	100	100
(5) = (3)/(2)x100	100	100	93,3	0	73,3
(6) = (3)/(1)x100	100	100	93,3	0	73,3
(7) Cobertura promedio (%)	100	100	96,7	50	86,7
(8) Cobertura compromisos= (7)/(4)x100	100	100	96,7	50	86,7
Tratamiento Nacional (TN)	CT	CE	PC	MP	Total
(1) Total de Ítems Posibles	15	15	15	15	60
(2) Compromisos Negociados	15	15	15	15	60
(3) Compromisos de "No Restricción"	15	15	15	0	45
(4) = (2)/(1)x100	100	100	100	100	100
(5) = (3)/(2)x100	100	100	100	0	75
(6) = (3)/(1)x100	100	100	100	0	75
(7) Cobertura promedio (%)	100	100	100	50	87,5
(8) Cobertura compromisos= (7)/(4)x100	100	100	100	50	87,5

Fuente: Estimaciones propias. CT: Comercio transfrontera ; CE: Consumo en el exterior;
 PC: Presencia comercial; MP: Movimiento de personas.

3.3 Regulaciones, mercado y comportamiento (1990-2006)¹⁰

3.3.1 Regulaciones

i. Período post privatización

Como resultado de la licitación, en noviembre de 1990 se adjudicó la zona sur a la empresa española Telefónica y la zona norte a Telecom de Francia, en sociedad con la STET de Italia, todas ellas operadoras estatales en sus países de origen. Los contratos concedieron licencias de explotación que implicaba un permiso exclusivo para la provisión de los servicios básicos telefónicos: llamadas locales, interurbanas e internacionales. El Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional e Internacional para la privatización de los activos de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTel), incluía las respectivas licencias para prestar el servicio telefónico básico.

Así, el servicio básico telefónico urbano e interurbano sería prestado en exclusividad por dos licenciatarios privados. Se dividió el país en dos regiones: Norte y Sur, con el objetivo de crear dos empresas¹¹ de tamaños similares que estuvieran en condiciones de competir entre sí al momento de la finalización del período de exclusividad y de permitir una comparación de desempeño. Asimismo, se fijó la política de ajuste tarifario y las metas de penetración, de calidad del servicio y de la ampliación de la capacidad instalada. El Decreto No 1185/90 estableció la creación y las competencias de la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), como organismo de control. La CNC es un organismo descentralizado de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación. Sus funciones son la regulación administrativa y técnica, el control, y verificación en materia de telecomunicaciones y servicios postales.

El marco regulatorio antes mencionado sufrió una primera modificación de importancia luego de promulgada la Ley de Convertibilidad (23.928)¹². De ese modo, se acordó incorporar una nueva fórmula de ajuste que tenía un componente atado al dólar estadounidense y correcciones semestrales en base al “Consumer Price Index” de los Estados Unidos. En el año 1997 se estableció una nueva Estructura General de Tarifas, la práctica de dicha regulación fue alterada en sucesivas oportunidades al postergar la aplicación de la normativa. Sucesivamente las licenciatarias fueron alcanzando acuerdos con el Gobierno, a través de los cuales se aceptaba diferir la aplicación del ajuste por inflación con la condición de que sean posteriormente compensados.

¹⁰ En base a Celani (2007a y b).

¹¹ Los Decretos 60 y 61/1990 crearon respectivamente la Licenciataria Norte S.A. y la Licenciataria Sur S.A. empresas a las cuales serían transferidos los activos de ENTel.

¹² Estableció la paridad 1 a 1 del peso argentino con relación al dólar estadounidense y prohibió todo tipo de cláusulas de ajuste indexatorio (artículo 7).

En marzo de 1998 el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el Plan de Liberalización de las Telecomunicaciones, mediante el cual se estableció una apertura gradual, progresiva, a un mercado en competencia. Uno de los aspectos más innovadores fue que el Gobierno Nacional dispuso otorgar 4 licencias con alcance nacional - dos para las empresas originales que así podían “invadir” la región fuera de sus licencias originales, más dos consorcios liderados por quienes prestaban servicios de telefonía celular, conjuntamente con las cooperativas y operadores de redes físicas para la transmisión de televisión. Estas licencias permitían prestar servicio de telefonía fija, local y de larga distancia nacional e internacional, a partir de 1999. Asimismo a partir de noviembre de 2000 otros 3 operadores del servicio de larga distancia, tanto nacional como internacional, estarían habilitados a prestar sus servicios. Las licencias que serían otorgadas contendrían los mismos derechos y obligaciones que las licencias otorgadas a las licenciatarias del servicio básico telefónico y las nuevas licenciatarias se encontrarían sometidas a las mismas obligaciones para la prestación de servicio universal como el de cobertura nacional.

ii. Período de apertura plena

En marzo de 2000, la Secretaría de Telecomunicaciones anunció su intención de modificar el marco regulatorio profundizando el proceso de apertura iniciado en 1998. El primer paso se dio a través del Decreto 764/2000, que dispuso la “plena” desregulación del mercado, a partir del 9 de noviembre de 2000, para la prestación de servicios de telecomunicaciones sin restricción alguna. Ello, en los términos de la Ley 25.000 (julio de 1998) que aprobó el Cuarto Protocolo Anexo al Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS), por el cual se establece que a partir del año 2001 no existirán barreras al ingreso al mercado local de telecomunicaciones. Las instituciones que quedaron involucradas en la aplicación del marco regulatorio y legal del sector de telecomunicaciones son: el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, la Secretaría de Comunicaciones (SECOM), y la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC). La participación en actividades específicas de la Secretaría de Defensa de la Competencia también se encontraba contemplada en el Decreto 764/2000.

Normativa de acceso al mercado

A partir del dictado del Decreto 764/2000, existe una licencia única que habilita la prestación al público de los servicios de telecomunicaciones, sea fijo o móvil, alámbrico o inalámbrico, nacional o internacional, con o sin estructura propia¹³. Así, liberalizó el mercado, estableciendo un nuevo marco regulatorio que garantiza la

13 Los servicios de radiodifusión se encuentran expresamente excluidos de las licencias establecidas en el Reglamento de Licencias.

igualdad y la libertad de comercio y de industria, sin barreras a la incorporación de nuevos operadores, o de nuevas tecnologías y servicios. Las licencias son otorgadas por la SECOM sin límites de tiempo y con alcance nacional.

No existen restricciones en el mercado de las telecomunicaciones para inversores extranjeros, excepto las establecidas por la Ley No 25.750 sobre la propiedad de los medios de comunicación que impide a las empresas de telecomunicaciones participar en actividades de radiodifusión. Dicha ley establece que la propiedad de los medios de comunicación deberá ser de empresas nacionales permitiéndose la participación extranjera hasta en un 30% del capital accionario.

Tarifas

En relación a las tarifas, el Decreto 764 establece que en caso de no existir competencia efectiva en la prestación de los servicios de telefonía local, de larga distancia nacional o internacional los prestadores deberán respetar las tarifas máximas establecidas en la Estructura General de Tarifas para los servicios por ella alcanzados (llamadas locales, interurbanas e internacionales).

Reglas de competencia

Para hacer operables las redes telefónicas entre sí, es imprescindible que existan normas de “interconexión”. Por esto se entiende regulaciones técnicas que hagan compatibles las redes y permitan a usuarios de una red comunicarse con usuarios de otra. Este es un elemento esencial de la industria y su ausencia altera las posibilidades de competencia de nuevos operadores. Por ello, el Reglamento Nacional de Interconexión regula el derecho a solicitar y la obligación de conceder la interconexión¹⁴ entre los distintos prestadores. Las empresas tienen libertad para convenir precios, términos y condiciones de Interconexión.

Impacto de la Ley de Emergencia Económica (2002)

Los términos de las licencias otorgadas para la prestación del servicio de telecomunicaciones fueron alterados por la denominada Ley de Emergencia Económica (No 25.561) dictada en enero del 2002. A través de dicha ley se abandonó la paridad 1 peso = a 1 dólar estadounidense vigente desde la promulgación de la Ley de Convertibilidad. Con relación a los contratos regidos por normas de derecho público: i) Dejó sin efectos a todas las cláusulas de ajuste o indexatorias; ii) Convirtió todas

14 La interconexión es esencial para que los nuevos operadores puedan acceder al mercado a través de la infraestructura y redes de los prestadores históricos.

las tarifas en dólares estadounidenses a pesos, a la relación 1 peso = a 1 dólar; iii) Autorizó al Poder Ejecutivo a renegociar todos los contratos de servicios públicos; iv) Prohibió a todos los prestadores de servicios públicos suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones.

La crisis del 2002 afectó seriamente la viabilidad financiera de las empresas al descalzar sus flujos de ingresos en pesos respecto de sus obligaciones en dólares. Pero también es importante destacar que la nueva composición del negocio de las telecomunicaciones (telefonía celular y la provisión de Internet por banda ancha, actividades que no tienen tarifas reguladas) les ha permitido una recuperación notable y ha abierto una perspectiva de evolución marcadamente diferenciada de la previa a 2002. A principios del 2006, las Licenciatarias de Servicios Básicos telefónicos volvieron a suscribir Cartas de Entendimiento con el Gobierno. Las licenciatarias se comprometieron fundamentalmente, a impulsar investigaciones relacionadas a nuevos servicios; realizar inversiones para el desarrollo y actualización tecnológica de sus redes, a continuar prestando el servicio dando cumplimiento a todas sus obligaciones de calidad que surgen de la normativa vigente. Por su parte, el Estado Nacional se comprometió a consolidar un marco regulatorio adecuado y homogéneo, que permita regular la actividad del sector.

