



# Sectores de oportunidad



*Alicia García Herrero\**

*Daniel Santabárbara García\**

## UNA VALORACIÓN DE LA REFORMA DEL SISTEMA BANCARIO CHINO

No es extraño que una de las mayores y más dinámicas economías del mundo tenga un sistema financiero que también lo sea. Los autores pasan revista a la evolución del mismo haciendo hincapié en las reformas emprendidas para la modernización del sistema.

Las medidas adoptadas se clasifican en tres bloques: reestructuración bancaria, liberalización financiera y mejora de la regulación y supervisión bancarias. Aunque ya se han apreciado mejoras en cuanto a la calidad de los activos o la supervisión, en el artículo se concluye que todavía falta un largo trecho, sobre todo, en cuanto a la excesiva intervención estatal y débil gobierno corporativo; y la crisis financiera mundial, que no precisamente china, ha dejado el proceso de reformas en aparente *stand-by*.

**Palabras clave:** sistema financiero chino, reestructuración bancaria, liberalización financiera, intervención estatal, gobierno corporativo.

**Clasificación JEL:** F32, G21.

### 1. Introducción

Hace tan sólo cinco años se pensaba que el sistema financiero chino estaba al borde del colapso y que el proceso de innovación financiera propiciaba una reducción generalizada del riesgo en los sistemas financieros desarrollados. La paradoja es que Occidente está afrontando la peor crisis financiera de las últimas décadas y China, en cambio, está resistiendo relativamente bien a las fuertes turbulencias externas.

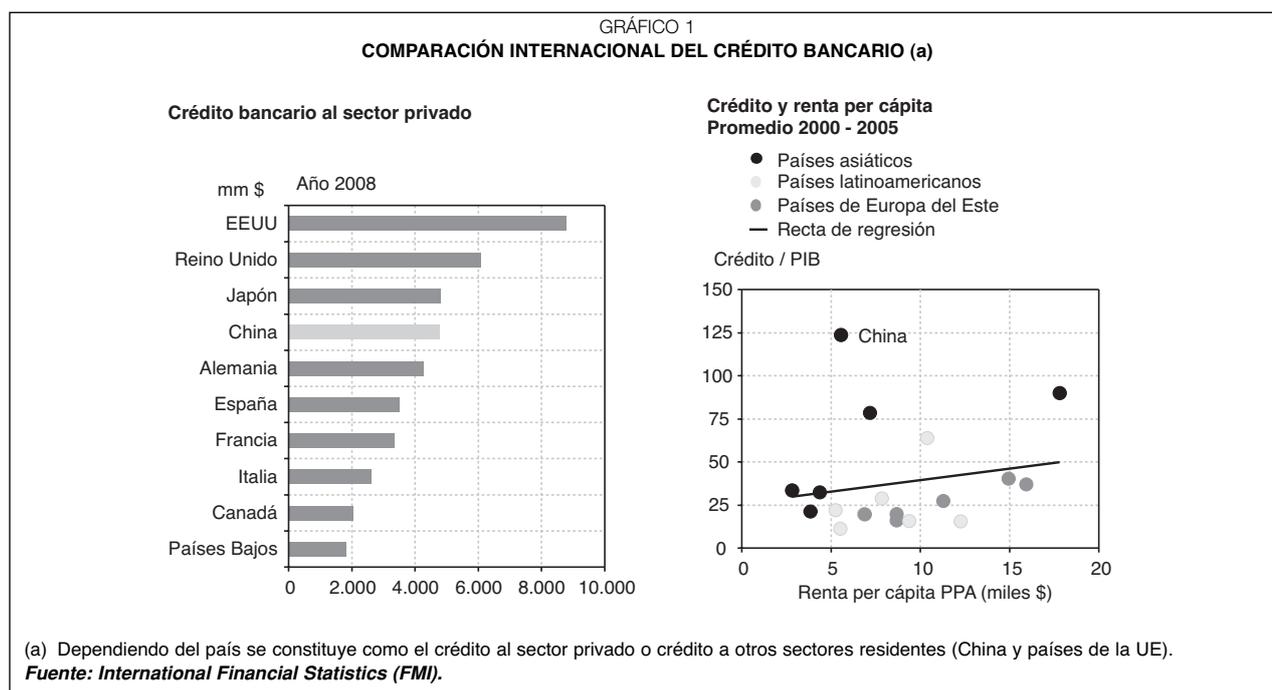
Las razones para que el impacto de la crisis financiera internacional haya sido tan limitado en