En términos generales, el nuevo marco regulatorio tiene un énfasis en la eliminación de barreras a la entrada y por ello no se impusieron obligaciones de inversión ni de cobertura para los entrantes tal como lo hacía el plan de 1998 y las licencias originales. Estos elementos permitieron acercar la legislación nacional a un estándar como el planteado en los acuerdos tipo OMC que promocionan la libre circulación de bienes y servicios y desalientan tratamientos discriminatorios hacia la inversión externa.

En consecuencia (Cuadro 5, ver en la página siguiente), desde el punto de vista del grado de apertura relativo, Argentina, se convirtió en un país sin restricciones normativas de relevancia en cualquiera de los segmentos que integran la industria de servicios de telecomunicaciones. El único segmento en donde existen barreras normativas es en el servicio de telefonía móvil dado que requiere del uso del espectro radioeléctrico el cual por definición es escaso y de propiedad estatal y cuyo uso requiere de un permiso. Sin embargo esta es una restricción absoluta que opera en todos los países. Asimismo el movimiento de personas está afectado por regulaciones no sectoriales, es decir no específicas de la industria. Como resultado de su participación en las Negociaciones sobre Telecomunicaciones, la Argentina definió sus compromisos en esta área. La única exención al principio del trato de Nación más favorecida que la Argentina solicitó, es la relativa a la provisión de facilidades satelitales, medida que quedó sujeta a condiciones de reciprocidad.

Cuadro 5
Argentina. Aspectos centrales del marco normativo

	Cuestión relevante	Si	No
Acceso al mercado	¿Existen restricciones a la entrada de nuevos operadores?		X
	¿Existen limitaciones a la participación del capital extranjero?		X
	¿Existen limitaciones para la provisión de telefonía por redes no telefónicas?		X
	¿Existen limitaciones para la provisión de servicios de radiodifusión por redes telefónicas?	X	
	¿Existen diferenciaciones por tecnología?		X
	¿Existen limitaciones técnicas al despliegue de redes?		X
	¿Existen obligaciones de cobertura en el despliegue de redes?		X
Reglas de competencia	¿La interconexión es obligatoria para redes de uso público?	X	
	¿Existen regulación sobre los precios de la interconexión?	X	
	¿Existe desagregación del bucle de abonado? (1)	X	
	¿Existe reventa de servicios?	X	
	¿Existen mecanismos institucionales de reclamo ante problemas de competencia?	X	
Regulación de tarifas	¿Existe regulación tarifaria para los operadores dominantes? (2)	X	
	¿Existe regulación tarifaria para los operadores no dominantes?		X

Fuente: elaboración propia. (1) No implementado. (2) Sólo en servicios básicos: llamadas locales y de larga distancia.

3.3.2 Mercado y comportamiento

Las actividades ligadas a las telecomunicaciones, en cualquiera de sus formas, están asociadas en una profunda integración tecnológica y comercial con la de servicios de información. Las actividades a las que hacemos referencia y que están afectadas por la convergencia comprenden: las telecomunicaciones, sistemas de información y medios¹⁵.

¹⁵ Bezzina y Sanchez (2005)

i. La privatización

En Argentina, hacia fines de los ochenta, a pesar de ser una actividad en expansión por la creciente demanda, la telefonía no lograba asentarse como una actividad lucrativa, fundamentalmente porque la política de precios de la compañía estaba desligada del funcionamiento de la actividad y respondía a necesidades de estabilización macroeconómica. A pesar de ello, a mediados de los '80, el costo de instalación de una línea telefónica, en promedio, era de US\$ 1.500. Para obtener una línea telefónica era posible que un usuario tuviera que esperar entre 5 y 10 años. Las líneas instaladas por cada 100 habitantes alcanzaban a 8,5 a inicios de la década de los ochenta con una productividad media de 50 líneas por cada trabajador, estando ambos guarismos muy alejados de estándares internacionales.

En términos generales, el mercado se desarrolló fuertemente durante los primeros años de la privatización. En primer lugar, la indispensabilidad del servicio aumentó a partir de la expansión de los servicios y actividades que requieren de las líneas telefónicas como un insumo de producción. Ligado a esto existía un marcado exceso de demanda acumulada de por lo menos dos décadas. En segundo lugar, el valor de la línea representado por el derecho de conexión cayó a 150 dólares hacia 1998. Esta caída en el precio aumentó la cantidad de usuarios residenciales y también corporativos. Según cálculos oficiales, en 1991 había 3,1 millones de usuarios de telefonía fija y en 1999 superaban los 7,2 millones.

En este sentido, la experiencia local acompañó a otros casos a nivel internacional¹⁶. Por ejemplo, la productividad media por empleado pasó de poco más de 55 líneas en servicio en 1989 a 371 líneas diez años después. Estas consideraciones hacen mención al total país, es decir, abstrayéndonos de particularidades de mercados geográficos más pequeños que pueden presentar diferencias sustanciales en su desarrollo. En la actualidad la estructura de la actividad es principalmente oligopólica en los subsectores de voz —tanto fija como móvil— pero competitiva en datos, donde se incluye Internet.

Finalmente, desde la óptica de la teledensidad, Argentina presenta cifras superiores al promedio de la región. En el Cuadro 6 se realiza una comparación de la teledensidad de los países del MERCOSUR, donde Uruguay tiene niveles más altos en Internet y Telefonía fija, pero más bajo en Telefonía móvil comparado con Argentina, Brasil ocupa el tercer lugar en los tres servicios.

16 Boubraki y Cosset (1998).

Cuadro 6
Países del Mercosur
Datos básicos de servicios de telecomunicaciones.
Cada 100 habitantes

	Internet			Líneas fijas			Líneas móviles		
	1995	2000	2006	1995	2000	2006	1995	2000	2006
Argentina	0,08	7,07	20,91	15,97	21,46	24,17	1,13	17,64	80,52
Brasil	0,11	2,88	17,24	8,22	17,79	22,2	0,80	13,34	53,2
Paraguay	-	0,73	4,13	3,46	5,15	5,25	0,33	14,93	51,31
Uruguay	0,32	10,93	31,00	19,78	28,15	29,77	1,27	12,83	70,30

Fuentes: ITU "World Telecommunications Indicators", (Septiembre 2007); URSEC "Evolución del mercado de las telecomunicaciones en Uruguay" (Agosto 2007).

ii. Período post apertura

Telefonía fija

Este sector de telefonía fija está claramente dominado por las licenciatarias básicas Telefónica y Telecom encontrando algún tipo de competencia en el segmento corporativo. La razón básica para ello no es de índole regulatoria dado que ya no existen condicionamientos para este tipo de servicios sino que las barreras que persisten son estructurales. La crisis del año 2002 significó primeramente una reducción de los abonados al servicio básico, merma que alcanzó al 5% comparando diciembre de 2002 con igual período del año anterior. El mercado argentino evidenció signos de recuperación a partir del año 2004, recuperación que se concretó definitivamente en el año 2005 cuando las licenciatarias pudieron comercializar más líneas fijas que las existentes antes de la crisis. En la actualidad existen unas 9,5 millones de líneas en servicio. De cualquier modo, en forma similar a la tendencia internacional el crecimiento de las líneas fijas se ve restringido por la sustitución creciente con las líneas móviles.

En cuanto a las tarifas, los únicos precios regulados que se mantienen desde la reforma de 1998 (y sólo para las licenciatarias Telefónica y Telecom) son el abono mensual, las comunicaciones locales y de larga distancia. Esta última regulación en llamadas de larga distancia no es operativa dada la competencia en esos mercados que sitúa los precios muy por debajo de los topes admitidos.

Telefonía móvil

Por su parte, el mercado de telefonía celular es el que más se expandió desde la salida de la crisis. Las estimaciones más conservadoras sugieren una penetración

del 80% para 2007, lo que representa 32 millones de clientes. El mercado celular es estructuralmente un oligopolio aunque la evidencia parece señalar que no existen condiciones para un comportamiento cercano a la colusión tácita que es una de las principales preocupaciones desde el punto de vista regulatorio¹⁷. A mediados del 2007, las participaciones de mercado, medidas como número de clientes, indicaban que Movistar era el líder con 35,6%, CTI con 31,2%, Personal 25,1% y Nextel 8,1%.

Servicios de datos e Internet

En cuanto a la prestación del servicio de acceso a Internet el mismo constituye un mercado general que incluye todas las modalidades de comercialización y las distintas tecnologías de acceso. La convivencia de distintas alternativas tecnológicas permite aseverar que el mercado de provisión de acceso a Internet y en particular el de banda ancha, es competitivo. El mercado de transmisión de datos comprende a todos los servicios de transmisión de información a distancia. Estos servicios están destinados, principalmente, a empresas, instituciones bancarias, organismos oficiales, entre otras entidades que requieren del manejo de importantes flujos de información. Por estas consideraciones, este mercado es muy competitivo a pesar de que las dos licenciataria básicas (Telecom e Impsat) representan casi el 50%.

17 Kahai y Kaserman (2007).

4. BANCOS

4.1 Negociaciones Ronda Uruguay

4.1.1 Restricciones negociadas en el GATS

El GATS tuvo tres tipos de resultados: adquirir compromisos al nivel del statu quo, comprometerse a niveles inferiores al del status quo, y prometer liberalizaciones futuras. La mayor parte de los países involucrados en el análisis de Mattoo (1999) fueron del tipo status quo, sin embargo muchos países fijaron compromisos por debajo del status quo. En éste último caso el estudio de Mattoo y Schuknecht (1999) sugiere por lo menos dos tipos de razones: inestabilidad macroeconómica o ser parte de una coalición comercial, reteniendo de tal manera poder de negociación. También se privilegió la situación de las empresas existentes.