China hay que buscarlas fundamentalmente en el aislamiento externo de su sector financiero, a la intervención pública en la asignación del crédito unido al infradesarrollo financiero. Tal infradesarrollo, que generalmente es un lastre, ha resultado oportuno puesto que ha limitado el apalancamiento de empresas y familias y el desarrollo de instrumentos de inversión o financiación complejos, que están en el origen de la crisis financiera actual.

No obstante, que la banca china haya sorteado relativamente la crisis no es suficiente para poder afirmar, de manera contundente, que la reforma de su sistema financiero está siendo un éxito. En realidad, no deberíamos olvidar que China apenas ha recorrido la mitad del camino para culminar el proceso de reformas que tiene en mente. De hecho, es posible que la estabilidad financiera se resienta –vía incremento de la morosidad– en un entorno de cre- ▷

\* Alicia García Herrero está adscrita al BBVA y Daniel Santabárbara García al Banco de España. Las opiniones son las de los autores y no necesariamente las de sus respectivas instituciones. Este artículo se basa en los diversos trabajos de los autores sobre la reforma del sistema financiero chino. Se agradece la inestimable ayuda de Xavier Argenté y Enrique Martínez.

En todo el artículo, mm se refiere a miles de millones.



cimiento económico débil, fenómeno exacerbado por la alta dependencia del crédito para la financiación del plan de estímulo recientemente aprobado.

Esta reforma se ha articulado en tres ejes principales. En primer lugar y como elemento más importante, la reestructuración bancaria, que incluye la recapitalización de algunas entidades financieras, la limpieza de sus balances de créditos impagados y la entrada de inversores extranjeros. El segundo es la liberalización financiera para promover una banca comercial menos intervenida. El tercero es la mejora de la regulación y su armonización con la práctica internacional, así como el fortalecimiento de la supervisión bancaria. Nuestro objetivo en este artículo es evaluar el progreso en esos tres ámbitos y extraer algunas conclusiones que puedan ser de utilidad para que la reforma se finalice de la forma más exitosa posible.

## 2. Descripción del sector bancario chino

Aunque al sistema bancario chino le queda mucho camino por recorrer desde un punto de vista cualitativo, si medimos su desarrollo en términos cuantitativos, es ya uno de los más grandes

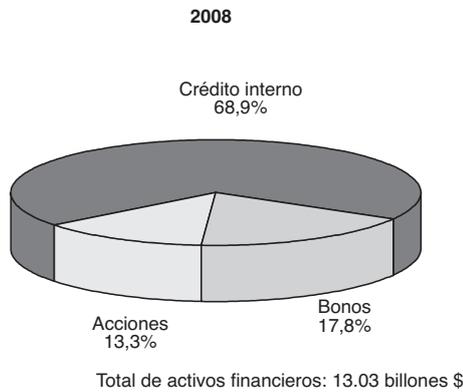
del mundo (Gráfico 1). De hecho, el crédito bancario —que es la fuente principal de financiación de los países emergentes pero también en Europa<sup>1</sup>— es ya más que su producto interior bruto (PIB), lo que esta muy por encima de lo que le que correspondería a China para su nivel de PIB per cápita. Esta aparente paradoja es consecuencia, en buena parte, de la transición desde una economía de planificación a una de mercado puesto que los bancos han sido utilizados como principal vehículo de financiación de las empresas estatales entre otras políticas públicas. De hecho, a pesar de los progresivos avances, en la actualidad, el sistema bancario chino sigue caracterizándose por la intervención pública en la concesión del crédito y por un gobierno corporativo débil. En paralelo, las autoridades han controlado estrechamente el desarrollo del resto de segmentos de los mercados financieros (Gráfico 1), lo que ha provocado que su reforma haya sido más lenta y gradual que otros ámbitos de la actividad económica.