4.1.2 Indicadores de frecuencia y restricción

Hoekman (1995)

En las negociaciones del GATS correspondientes a Bancos (Cuadro 7) se negociaron todos los ítems posibles, pero en cuanto a los compromisos de “no

Cuadro 7
Argentina. Bancos. Concesiones totales en el GATS (Ronda Uruguay)
por acceso al mercado y tratamiento nacional,
con el criterio de Hoekman (1995)

GATS 1994	Argentina				
Acceso al mercado (AM), e igual para el Tratamiento nacional (TN)	CT	CE	PC	MP	Total
(1) Total de Ítems Posibles	12	12	12	12	48
(2) Compromisos Negociados	12	12	12	12	48
(3) Compromisos de “No Restricción”	2	12	12	0	26
(4) = (2)/(1)x100	100	100	100	100	100
(5) = (3)/(2)x100	16,7	100	100	0	54,2
(6) = (3)/(1)x100	16,7	100	100	0	54,2
(7) Cobertura sectorial Promedio (%)	16,7	100	100	50	66,7
(8) Cobertura compromisos= (7)/(4)x100	16,7	100	100	50	66,7

Fuente: Estimaciones propias, CT: Comercio transfronterza; CE: Consumo en el exterior ; PC: Presencia comercial; MP: Movimiento de personas.

restricción” estos son iguales a los negociados sólo en los modos de provisión Consumo en el exterior y Presencia comercial. En el modo Comercio transfrontera es sustancialmente menor y cero en el correspondiente a Movimiento de personas. El índice 7 de la cobertura total es de 66,7%, la situación es igual en lo que concierne al Tratamiento nacional.

Dee (2005) y Kalirajan et al (2000)¹⁸

Es conocido que las regulaciones prudenciales tienen como objetivo asegurar la estabilidad del sistema bancario, cuidando la solvencia, limitando riesgos y protegiendo a los depósitos. Es difícil clasificar las regulaciones financieras como prudenciales o no prudenciales, debido a que las regulaciones pueden tener ambos componentes. Los índices del Cuadro 8 se refieren a Presencia comercial y a Otras restricciones. En la primera categoría se analizan 4 dimensiones, en Otras restricciones se refieren a 6 aspectos. Cada uno de los 10 aspectos indicados en el cuadro tienen una determinada ponderación: la más alta corresponde a Licencias e Inversión directa (0,20 cada una), seguidos por Fondos y Préstamos (0,15 c/u),

Cuadro 8
Argentina, índices de presencia comercial y otras restricciones en bancos. Elaborados por McGuire y Schuele (2000), y Dee (2005)

Bancos	Argentina 97	
	D	E
	Impacto (1)	Impacto
Licencias de bancos	0	0
Acceso a bancos y “joint ventures”	0	0
Inversión directa	0	0
Movimiento permanente de personas	0	0,0076
Total - Presencia Comercial	0	0,0076
Depósitos	0	0
Préstamos	0	0
Otros negocios bancarios	0	0
Aumentar el número de sucursales	0	0
Movimiento temporario de personas	0	0,0024
Composición de la junta directiva	0	0
Total - Otras restricciones	0	0,0024
Indice de restricción total	0	0,0100
Impacto en los precios	0	0,5000

(1) Impacto = Magnitud * Ponderación. D: Doméstico; E: Extranjero

“Joint ventures” y Negocios (0,10 c/u). Es decir, las primeras 4 representan 70% de las ponderaciones del índice. A su vez, dentro de cada uno de estos grupos se le asigna un determinado valor a los distintos aspectos, el que fluctúa entre cero y uno, donde un valor de uno indica la mayor restricción y el de cero la menor. El índice se calcula para bancos domésticos y extranjeros.

El Cuadro 8 estimado para 1997 no implicaba ningún efecto restrictivo en bancos domésticos. En bancos extranjeros el índice de restricción se concentra en el Movimiento permanente y transitorio de personas que sumados llegan a un valor muy bajo, por lo que su impacto en precios también es muy bajo.

4.2 Negociaciones MERCOSUR

Tanto en las negociaciones con el MERCOSUR en 1998, como en las correspondientes a la Sexta Ronda se han mantenido las negociaciones con el GATS.

4.3.Regulaciones, mercado y comportamiento

4.3.1 Regulaciones (2000-2007)

i. Introducción

El análisis de la evolución de la regulación bancaria argentina debe tener presente que las pautas internacionales primero se focalizaron en un tratamiento de los riesgos bancarios desde el punto de vista de la entidad individual (*enfoque microprudencial*) y no del mercado en su conjunto. Recién en los últimos años, se comienza a tratar los riesgos bancarios desde un punto de vista más integral (*enfoque macroprudencial*), más acorde a la problemática de las economías emergentes.

El marco regulatorio argentino en el período 2000-2007 se puede caracterizar por etapas, las cuales se vinculan directamente con los acontecimientos macroeconómicos. Hasta el 2000, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) trató de ir adaptando su marco regulatorio a las pautas internacionales. Sin embargo, la acumulación de riesgos observada en el sistema bancario a lo largo de 2001 generó cambios importantes en este marco, los cuales se vinculan principalmente con las normas de liquidez y de valuación de los activos. Posteriormente, la desconfianza de los depositantes derivó en medidas de represión financiera y, de alguna forma, en el abandono del marco regulatorio previo. A partir de 2003, se observa una ten-

dencia hacia la re-adopción de las pautas internacionales pero tomando en cuenta la particular situación del sector bancario.

ii. La regulación anterior a 2001¹⁹

En Vatnick et al (2003) se consideraba que el marco prudencial que prevalecía anteriormente a la crisis financiera era razonable e incluso era más estricto que el sugerido por las normas de Basilea. De hecho, contemplaba requisitos de capital que eran más elevados que los establecidos en dichas pautas y tenían normas de provisionamiento y de fraccionamiento de riesgo que eran más bien conservadoras. Además, el Banco Central estableció elevados requisitos de liquidez que eran consistentes con un sistema de tipo de cambio fijo con una cuasi-caja de conversión.

Por su parte, en Perry y Servén (2003) se considera que luego de la crisis del Tequila (México 1995), las autoridades argentinas tomaron medidas para incrementar la liquidez e impulsar reformas para consolidar un sistema financiero más resistente. De esta manera, en 1998 Argentina se ubicaba en el segundo puesto en el ranking de Regulación del Sistema Financiero de acuerdo al puntaje otorgado por el sistema de rating CAMELOT²⁰, desarrollado por el Banco Mundial (por debajo de Singapur, y similar a Hong Kong). Sin embargo, describen las vulnerabilidades del sistema financiero: (i) el vínculo entre la capacidad de pago del deudor y el ajuste requerido a un tipo de cambio real más depreciado, (ii) la creciente exposición de los bancos al riesgo de default por parte del gobierno y (iii) el hecho de que el aumento de la liquidez aún en niveles elevados no protege al sistema de pagos de una corrida.

iii. El marco normativo post-crisis

Las crisis bancarias impactan gravemente sobre el nivel de capitalización de las entidades, generando políticas públicas que tiendan a su recapitalización. La crisis argentina tuvo la particularidad de que no contó con fondos de terceros (ya sea del sector público o de organismos internacionales de crédito) para su proceso de recapitalización. Por lo tanto, se recurrió a la *tolerancia normativa*. En 2003 el BCRA modificó el esquema normativo con el objetivo de dar tiempo a las entidades

19 Ver “Información de Entidades Financieras”, BCRA (Diciembre 2000) para un breve resumen de esta regulación.

20 El índice CAMELOT combina puntajes para requisitos de capital, provisionamiento de pérdidas y definición de préstamos en situación irregular, calidad en el gerenciamiento (definida por la presencia de banca extranjera de alta calidad), requisitos de liquidez, entorno operativo (en relación a derechos de propiedad, de acreedores y aplicación de las normas) y transparencia (determinado por las calificaciones otorgadas por agencias internacionales y por un índice de corrupción).

para absorber las pérdidas ocasionadas por la crisis y reencauzar su operatoria hacia la intermediación de fondos. En ese año existía un deterioro en la efectividad y la calidad de la supervisión bancaria debido a la falta de información, a las dificultades para evaluar la calidad de la cartera privada, a las disparidades en la valuación de los títulos públicos y a las demoras para completar las compensaciones por los daños patrimoniales. Por estos motivos el BCRA no estaba aplicando la normativa prudencial en forma exhaustiva de acuerdo a la regulación vigente.

Las principales falencias del régimen regulatorio eran: (i) la falta de independencia política de las agencias regulatorias, a pesar de su autonomía nominal, (ii) la desprotección legal de los reguladores por decisiones tomadas de buena fe, y (iii) la descoordinación entre los reguladores incluyendo el mercado de capitales, fondos de pensiones, etc.²¹

Tolerancia normativa

Una de las formas en que se pautó el diferimiento de algunas de las pérdidas acumuladas durante la crisis fue a través de la modificación de las normas de valuación de activos.

- *Valuación de activos del sector público no financiero*

Uno de los temas que más afectaba a los bancos era el tratamiento contable de las tenencias de activos del sector público. La falta de financiamiento del Gobierno en 2001 junto con la decisión de compensar a las entidades bancarias por la pesificación de activos y pasivos entregando bonos del sector público había generado que más del 50% de los activos de los bancos correspondieran a tenencias de préstamos y títulos del sector público. Su valuación a valores de mercado hubiese generado el quebranto de muchos bancos y, además, no se hubiese cumplido con el objetivo de la compensación. En base a ello, el BCRA estableció diferentes mecanismos de valuación para los distintos componentes.

- *Registración de la pérdida ocasionada por las medidas cautelares*

Una de las formas que encontraron los depositantes para retirar anticipadamente sus depósitos (en muchos casos en el equivalente de su moneda original) fue recurriendo a la Justicia. Las medidas cautelares tuvieron la particularidad de entregar parte de los fondos demandados al mismo demandante. Estas medidas se las conoce como *amparos*. El pago de las medidas cautelares generó una pérdida

21 Vatnick *et al.* (2003).

en el balance de las entidades, determinándose en abril de 2003 que estas pérdidas podían ser amortizadas en 60 cuotas mensuales.²²

- *Repago de la asistencia otorgada por el BCRA*

A mediados de 2003 se reglamentó la cancelación de la asistencia por iliquidez otorgada por el BCRA a las entidades financieras durante el período de crisis a través de un mecanismo que equiparaba los flujos de ingresos por cobro de intereses y amortizaciones de activos dados en garantías con los flujos de egresos por pago de los redescuentos. No obstante, la norma consideró la situación promedio del sistema bancario y no la situación de cada banco en particular.

- *Medidas transitorias de incentivo al crédito*

La idea detrás de los cambios normativos era posibilitar el acceso al crédito a empresas con perspectivas favorables pero con una situación contable afectada por la crisis. Se modificó el criterio de clasificación de los deudores comerciales entre abril y diciembre de 2003. En lugar de utilizar un análisis de los flujos de fondos, se pasó a un criterio de cantidad de días con atraso.

iv. El marco normativo en 2007²³

Otorgamiento de licencias bancarias

A lo largo de la década de los '90, la regulación local fue adoptando las recomendaciones internacionales en este tema que tratan de asegurar la idoneidad de quienes tienen a su cargo la toma de decisiones en los bancos. La instalación de una nueva entidad requiere de la aprobación del BCRA. Este proceso requiere analizar los antecedentes y experiencia en la actividad financieras de los solicitantes; el estudio de factibilidad del proyecto; la nómina de los integrantes del directorio, gerencias y consejo de vigilancia; la organización administrativa y funcional (organigrama, cursograma, etc.). En el caso de que la solicitud provenga de una entidad extranjera, ésta debe incluir la opinión favorable del supervisor del país de origen.

22 Comunicación "A" 3916 - BCRA

23 Ver Información de Entidades Financieras - BCRA (Diciembre 2000) y Marco Normativo: Resumen de las principales regulaciones del BCRA (Diciembre 2007) para un breve resumen de la regulación en cada fecha.

Regulación prudencial

● *Solvencia*

La regulación sobre solvencia abarca una serie de medidas que tienden a establecer pautas para el otorgamiento de créditos o para su valuación (previsionamiento²⁴); y pautas sobre los requisitos de capital.²⁵

En los últimos 15 años, los requisitos de capital sufrieron modificaciones importantes. Hasta 2002, las exigencias tomaban en cuenta la mayor volatilidad económica del país y la mayor incertidumbre de los mercados emergentes hace más riesgosa la actividad crediticia, lo que se tradujo en un ratio de exigencia superior al recomendado (11,5% versus 8%). Además, se agregaron otros factores de riesgo: uno relacionado con la solidez individual de cada entidad evaluada a través de la calificación asignada por la Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias (SEFyC);²⁶ y otro vinculado a la situación particular del deudor medido por la tasa de interés cobrada por el crédito.

El riesgo de tasa de interés aparece cuando la sensibilidad “duration” de los activos ante cambios en la tasa de interés no coincide con la de los pasivos. Las exigencias por riesgo de mercado también siguen una metodología estándar, no obstante, se tomó especialmente en consideración la mayor volatilidad de los precios de los activos en Argentina.

En el 2002 las exigencias de capitales mínimos se suspendieron, reintroduciéndose a partir de enero de 2004. La principal modificación introducida en dicha oportunidad se refiere a la tasa de exigencia por riesgo de contraparte que se fijó en 8%, a la vez que se ampliaron los activos sobre los que se aplica. En la etapa post-crisis, las exigencias se calculan sobre los activos de riesgo del sector privado y también sobre la totalidad de las tenencias de activos del sector público. Además, se eliminó la aplicación de la exigencia incremental en función de la tasa de interés de los préstamos y se suspendió temporalmente la aplicación del factor correctivo en función de la calificación que la SEFyC asigna a las entidades financieras. La normativa que captura el riesgo de tasa de interés y de mercado se mantuvo en la post-crisis aunque en el último caso se incorporó el riesgo por la volatilidad en la cotización del dólar.

24 Ver Texto ordenado: Previsiones mínimas por riesgo de incobrabilidad - BCRA

25 Ver Texto ordenado: Capitales mínimos de las entidades financieras - BCRA

26 La SEFyC analizaba la situación de Capital, la calidad de los Activos; el gerenciamiento (Management), la rentabilidad (Earnings), la Liquidez, y la Sensibilidad a distintos indicadores. Otorgaba una calificación entre 1 (la mejor) y 5 (la peor).

- *Financiamiento al sector público no financiero*

La norma argentina establece (i) la prohibición de otorgar préstamos al sector público excepto que cuenten con la autorización expresa del Ministerio de Economía y estén garantizados por recursos federales; (ii) la registración de las tenencias de títulos públicos en forma que no exige su actualización de acuerdo a la modificación en el precio del bono; (iii) la fijación de límites a las tenencias totales de activos del sector público.

En cuanto a los límites al financiamiento, hasta 2001 si bien no había restricciones a la adquisición de títulos públicos nacionales, el resto de las financiaciones al sector público no podían superar el 25% del capital del banco pero consideraba a la Nación y a cada una de las provincias o municipios como clientes separados. A partir de 2004 se fijó en 50% del capital de la entidad financiera si se trata del sector público nacional, en 10% para jurisdicciones provinciales y Ciudad de Buenos Aires, y en 3% para municipalidades.²⁷ Por su parte, se estableció un límite global (incluyendo los títulos públicos pero excluyendo las operaciones con el BCRA) como un porcentaje de los activos y del capital del banco. La primera proporción es 35%, la segunda asciende al 75%.²⁸

- *Límites a las operaciones en moneda extranjera*

En función de la experiencia durante la crisis de 2001/02 se establecieron dos normas para el tratamiento de las operaciones en moneda extranjera. *Capacidad de préstamos*: a fin de reducir el descalce de monedas no sólo de los bancos sino también de los clientes bancarios, se estableció la obligatoriedad de aplicar los recursos obtenidos a través de la captación de depósitos en moneda extranjera a deudores con capacidad de repago en esa moneda, principalmente aquellos vinculados al comercio exterior, incluyendo la producción de insumos destinados a bienes exportables. También, la emisión de deuda emitida en moneda extranjera que cuente con oferta pública autorizada por la Comisión Nacional de Valores, y vinculada a la financiación de operaciones de exportación.²⁹ *Posición global*: se fijó un límite en términos del capital del banco a la diferencia entre activos y pasivos por intermediación financiera en moneda extranjera.³⁰

27 Ver Texto ordenado: Financiamiento al sector público no financiero - BCRA

28 Comunicación "A" 3911/4546 - BCRA

29 Ver Texto ordenado: Política de crédito - BCRA

30 Ver Texto ordenado: Posición global neta de moneda extranjera - BCRA

***Liquidez*³¹**

En Argentina la política de liquidez ha tenido una visión sistémica que se caracterizó no sólo por exigir altos niveles de liquidez individual, sino también que debían constituirse con activos que mantuvieran su nivel de liquidez aun frente a situaciones de estrés para el sistema financiero local. Uno de los cambios de la post-crisis se vincula con la normativa de liquidez, no implicó apartarse de la visión sistémica, ya que se mantuvieron altos niveles de encajes. Al comparar el esquema de encajes en la Convertibilidad y el que rige en la actualidad, los cambios más importantes radican en que en la post-crisis las tasas de exigencias para el segmento en moneda extranjera se fijaron en niveles más altos que para los depósitos en pesos, mientras que en el período previo eran iguales. Esto se debe al diferente tratamiento dado a las operaciones en moneda extranjera. Al mismo tiempo se modificó el menú de activos admitidos para el cumplimiento de la norma.

***Supervisión*³²**

Se diseñó un esquema de supervisión denominado BASIC que suponía la acción conjunta de la SEFyC y del mercado en la tarea de control de las entidades financieras. BASIC respondía a las siglas de Bonos, Auditoría, Supervisión, Información y Calificación. Las letras B y C tenían como objetivo dar a conocer la opinión de especialistas sobre una entidad. La letra A hacía referencia a la importancia asignada a la tarea de auditoría externa. La letra S se refería a la función de supervisión del organismo de contralor. Finalmente, la letra I correspondía a la Información y publicación de balances y cumplimiento de regímenes prudenciales. A partir de 2003, el esquema BASIC se redujo a la supervisión (S), auditoría externa (A) e información (I).

vi. Indicadores de cambios en regulaciones pre y post-crisis

En Barth, Carpio y Levine (2007) se realizaron comparaciones entre distintas respuestas obtenidas en sus encuestas de 1998/99, 2003 y 2006. En el caso de Argentina, comparando las encuestas de 1998/99 y 2006, indica que su relevancia esta relacionada con el aumento de las restricciones. La crisis indujo a bancos extranjeros a salir del país debido al alto costo impuesto por la misma. Respecto de los tres pilares de Basilea II (Regulación de capital, Supervisión oficial y Monitoreo privado), Argentina se destaca por el debilitamiento de sus Requerimientos de capital como resultado de la reducción en las regulaciones durante la crisis. Por su parte, no hubo cambios en el poder de Supervisión oficial. En cuanto al

31 Ver Texto ordenado: Efectivo mínimo - BCRA

32 Ver Texto ordenado: Supervisión consolidada - BCRA

Monitoreo privado, Argentina aumentó el número de actividades deseables desde este punto de vista.