El fuerte y sostenido dinamismo de la economía china unido al escaso desarrollo financiero, ▷

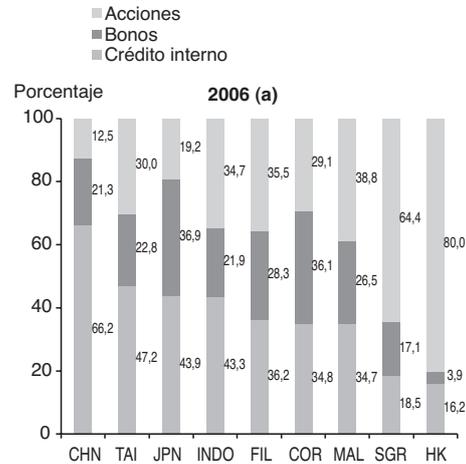
<sup>1</sup> Los activos del sector bancario representan ya casi el 70 por 100 de los activos del sistema financiero. El resto es fundamentalmente renta variable con una menor participación de renta fija.

GRÁFICO 2  
COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DE ACTIVOS

Composición de la cartera de activos financieros



Estructura de los activos financieros en Asia



(a) Septiembre de 2006.

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo y CEIC.

RECUADRO 1  
ESTRUCTURA DE LA BANCA COMERCIAL CHINA

Como fruto del proceso de reforma, la banca china ha adquirido una estructura heterogénea, no sólo en términos de rentabilidad, eficiencia y calidad de los activos, sino también en tamaño y ubicación geográfica. En 2008, el sistema bancario comercial chino estaba compuesto por 4 grandes bancos comerciales públicos, 13 bancos de capital mixto y más de 100 bancos comerciales urbanos, algunos de ellos relativamente importantes en su zona de influencia.<sup>2</sup> Existían, además, más de 250 establecimientos de entidades extranjeras, varios cientos de cooperativas de crédito urbano y miles de cooperativas rurales.

Antes de comentar más en detalle las características de estas instituciones financieras, conviene recordar que el sistema bancario tiene tres instituciones reguladoras: la Comisión de Regulación Bancaria (CBRC según siglas en inglés) para las labores tradicionales de regulación y supervisión, el banco central (el People's Bank of China, PBC), en los elementos de la actividad bancaria que afecten a la política monetaria, y la agencia de gestión de reservas internacionales (SAFE) para operaciones con moneda extranjera.

Los cuatro *grandes bancos comerciales públicos*<sup>3</sup> (SOCB) cuentan con una amplia red comercial nacional y con un estrecho vínculo con las empresas estatales. Es habitual que la dirección esté designada directa o indirectamente por el partido comunista. Aunque la participación de estas instituciones en el total de los activos del sistema bancario se ha reducido paulatinamente, todavía representan más del 50 por 100 de los activos totales del sistema lo que supone una participación muy elevada de la banca pública en relación a los estándares internacionales. Los esfuerzos de reestructuración que ha llevado a cabo la CBRC desde 2003 se han concentrado en estos cuatro bancos, que acumulan la mayor parte de los préstamos impagados (Gráfico 3). A pesar de su escasa solvencia, rentabilidad y capitalización, estas instituciones se encuentran entre las mayores del mundo.

Existen 13 *bancos de capital mixto* (JSCB) con licencia de cobertura nacional, que les permite realizar un abanico de negocios similar al de los grandes bancos públicos, aunque con una red comercial mucho más reducida. En la actualidad, gran parte de estas instituciones cotizan en bolsa. Estos bancos mantienen una estructura organizativa menos burocrática que la de los grandes bancos comerciales públicos, lo que redundará en una gestión más eficiente. Como muestra de ello, su rentabilidad y su cuota de mercado han aumentado apreciablemente en los últimos años.

Los *bancos comerciales urbanos* (CCB) son fruto de la reestructuración de cooperativas urbanas de crédito, y tienen tamaños, ubicación y tipo de especialización heterogéneos. Sólo pueden operar en las grandes ciudades y sus zonas de influencia, y su capital está en manos de los Gobiernos locales y de inversores privados. Normalmente su estrategia de negocio se centra en la banca minorista, tanto los hogares como las pequeñas y medianas empresas. En la actualidad representan más del 5 por 100 de los activos.