También, las últimas dos encuestas proveen información sobre la no aprobación de solicitudes de habilitación bancarias. La pregunta fue formulada requiriendo información concerniente a los últimos 5 años. En la encuesta de 2003 correspondiente a Argentina se señala que respecto de solicitudes de bancos domésticos hubo 7 solicitudes de las cuales fueron rechazadas 5, y que en la encuesta de 2006 hubo 8 solicitudes con 4 rechazos. Respecto de bancos extranjeros, en la primera oportunidad hubo 14 solicitudes sin ningún rechazo y en la segunda encuesta hubo 4 casos sin rechazos.

Al considerar en mayor detalle los cambios ocurridos en el período analizado se tomaron como referencia los cambios en las respuestas a las preguntas planteadas en las encuestas, de Barth, Caprio y Levine (2007), asignado en cada caso el contenido específico regulatorio vigente. En ellas se destacan especialmente, las normas referidas a las fuentes de financiamiento para la capitalización de los bancos, el tratamiento de las pérdidas no realizadas por la tenencia de títulos, y el poder de la SEFyC de suspender la decisión de los directores respecto de la distribución de dividendos.

4.3.2 Mercado y comportamiento (1998-2007)³³

i. Introducción

En esta sección se realiza un relevamiento del sistema bancario argentino, considerando su tamaño y diversos indicadores de composición de balance y resultados, utilizando para ello información pública elaborada por el Banco Central de la República Argentina (BCRA). A fin de contar con un panorama de mediano plazo, el análisis cubre la década 1998-2007 (con datos a diciembre de cada año hasta 2006 y datos anualizados a junio para el año 2007). De esta manera, se pasa revista a tres períodos diametralmente distintos: la desaceleración en el tramo final de la Convertibilidad (1998-2000), la profunda recesión asociada a la crisis financiera (2001-2002) y la fuerte recuperación posterior (2003-2007).

ii. Indicadores de tamaño

El sistema bancario argentino evidencia un marcado proceso de contracción en el número total de entidades, que ha pasado, de acuerdo al Cuadro 9, de 125 en 1998 a 87 en 2007. De hecho, este proceso de concentración reciente no escapa a

33 En base a Bebczuk (2007).

la tendencia de las últimas 3 décadas. Hacia fines de la década de los '70, tras la liberalización financiera a partir de 1977, operaban en el país unas 750 instituciones. En el 2007 de los 87 mencionados 69 son bancos y 18 compañías financieras³⁴. A su vez, 33 entidades (21 bancos y 12 compañías financieras) son de propiedad extranjera³⁵.

Comparando entre puntas (1998 y 2007), la mayor reducción en el número de entidades se produjo entre los bancos extranjeros, que registró 17 bajas, 9 de ellas en 2002. Por su parte, 12 bancos privados nacionales dejaron de operar en el mismo período, pero a diferencia de los extranjeros los cierres se produjeron mayormente en 1999 y 2000. La disminución fue más leve entre los bancos públicos, que pasaron de 16 en 1998 a 12 en la actualidad, y estuvo concentrada en las entidades subnacionales. Entre las compañías financieras, se observa una caída sustancial entre las nacionales y un incremento de las extranjeras³⁶.

Cuadro 9
Argentina. Numero de entidades financieras, 1998-2007

Año	Total	Bancos			Compañías financieras	
		Públicos	Privados Nacionales	Extranjeros	Nacionales	Extranjeras
1998	125	16	48	38	19	4
1999	116	14	40	38	16	8
2000	113	14	35	40	13	11
2001	106	13	34	38	9	12
2002	99	16	33	29	8	13
2003	96	15	33	27	8	13
2004	91	14	34	25	7	11
2005	89	13	35	23	6	12
2006	90	12	36	24	6	12
2007	87	12	36	21	6	12

Fuente: Elaboración propia.

34 La principal diferencia legal entre un banco y una compañía financiera es que la segunda no está habilitada a tomar depósitos en cuenta corriente.

35 Legalmente se define como banco extranjero a aquel en el cual más del 50% del capital es poseído por residentes extranjeros.

36 Si se divide a los bancos extranjeros entre sucursales y subsidiarias, se observa que la cantidad de entidades declinó indistintamente en ambas estructuras legales. La ley bancaria no hace referencia a esta distinción legal. De cualquier forma, vale la aclaración de que la sucursal no tiene personería jurídica propia y por tanto sus acreedores pueden accionar contra la casa matriz, mientras que en el segundo caso se trata de dos sociedades con patrimonio independiente.

La legislación argentina no establece restricciones, salvo las prudenciales, en relación con la nacionalidad de los inversores que deseen participar en el sistema financiero local; tampoco, en cuanto a las operaciones que pueden realizar las entidades dentro de las regulaciones vigentes, considerando las actividades expresamente restringidas, rigiendo el principio de igualdad de tratamiento para el capital nacional y el extranjero.

Las participaciones en los activos totales han guardado cierta correspondencia con la evolución del número de entidades, según se indica en el Cuadro 10. Los bancos extranjeros, que tenían el 46,3% de los activos en 1998-2001, redujeron su participación al 26,9% en 2007, a favor de los bancos públicos (de 31,4% a 40,3%) y los privados nacionales (de 20,6% a 31,3%). Las compañías financieras, cuya participación conjunta es de sólo 1,5% en 2007, muestran un crecimiento de las extranjeras frente al estancamiento de las nacionales. Estas tendencias reflejan, la decisión de varios bancos extranjeros de dejar el país durante la crisis de 2001-2003, y el movimiento de los depositantes hacia los bancos públicos, ante la percepción de mayor seguridad.

Detrás de esta dinámica se encuentra una severa contracción de la intermediación financiera. Los activos totales del sistema declinaron, en términos del PBI, del 40,6% al 31,7% entre 1998 y 2007. Para confirmar este panorama, la evolución de los préstamos al sector privado se redujeron desde el 21,6% al 10,6% del PBI, al tiempo que los depósitos lo hicieron del 23,4% al 16,9%. Estas cifras revelan que el grado de intermediación financiera, que era incluso modesto en la década anterior, alcanza en la actualidad uno de los niveles más bajos para los estándares internacionales.

Cuadro 10
Argentina. Participación de mercado por grupo de entidades financieras (en porcentaje de los activos netos totales del sistema)

Año	Bancos Públicos	Bancos Privados	Bancos Extranjeros	Entidades no Bancarias Nacionales	Entidades no Bancarias Extranjeras	Total
1998	34,1	20,6	43,7	0,3	1,1	100,0
1999	29,9	22,2	46,1	0,3	1,4	100,0
2000	30,2	20,0	48,1	0,3	1,4	100,0
2001	31,2	19,6	47,4	0,3	1,5	100,0
2002	37,7	24,0	37,3	0,1	0,8	100,0
2003	39,2	27,3	32,7	0,2	0,7	100,0
2004	40,3	29,5	29,4	0,1	0,7	100,0
2005	40,9	32,3	25,8	0,2	0,8	100,0
2006	39,9	31,4	27,2	0,2	1,2	100,0
2007	40,3	31,3	26,9	0,2	1,3	100,0

Fuente: Elaboración propia.

iii. Indicadores de estructura de balance y resultados

El Cuadro 11 reproduce en forma estilizada el balance general del sistema bancario, expresado como porcentaje del activo. En el período bajo análisis los bancos han mantenido altos niveles de liquidez en comparación con otros países (10,2% en 1998-2000, 8,8% en 2001-2002 y 15,3% en 2003-2007). La explicación radica, en los elevados requisitos de liquidez del regulador, pero también en la tenencia de reservas excedentes como mecanismo de contención del riesgo en un ambiente de alta incertidumbre. Esta situación no se ha revertido, sino que se ha acentuado en el período de reactivación económica iniciado en 2003, lo cual respondería a que, a pesar de las altas tasas de crecimiento no se perciben condiciones de estabilidad; también, muchas empresas han conseguido altos niveles de ganancias que les han facilitado el autofinanciamiento.

Cuadro 11
Argentina. Total de entidades financieras: balance estilizado (en porcentaje del total de activos)

Rubro/Período	1998-2000	2001-2002	2003-2007
Activo	100,0	100,0	100,0
Disponibilidades	10,2	8,8	15,3
Inversiones financieras	11,3	19,9	32,0
Préstamos	61,8	51,9	37,3
Al sector privado	49,2	28,0	24,0
Al sector financiero	2,9	1,7	1,4
Al sector público	9,7	22,2	12,0
Otros Activos	16,7	19,4	15,4
Pasivo	86,7	85,6	87,2
Depósitos	65,3	50,3	63,2
Del sector público	6,0	4,3	15,5
Del sector financiero	0,4	0,2	0,4
Del sector privado	59,0	45,8	47,3
Líneas de crédito del exterior	12,1	16,1	7,5
Otros pasivos	9,2	19,2	16,5
Patrimonio Neto	13,3	14,4	12,8

Fuente: Elaboración propia.

Las inversiones financieras consisten principalmente de títulos públicos, la exposición total al Sector Público incluye los Préstamos al mismo. Para el conjunto del sistema, esta exposición alcanza en el período 2003-2007 el 44% del activo

total (32% de Inversiones Financieras y 12% de Préstamos al Sector Público). Este valor alcanzaba el 21% en 1998-2000 y el 42,1% en 2001-2002. Estos cocientes revelan una tendencia del sistema bancario a privilegiar la adquisición de activos gubernamentales sobre los privados, una comportamiento que comienza en la segunda mitad del los '90. Más recientemente, el principal factor expansivo ha sido el aumento de las tenencias de títulos del Banco Central, producto de la esterilización de la compra de reservas internacionales. La contracara de este proceso ha sido la reducida participación de los préstamos al sector privado, que de un inicialmente bajo valor de 49,2% del activo en 1998-2000 llega al bajo nivel de 24% en 2003-2007 (28% en 2001-2002).

La estructura del estado de resultados aparece en el Cuadro 12 donde se destaca: (i) Los ingresos financieros netos sobre activos (o margen de intermediación) superan a los ingresos netos por servicios; (ii) Los gastos administrativos se han reducido para el sistema, de un máximo de 5,5% en 2001-2002 a un mínimo de 4,2% en 2003-2007. Las diferencias entre períodos y entre grupos sugieren que las economías de escala y la participación en el mercado, influyen crucialmente en esta medida de eficiencia operativa.

Cuadro 12
Argentina. Total de entidades financieras: estructura del estado de resultados (en porcentaje del total de activos)

Rubro/Período	1998-2000	2001-2002	2003-2007
Ingresos financieros netos	4,3	6,3	3,3
Ingresos financieros	8,1	16,3	5,9
Egresos financieros	3,8	10,0	2,6
Ingresos netos por servicios	2,2	2,4	1,9
Ingresos por servicios	2,6	2,9	2,4
Egresos por servicios	0,4	0,5	0,4
Gastos administrativos	4,8	5,5	4,2
Cargos por incobrabilidad	1,6	4,0	0,7
Otros resultados	0,1	-4,3	-0,2

Fuente: Elaboración propia.

La rentabilidad sobre activos (Cuadro 13, ver en la página siguiente) y patrimonio neto han seguido en forma estrecha la evolución del PBI, con valores promedios nulos en 1999-2000, fuertemente negativos en 2002 y que retorna a niveles positivos a partir de 2005. Se observan leves diferencias entre grupos en este último período, con los bancos privados nacionales liderando las estadísticas de rentabilidad (2,7%

en 2007), seguidos por los bancos públicos (1,6%) y los extranjeros (0,9%). En modo similar, los dos primeros grupos lograron retomar registros positivos en 2004 mientras que los extranjeros lo hicieron recién en 2006.

Las tasas de interés también reflejan notoriamente la influencia del entorno macroeconómico. La tasa activa implícita (ingresos financieros sobre préstamos,

Cuadro 13
Argentina. Rentabilidad sobre activos por grupo de entidades
(en porcentaje)

Año	Bancos Públicos	Bancos Privados	Bancos Extranjeros	Entidades no Bancarias Nacionales	Entidades no Bancarias Extranjeras	Total
1999	-0,2	1,1	0,1	1,2	-0,9	0,2
2000	0,0	-0,9	0,6	1,6	-6,3	0,0
2001	-1,0	1,1	-0,2	-1,9	-0,3	-0,2
2002	-5,7	-29,2	-18,2	-34,5	-69,9	-17,3
2003	-3,8	-0,6	-3,7	0,0	-4,0	-3,0
2004	0,2	1,5	-3,0	2,3	1,8	-0,5
2005	1,3	2,7	-1,6	6,5	2,7	0,9
2006	1,5	3,3	1,3	5,6	7,2	2,1
2007	1,6	2,7	0,9	7,8	5,5	1,8

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 14
Argentina. Tasa activa implícita por grupo de entidades
(en porcentaje)

Año	Bancos Públicos	Bancos Privados	Bancos Extranjeros	Entidades no Bancarias Nacionales	Entidades no Bancarias Extranjeras	Total
1999	11,7	14,0	13,3	40,3	26,2	13,3
2000	11,7	13,5	13,9	41,9	25,9	13,5
2001	12,6	15,3	15,7	45,9	27,0	15,0
2002	43,4	39,7	33,4	63,5	36,6	38,4
2003	11,5	10,8	9,2	37,7	27,0	10,6
2004	10,9	9,5	8,6	41,9	26,3	9,7
2005	12,2	11,8	10,3	40,1	21,9	11,6
2006	11,8	12,1	9,9	43,9	20,3	11,5
2007	11,3	12,4	10,3	44,8	21,1	11,7

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 14), y el “spread” han sido en promedio altos en términos reales hasta la crisis financiera; a partir de entonces ambos valores caen, al tiempo que las tasas pasivas se hacen negativas. Tanto las tasas como el “spread” llegan a sus valores más bajos en el período 2003-2007 en comparación con 1999-2000. El pico histórico en la década analizada se observa en 2002. Las entidades no financieras cargan tasas activas y “spreads” sustancialmente más altos que los bancos, lo cual es consistente con su portafolio sesgado al consumo.

En Kiguel y Okseniuk (2006), se indica que los bancos minoristas extranjeros cobran las menores tasas activas, debido a menores niveles de provisionamiento y operan con un menor nivel de activos inmovilizados. Los bancos minoristas de capital nacional y los bancos públicos tienen tasas activas un poco más elevadas que los extranjeros y similares entre sí. En ambos casos, se parte de niveles de retorno sobre activos y cargos por incobrabilidad más altos que en los extranjeros, además, en el caso de los bancos públicos se agrega una mayor participación de activos con escaso margen de rentabilidad.

iv. El contexto y su efecto en el margen neto por intereses y gastos administrativos

En el Cuadro 15 (ver en la página siguiente) se ha querido modelar más sistemáticamente los determinantes del Margen neto por intereses y los Gastos administrativos en términos de los activos netos. Con tal motivo se ha construido un panel de 71 bancos y entidades financieras para el período 1998/2006, lo cual hace un total de 639 observaciones.

En la regresión 1 los determinantes del Margen neto por intereses como proporción de los Activos netos tienen una relación negativa con el Tamaño de las instituciones (logaritmo del Activo neto), la Proporción de liquidez (activo líquido/activo total neto) y la proporción de Bonos y Préstamos al Gobierno respecto del activo neto. Corresponde con signo positivo y significatividad estadística al Resultado de servicios (en términos de activo neto), la dummy correspondiente a entidades no bancarias extranjeras, a la Participación en el Mercado (activo neto del banco/total activos netos), y la proporción del Patrimonio (Patrimonio neto/activo neto).

En la regresión 2 se introduce adicionalmente a los determinantes de la regresión 1, una variable multiplicativa correspondiente a la participación en los activos netos de Bonos y Préstamos al gobierno que sólo resulta significativa para el 2006 con signo positivo y significativo. Su explicación esta relacionada con la reducción en dicho año de la importancia relativa de estos activos en el activo total, debido a lo cual habría mejorado el Margen neto de intereses. Respecto de las variables restantes, en algunas mejora su significatividad (Liquidez, Tamaño), y deja de ser estadísticamente significativa en la correspondiente al Patrimonio.

Cuadro 15
Argentina: determinantes del margen neto por intereses y de gastos administrativos
en términos de los activos netos. Panel de 71 entidades financieras con información de activos,
pasivos y resultados correspondientes al período 1998-2006.
En las estimaciones del panel se utilizaron efectos aleatorios (n*t=639).

Variables	Margen neto por intereses (1)						Gastos administrativos (1*)	
	Regresión 1			Regresión 2			Regresión 3	
	Coefficiente	Estadístico z		Coefficiente	Estadístico z		Coefficiente	Estadístico z
Constante	0,2681	2,3300	**	0,3310	2,9000	***	0,6086	11,8900
Liquidez (2)	-0,0012	-1,8800	*	-0,0014	-2,2100	**	0,0003	1,3500
Tamaño (3)	-0,0185	-2,2200	**	-0,0235	-2,8300	***	-0,0410	-11,1300
Mercado (4)	0,7363	1,7200	*	0,7938	1,8700	*	0,9359	4,5800
Patrimonio (5)	0,0008	1,8800	*	0,0007	1,5100		0,0004	2,1100
Servicios (6)	0,0112	83,6800	***	0,0110	80,5200	***		
Priv. Nac. (7)	-0,0041	-0,1500		-0,0014	-0,0500		-0,0141	-1,0300
Priv. Ext. (8)	-0,0178	-0,6200		-0,0118	-0,4100		-0,0049	-0,3300
Priv. Nac. NB (9)	0,0326	0,7300		0,0315	0,7100		-0,0194	-0,8400
Priv. Ext. NB (10)	0,1757	3,2700	***	0,1797	3,3700	***	-0,0057	-0,2000
Bonos (11)	-0,0866	-2,3100	**	-0,0861	-2,3400	**		
D. Bonos. 06 (12)				0,5420	4,8800	***		
R cuadrado		0,9153			0,9181			0,2993
Estadístico Wald		7263,7600	***		7561,9400	***		249,7800

Fuente: *Elaboración propia*

Continúa en la página siguiente.

Estadísticamente significativo al 1% (***), al 5% (**) y al 10% (*).

Activos netos: Cuando se produce una operación de pases hay dos asientos contables: por un lado se contabiliza el movimiento del bien en cuestión (generalmente títulos públicos) y del efectivo, y por el otro, se contabiliza la acreencia o deuda futura (en el rubro Otros créditos por intermediación financiera y Otras obligaciones por intermediación financiera). Por eso, cada vez que se produce una de estas operaciones crece el activo y pasivo. El neteo hace una estimación de este efecto y lo resta. Oficialmente se lo aclara como “neto de las duplicaciones por la contabilización de operaciones con derivados”.