Por su parte, las *cooperativas de crédito urbanas remanentes y las rurales* proporcionan financiación a áreas de desarrollo. Las más importantes en volumen de activos y en número son las rurales, que representan en torno al 10 por 100 de los activos del sistema. En la actualidad, las cooperativas de crédito rural están inmersas en un proceso de reestructuración que prevé trasladar el control de la gestión a los Gobiernos provinciales o locales.

<sup>2</sup> Además hay tres bancos estatales de desarrollo que no se incluyen en esta clasificación ya que no son banca comercial *strictu sensu*.

<sup>3</sup> Los bancos públicos son Bank of China, Industrial and Commercial Bank, Agricultural Bank of China y China Construction Bank.

especialmente en términos de eficiencia y oferta de productos, implican que el sistema tiene un enorme potencial aunque también una necesidad de transformación. El reto es cómo transformarse mientras sigue apoyando el desarrollo de la economía china.

### 3. Proceso de reforma

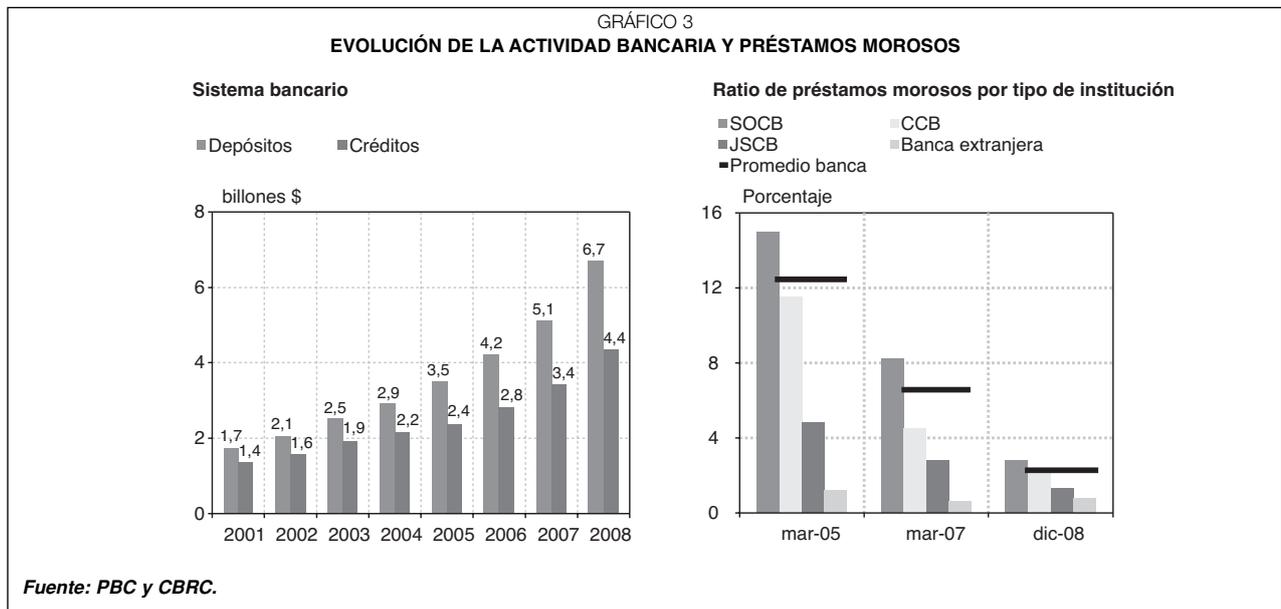
En 1979, el sistema bancario chino, como en otras economías planificadas, constaba de un sólo banco, el PBC, que actuaba como banco central y único banco comercial. Tras la separación de ambas funciones, ya en los años ochenta, el PBC siguió encargado de la política monetaria y la regulación bancaria, y se crearon los cuatro SOCB y una serie de entidades financieras de menor tamaño, confinadas a un ámbito local o regional. Los SOCB se especializaron en la financiación de las áreas consideradas clave para el desarrollo económico del país y su actividad, lo que, en la práctica, se tradujo en la concesión de créditos a empresas estatales con baja solvencia. Ya en los años noventa, desarrollaron una actividad más propia de la banca comercial –cambio facilitado por la creación de tres bancos de desarrollo–, aunque siguieron acumulando préstamos impagados, y en 1998, se produjo su primera reestructuración, que

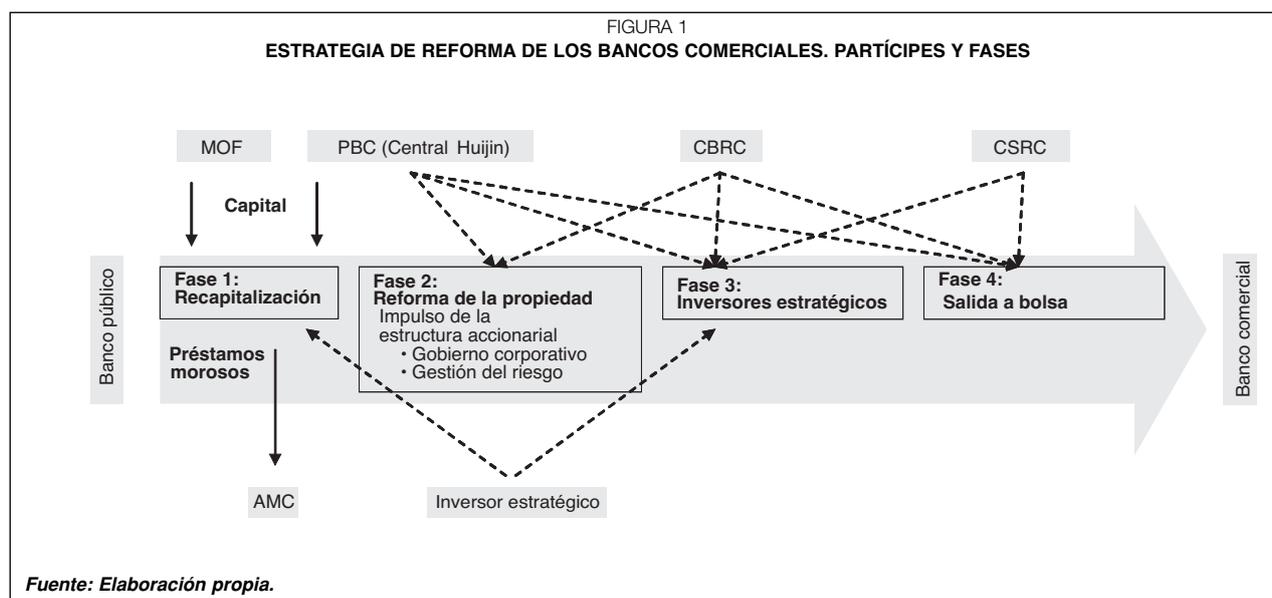
no consiguió mejorar sensiblemente su situación. Por otro lado, a mediados de los noventa, se permitió la privatización parcial de otros bancos comerciales de menor tamaño, los bancos de capital mixto (JSCB), y las pequeñas cooperativas de crédito de carácter local se fueron reestructurando hacia bancos comerciales urbanos (CCB).

En 2003 gran parte de las competencias de regulación y supervisión financiera se transfirieron a una nueva institución, la CBRC, que inició una nueva etapa de reforma, mucho más rápida, amplia y decidida que anteriormente.

Como mencionamos anteriormente, la reforma ha tenido tres ejes principales. El primero, la *reestructuración bancaria*, se ha centrado en la recapitalización de las entidades, especialmente, de los cuatro grandes bancos estatales (SOCB) y la limpieza de los préstamos impagados de sus balances (bien provisionando o bien traspasando dichos préstamos a agencias de recuperación de activos creadas para la ocasión (AMC)). En paralelo, la CBRC ha impulsado la entrada de inversores estratégicos en las entidades locales, no sólo con objeto de aumentar su capital sino también mejorar su gobierno corporativo. Además, se ha promovido su salida a bolsa para reforzar su capital. El segundo pilar ha sido la *liberalización financiera*, mediante la supresión parcial y gradual de las interferencias gubernamentales, ▷

GRÁFICO 3  
EVOLUCIÓN DE LA ACTIVIDAD BANCARIA Y PRÉSTAMOS MOROSOS





el impulso a la evaluación del riesgo de crédito y la apertura paulatina del sector bancario a la competencia extranjera, con objeto de permitir la concesión de créditos y la determinación de los tipos de interés bajo criterios más próximos a los del mercado. El tercer eje de actuación es la *mejora de la regulación y la supervisión bancarias*, con el objetivo de impulsar el gobierno corporativo y la transparencia.