(1) Margen neto por intereses, (total de intereses y ajustes cobrados y pagados por préstamos, depósitos, disponibilidades, deuda, etc.) en término de los activos netos (“netos de las duplicaciones por la contabilización de operaciones con derivados”).

(1*) Total de gastos administrativos en término de los activos netos.

(2) Activos líquidos (Efectivo + Cuenta Corriente en BCRA + pases con el BCRA) en término de los activos netos.

(3) Logaritmo natural del activo total neto.

(4) Activo total neto del banco respecto de la suma de los activos totales netos de todos los bancos en la base de datos.

(5) Patrimonio Neto en término de los activos netos.

(6) Resultado por servicios en término de los activos netos.

(7) Dummy que toma el valor 1 si el banco es privado y de capital nacional.

(8) Dummy que toma el valor 1 si el banco es privado y de capital extranjero o es sucursal de un banco extranjero.

(9) Dummy que toma el valor 1 para instituciones financieras no bancarias de capital nacional.

(10) Dummy que toma el valor 1 para instituciones financieras no bancarias de capital extranjero.

(11) Participación dentro de los activos netos de las tenencias de activos del sector público (títulos y préstamos).

(12) Producto entre (11) y una dummy que toma el valor 1 si el año es el 2006.

En la regresión 3, entre las variables para explicar el comportamiento de los Gastos administrativos como proporción de los Activos netos, se destaca con signo negativo la variable Tamaño de la institución y con signo positivo la participación en el Mercado y la magnitud del Patrimonio respecto del Activo neto.

La comparación de estos resultados con estimaciones similares, pero con distintos objetivos, encontrados en el capítulo 4 de Barth, Caprio y Levine (2006) (BCL), indica que en lo que se refiere a las variables estructurales de los determinantes del Margen neto de intereses se encuentran resultados similares, aunque corresponde considerar que en BCL dicho Margen neto se expresa como proporción de los activos que generan intereses, mientras que en nuestro caso es una proporción de los activos netos totales. En nuestro caso con magnitudes de los estimadores sustancialmente menores, los signos son los mismos con una excepción. Se trata del Resultado neto por servicios que en nuestras estimaciones tiene un signo positivo indicando complementariedad con el Margen neto de interés, cuando en las estimaciones de BCL es de signo negativo. Respecto de los Gastos administrativos³⁷, los signos son iguales a los correspondientes a las estimaciones de BCL.

Por su parte, en Kiguel y Okseniuk (KO, 2006) los resultados de un análisis econométrico (con datos de panel para 1996-2004 y efectos fijos), indican que la participación de las Disponibilidades y la Exposición al sector público en el activo total neto, afecta positivamente la tasa de interés implícita (tasa activa mas ajuste por inflación³⁸, sobre préstamos netos). La primera indicaría que el riesgo de liquidez y la escasez de negocios crediticios afectan el costo del crédito privado. Del mismo análisis surge que la exposición al sector público (asociada al resultado de la crisis y las compensaciones de deuda) continúa siendo relevante para la determinación de las tasas activas. Los bancos con una carga más pesada, en este sentido, ofrecerían una menor proporción de préstamos o, deben asumir mayores riesgos y cobrar mayores tasas de interés a créditos privados.

Esto motivó la realización de varias estimaciones con Efectos aleatorios y Efectos fijos similares a las de KO (controlando por diferencias en la metodología de estimación), para explicar: (i) la tasa activa implícita como función de los regresores de nuestra ecuación 2, (ii) luego estimar los determinantes de dicha tasa activa utilizando regresores disponibles similares a los del trabajo de KO. En la primera estimación, las variables estadísticamente significativas al 1% son el Tamaño de la entidad (negativo pero no incluido en KO), y con signo positivo la Exposición al sector público, y la dummy de las Entidades no bancarias nacionales; con una significatividad del 10% y signo negativo el Patrimonio (Apalancamiento) y la dummy cruzada en el 2006 con la Exposición al sector público. La variable de liquidez no

37 Expresados como proporción de los activos en BCL como en nuestro caso.

38 Corresponde al índice denominado CER.

resulta significativa. Cuando (según ii) se estima un regresión similar a la de KO utilizando la información disponible, se encuentra que las tasas activas, están asociadas al 1% de significatividad estadística con signo negativo con el Patrimonio, y con signo positivo con los Gastos administrativos/Activos netos y con la dummy para el 2002; con la tasa pasiva esta asociada positivamente al 10%.

A pesar de la diferencia en los períodos analizados que pueden justificar diferencias en las estimaciones, dado que en nuestro caso se incorporan dos años más de recuperación, la comparación realizada sugiere que a efectos de lograr una baja en los “spreads”, y por ende en las tasas activas altamente correlacionadas con aquellos, sería deseable un aumento en el nivel de intermediación que permita reducir la incidencia de los gastos operativos (aprovechando economías de escala), y una reducción del stock de títulos públicos obtenidos por las compensaciones del gobierno.

5. RESUMEN Y CONCLUSIONES

5.1 Telecomunicaciones

Indicadores de frecuencia

En Telecomunicaciones, los compromisos negociados de Argentina en el GATS, tanto en Acceso al mercado como en Tratamiento nacional, representan el 93,3% del total de ítems posibles en cada uno de los modos de oferta. Sin embargo, el grado de liberalización promedio respecto de los compromisos posibles (criterio de Hoekman) es en Acceso al mercado menor para el Movimiento de personas (46,7%), comparado con el Comercio transfrontera (80%), o la Presencia comercial (73,3%). En cuanto al Tratamiento nacional, el modo de oferta más restrictivo sigue siendo el de Movimiento de personas.

Respecto de lo negociado en el contexto del Protocolo de Montevideo, el número de los compromisos por Acceso al mercado, fueron iguales a los correspondientes al GATS, lo cual implicó mantener el ranking anterior, pero con un aumento de la cobertura sectorial respecto del total de ítems negociados de 73,3% en el GATS a 79,2% en 1998 (vigente), sin cambios en el Tratamiento nacional. Las modificaciones porcentuales mayores en Acceso al mercado respecto de la liberalización GATS, correspondieron a Presencia comercial seguido por Comercio transfrontera. Por su parte, en la Sexta Ronda (no vigente) se siguió haciendo progreso en Acceso al mercado para todos los modos, pasando a representar en el mismo el 100% de los ítems posibles. De tal manera, la cobertura promedio pasó a ser 86,7%, con cambios en el índice de Tratamiento nacional.

Indicadores de restricción

Las estimaciones del índice de Dee muestran que el impacto restrictivo en telefonía fija fue de 4,68% sobre cantidades, lo cual es muy bajo respecto de los niveles de América Latina, y es de cero en el caso de telefonía móvil. Ambas cifras reflejarían un alto grado de liberalización. Asimismo, la revisión de los índices de Dee (2005) para 1997 y la aplicación de la metodología indicada en el trabajo anterior de Dee (2004) permitió realizar una comparación de los mismos para el período 1989/2005. En 1989, período anterior a la privatización, el impacto en la cantidad estimada fue, para telefonía fija, del 10,56% y en móvil de 13,87% debido al mayor nivel de restricciones vigentes. En el recálculo de las estimaciones de Dee (2005) para 1997 sobre bases más ajustadas a la situación real, resultó que el impacto restrictivo fue algo mayor (4,94%) en telefonía fija y sigue siendo cero en móvil, hasta que en el 2005 dicho impacto en telefonía fija desaparece.

Marco regulatorio

En términos generales, el nuevo marco regulatorio tiene un énfasis mayor en la apertura a través de la eliminación de barreras a la entrada y por ello no se impusieron obligaciones de inversión ni de cobertura para los entrantes tal como lo hacía el plan de 1998 y las licencias originales. Estos elementos permitieron acercar la legislación nacional a un estándar como el planteado en los acuerdos tipo OMC que promocionan la libre circulación de bienes y servicios y desalientan tratamientos discriminatorios hacia la inversión externa.

En consecuencia, desde el punto de vista del grado de apertura relativo, Argentina, se convirtió en un país sin restricciones normativas de relevancia en cualquiera de los segmentos que integran la industria de servicios de telecomunicaciones. El único segmento en donde existen barreras normativas es en el servicio de telefonía móvil dado que requiere del uso del espectro radioeléctrico, el cual por definición es escaso y de propiedad estatal y cuyo uso requiere de un permiso. Sin embargo esta es una restricción que opera en todos los países por lo cual no es una restricción relevante. Asimismo el movimiento de personas está afectado por regulaciones no específicas del sector.

En las Negociaciones internacionales sobre Telecomunicaciones en el marco del GATS, Argentina definió sus compromisos en esta área. La única exención solicitada al principio del trato de Nación más favorecida es la provisión de facilidades satelitales, medida que quedó sujeta a condiciones de reciprocidad.

Mercado y comportamiento

El mercado se desarrolló fuertemente durante los primeros años de la privatización, debido básicamente al exceso de demanda y a una reducción en el derecho de conexión. Dado que esta es una actividad con cambio tecnológico acelerado, los indicadores de calidad son cambiantes. Sin embargo, un índice clásico que mide el potencial de prestaciones consideradas básicas es el grado de digitalización de líneas, que partiendo de una base de 15%, a principios de la década del '90, tomó varios años llegar al 100%. Por otra parte, la convivencia de distintas alternativas tecnológicas permite aseverar que el mercado de provisión de acceso a Internet, y en particular el de banda ancha, es competitivo. Estas consideraciones se refieren al total país, con abstracción de las particularidades de mercados geográficos más pequeños que pueden presentar diferencias.