### 3.1. Reestructuración bancaria

La reestructuración del sector bancario ha sido el pilar más importante del proceso de reforma y se ha orientado a mejorar la solvencia de los principales bancos chinos, los SOCB, aunque también se ha extendido a algunos JSCB, CCB y cooperativas de crédito. En esta sección nos centraremos en los SOCB dada su naturaleza sistémica.

El proceso de reestructuración de los SOCB no ha sido gradual, sino que se ha llevado a cabo en cuatro fases. Cada fase ha contado con dos tipos de medidas: una inyección de capital por parte del Gobierno y/o del banco central acompañada de la limpieza del balance de préstamos impagados a través de su provisión contra el capital pre-existente o su transferencia a una agencia de recuperación de activos (AMC).

Adicionalmente, y desde 2003, para mejorar el gobierno corporativo de las entidades, la CBRC ha optado por la inclusión de inversores estratégicos, en su mayoría extranjeros, en el capital de las entidades reestructuradas. Finalmente, una vez que el banco se encuentra relativamente saneado y con los incentivos adecuados para una gestión basada en principios de mercado, se ha procedido con su salida a bolsa. La Figura 1 sintetiza las distintas fases del proceso de reforma.

Esta reforma se ha ido ejecutando en distintas fases. La primera, en 1998, involucró a los cuatro SOCB. En la segunda, en 2003, las actuaciones se centraron en el China Construction Bank (CCB) y en el Bank of China (BOC). La tercera, en 2005, en el Industrial and Commercial Bank of China (ICBC). Por último, en 2008, se inició la reestructuración de la entidad sistémica más débil, el Agricultural Bank of China (ABC).

Durante las tres primeras fases de 1998, 2003 y 2005 se inyectó en el sistema bancario un 20-24 por 100 del PIB de 2004. Esta cantidad representaba más del 110 por 100 del capital de los bancos comerciales de propiedad estatal a fecha de 2004, no habiéndose terminado aún la cuarta fase que se espera que sea la más cuantiosa dado el volumen de crédito impagado del ABC, de unos 120 mm de dólares. ▷

A continuación se describen en más detalle las cuatro fases de reestructuración para dar cuenta de las diferencias entre ellas.

La primera fase data de 1998, cuando se realizó una aportación de capital equivalente a 33 mm de dólares en moneda local a los cuatro SOCB. La operación comenzó con una reducción del coeficiente de reservas bancarias que liberó liquidez y animó a que las entidades la utilizaran para adquirir bonos públicos. El Gobierno inyectó los fondos recaudados en forma de capital a los cuatro SOCB. Entre 1999-2000, esta operación se completó con el intercambio a valor facial de 170 mm de los préstamos impagados de los SOCB por bonos emitidos por las cuatro AMC (creadas ex-proceso para recuperar los impagados de cada SOCB).

La segunda etapa se inició en diciembre de 2003 y se centró en los dos mejores SOCB en términos de calidad de los activos y rentabilidad: el CCB y BOC. Tras la eliminación de una parte de los préstamos impagados a cargo del capital pre-existente, el banco central –a través de su ente inversor Central Huijin– inyectó en cada entidad 22,5 mm de dólares procedentes de sus reservas internacionales. De este modo, Central Huijin se convirtió, junto con el Ministerio de Hacienda (MOF), en su principal accionista. Para evitar las potenciales presiones sobre el tipo de cambio y las condiciones de liquidez domésticas, el capital en moneda extranjera no puede ser convertido en moneda local, cuyo efecto colateral inducido ha sido el aumento de la exposición externa de la banca china. Posteriormente, en junio de 2004, se produjo la venta de préstamos impagados del CCB y BOC, esta vez a la mitad de su valor facial, a las AMC, por una cantidad equivalente a de 15,6 mm y 18,1 mm de dólares, respectivamente. Además, CCB y BOC aumentaron su capital regulatorio mediante la emisión de deuda subordinada por valor de 4,8 y 7,3 mm de dólares. Por otro lado, ambas entidades incorporaron inversores estratégicos a fin de propiciar una mejora de su gestión y diversificar su propiedad. En junio de 2005, el CCB incorporó al Bank of America que pagó 2,5 mm de dólares por el 9 por