La crisis del 2002 afectó seriamente la viabilidad financiera de las empresas al descalzar sus flujos de ingresos en pesos respecto de sus obligaciones en dólares. Pero también es importante destacar que la nueva composición del negocio de las telecomunicaciones, con mayor ponderación en actividades no reguladas (telefonía celular e Internet por banda ancha), les ha permitido una recuperación notable y ha abierto una perspectiva de evolución marcadamente diferenciada de la previa.

5.2 Bancos

Indicadores de frecuencia

En las negociaciones del GATS correspondientes a Bancos se negociaron todos los ítems posibles, pero en cuanto a los compromisos de “no restricción” estos son iguales a los negociados sólo en los modos de provisión Consumo en el exterior y Presencia comercial. En el modo Comercio transfrontera es sustancialmente menor y cero en el correspondiente a Movimiento de personas. El índice 7 (criterio de Hoekman) de la cobertura total es de 66,7%, la situación es igual en lo que concierne al Tratamiento nacional. En las negociaciones con el MERCOSUR, tanto en las de 1998, como en las correspondientes a la Sexta Ronda se han mantenido sin modificaciones las negociaciones con el GATS.

Indicadores de restricción

En el caso de Argentina, en base a la metodología de McGuire y Schuele, y Dee las estimaciones para 1997 no implicaban ningún efecto restrictivo en bancos domésticos. En bancos extranjeros el índice de restricción se concentra en el Movimiento permanente y transitorio de personas que sumados llegan a un valor muy bajo, por lo que su impacto en precios también es muy bajo.

Marco regulatorio

Una comparación entre el marco normativo vigente antes de la crisis y el de fines de 2007 debe tomar en cuenta que los principios básicos respecto a la regulación no han variado, se trata de aplicar las pautas microprudenciales. Sin embargo se observan algunos cambios en liquidez y solvencia; adoptando algunas medidas con un enfoque macroprudencial. Un primer cambio es el vinculado al tratamiento de los descálces de monedas. Este descálce tiene un requerimiento normativo más exigente, fijando un principio macroprudencial y no únicamente controlando el balance de los bancos. Las entidades pueden captar depósitos en moneda extranjera pero esta capacidad de préstamo debe ser otorgada a personas que tengan ingresos o cobertura en esa moneda. Además, la norma de capitales mínimos incluye una exigencia por descálces de monedas y por la volatilidad del dólar.

En cuanto a la regulación que afecta a la tenencia de activos del sector público, es en términos generales también más estricta en límites globales y exigencias de capital, aunque todavía no se exija su cumplimiento en un 100%, ya que se mantienen las facilidades normativas asociadas a la valuación de ciertos activos del sector público y la disminución de la exigencia de capital. Por su parte, se observa mayor permisividad en las normas de solvencia que se aplican al financiamiento

al sector privado. Por un lado, la exigencia de capital por riesgo de contraparte es menor. Esta exigencia pasó de 11,5% a 8% y además se eliminó el factor que relacionaba la tasa de interés cobrada por el préstamo con los requisitos de capital. Una segunda diferencia es el uso de la regulación prudencial para otorgar incentivos al crédito al sector privado, lo cual impacta sobre la clasificación y/o previsionamiento del crédito.

Mercado y comportamiento

La legislación no establece restricciones, salvo las prudenciales, en relación con la nacionalidad de los inversores. Los bancos extranjeros, que representaban el 46,3% de los activos del sistema en 1998-2001, vieron su participación reducida al 26,9% en 2007, con un crecimiento de los bancos públicos y los privados nacionales. Detrás de esta dinámica se encuentra una severa y generalizada contracción de la intermediación financiera en Argentina.

Si las cifras del balance se expresaran como porcentaje del activo, se observa que los bancos han mantenido altos niveles de liquidez (10,2% en 1998-2000 y 15,3% en 2003-2007) en comparación con otros países. La explicación radica en los elevados requisitos de liquidez del regulador, pero también en la tenencia de reservas excedentes como mecanismo de contención del riesgo en un ambiente de alta incertidumbre. Esta situación no se ha revertido en el período de reactivación económica iniciado en 2003.

Las inversiones financieras consisten principalmente en títulos públicos más los Préstamos al Sector Público. Para el conjunto del sistema, esta exposición alcanza en el período 2003-2007 el 44% del activo total. Este valor alcanzaba el 21% en 1998-2000, revelando una tendencia a la adquisición de activos gubernamentales que comienza en la segunda mitad de los '90. Más recientemente el principal factor expansivo fue el aumento de las tenencias de títulos del Banco Central, producto de la esterilización de la compra de reservas internacionales.

Las tasas de interés reflejan la influencia del entorno macroeconómico. La tasa activa implícita y el "spread", han sido en promedio altas en términos reales hasta la crisis financiera; a partir de entonces ambos valores caen, al tiempo que las tasas pasivas se hacen negativas. La estructura del estado de resultados indica que los ingresos financieros netos sobre activos superan ampliamente a los ingresos netos por servicios. Las diferencias entre períodos y grupos sugieren que las economías de escala, y la participación en el mercado, influyen en la eficiencia operativa.

6. REFERENCIAS

- Barth, J., G. Caprio, y R. Levine, (2006), *Rethinking Bank Regulation (Till angels govern)*, Cambridge University Press.
- , (2007), “Bank Regulations are changing: but for better or worse?”, The World Bank.
- Barth, J., J. Marchetti, D.E. Nolle, y W. Sawangngoenyuan, (2006) “Foreign Banking: Do Countries’ WTO Commitments Match Actual Practices?”, WTO, Working Paper ERSD-2006-11.
- Bebczuk, R. (2007) “Estructura, desempeño del sistema bancario argentino 1998-2007”, Documento de trabajo.
- Berlinski, J., “GATS Commitments and Policy issues of MERCOSUR and NAFTA Countries” (2005), en Lorenzo, F. y Vaillant, M. (Editores), *The MERCOSUR and the creation of the Free Trade Area of the Americas*, Red MERCOSUR y Woodrow Wilson Center.
- Berlinski, J., “Negotiations of Trade in Services between MERCOSUR and the EU (Building blocks implied by Telecommunications and Insurance services commitments)” (2003), A.G.A. Valadao y R. Bouzas (Editores), *Market Access for Goods & Services in the EU-MERCOSUR Negotiations*, Chaire MERCOSUR de Sciences Po.
- Berlinski, J. y C. Romero (2001), “GATS commitments of Argentina, Brazil and Chile and Argentina’s international competitiveness”, LACEA, Montevideo, Uruguay.
- Bezzina, J y B. Sanchez (2005) “New Technologies and ICT Regulation Towards a Paradigm Shift?” *Communications and Strategies*. Special issue, Infodev. The World Bank.
- Boubarki, N., y J.C. Cosset. (1998), “The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms: Evidence from Developing Countries.” *Journal of Finance* 53(3): 1081–1110.
- Celani, M. (2007a), “La regulación de las telecomunicaciones en Argentina”, Documento de trabajo.
- Celani, M. (2007b), “La industria de las telecomunicaciones en Argentina”, Documento de trabajo.
- Celani, M. (1999), “Apertura Administrada en el mercado de la Telefonía Básica en Argentina” Junio, Instituto de Economía UADE .
- Dee, Philippa, (2005), “A compendium of barriers to services trade”, The World Bank.
- Dee, Philippa (2004), “Services trade liberalization in South East European countries” Australian National University, OECD commissioned.
- Dihel, N. y B. Shepherd, (2007) “Modal estimates of services barriers” OECD, Trade Policy Working Paper 51.

- Findlay, Ch. y T. Warren, (2000), Editors, *Impediments to Trade in Services*, Routledge.
- Hoekman, B. (1995), "Assessing the General Agreement on Trade in Services," en W. Martin y A. Winters (eds), *The Uruguay Round and the Developing Countries*, Washington D.C., The World Bank.
- International Telecommunication Union (1994), *World Telecommunication Development Report*, Geneva: ITU.
- Kahai, S. K. y D. L. Kaserman (2007) "Effective regulation versus tacit collusion in the long-distance market: an empirical analysis" *Journal of Regulatory Economics* Springer Netherlands Volume 32, N° 3.
- Kalirajan, K., G. McGuire, D. Nguyen-Hong, y M. Schuele, (2000), "The price impact of restrictions on banking services" Capítulo 13 de Findlay, Ch. y T. Warren, Editors, *Impediments to Trade in Services*, Routledge.
- Kiguel, M. y J. Okseniuk, (2006), "El costo del crédito bancario en Argentina", Documento de Trabajo N°11, CEF.
- Matto, A. (1999), "Financial Services and the World Trade Organization (Liberalization Commitments of the Developing and Transition Economies)", The World Bank.
- Mattoo, A. y L. Schuknecht. (1999), "Explaining Liberalization Commitments in Financial Services Trade", Mimeo.
- McGuire, G. y M. Schuele, (2000) "Restrictiveness of international trade in banking services", Capítulo 12 de Findlay, Ch. y T. Warren, Editors, *Impediments to Trade in Services*, Routledge.
- Perry G. y L. Servén (2003), "The Anatomy of a Multiple Crisis: Why was Argentina Special and What Can We Learn from It?", Policy Research Working Paper, No. 3081.
- Vatnick, S., R. Bebczuk, M. Kiguel, y E. Robinson, (2003), "El Sistema Financiero Argentino", Banco Interamericano de Desarrollo.
- Warren, T. (2000) "The identification of impediments to trade in investment in telecommunications services", Capítulo 5 de Findlay, Ch. y T. Warren, Editors, *Impediments to Trade in Services*, Routledge.
- 