100 del capital. En agosto de 2005, un 10 por 100 del capital del BOC fue adquirido por un consorcio liderado por el Royal Bank of Scotland a cambio de 3,1 mm de dólares. Posteriormente, en octubre de 2005, el CCB obtuvo más de 9 mm de dólares con su salida a bolsa en Hong Kong y, en mayo de 2006, el BOC hizo lo respectivo obteniendo cerca de 10 mm.

La tercera fase de reestructuración se inició en abril de 2005 con la inyección de 15 mm de dólares por parte de Central Huijin en el ICBC. Los fondos también provinieron de las reservas oficiales y sin posibilidad de conversión a renminbi. Aunque la morosidad de esta entidad era mayor que la de las anteriores sólo se destinaron 9 mm de dólares del capital previo a la amortización de préstamos impagados. En junio de 2005, se aprobó la subasta de 85,5 mm a las AMC y la emisión de 12,1 mm de dólares en deuda subordinada. En marzo de 2006, un consorcio liderado por Goldman Sachs fue nominado como inversor estratégico y se hizo con un 8,5 por 100 de su capital a cambio de 3,8 mm de dólares. De la misma manera que hicieron el CCB y el BOC, el ICBC salió a bolsa, simultáneamente en Hong Kong y Shanghai, donde obtuvo 19 mm de dólares, lo que supuso la mayor oferta pública de venta (OPV) a nivel mundial realizada hasta la fecha.

La cuarta fase de reestructuración se inició en octubre de 2008, cuando se decidió actuar en el ABC, la entidad sistémica más débil por su orientación al desarrollo del sector rural y con un volumen ingente de préstamos impagados (reconocidos en 120 mm de dólares). Central Huijin –ya transferido al fondo de inversión soberano (CIC)– inyectó 19 mm de dólares a cambio del 50 por 100 del capital, por lo que el MOF y CIC son los únicos accionistas. El ABC espera eliminar el volumen de impagados a cuenta de futuras desgravaciones fiscales y dividendos de la participación del MOF, y mediante la gestión de su cartera de impagados si bien reconoce que este proceso puede ser muy dilatado en el tiempo. El elemento novedoso de esta última fase es que el ABC tiene previsto la recuperación de sus préstamos impagados autó- ▷

nomamente, sin necesidad de transferirlos a las AMC. La razón que se ha dado para este trato diferente estriba en la dispersión de su cartera de préstamos en las zonas rurales aunque uno podría pensar que el motivo es otro, en concreto la elevada acumulación de pérdidas en la AMC que, como explicaremos después, no les deja espacio para soportar mermas adicionales. Para aumentar su capital regulatorio, el ABC ha emitido deuda, parte de ella subordinada, por un valor de más de 7 mm de dólares. En cuanto a la inclusión de un inversor estratégico no está decidido, aunque dada el adverso entorno internacional, es previsible que este sea doméstico. Se espera que el ABC salga en bolsa a lo largo de 2010.

Como se trasluce de la descripción de las cuatro fases de reforma, es especialmente relevante el papel de la AMC. La generosidad con la que las AMC han aceptado los préstamos incobrables de los bancos se ha ido reduciendo en el tiempo. En la primera fase, las AMC adquirieron la cartera de préstamos impagados a valor facial pero en las dos fases subsiguientes se produjo un descuento en torno al 50 por 100 y en la cuarta y última, parece que ni siquiera intervendrán.

Una idea muy aproximada de las pérdidas acumuladas de las AMC se obtiene conociendo el coste de recuperación medio, que las mismas dicen rondar el 20-30 por 100 del valor facial. Para financiar estas compras las AMC han emitido bonos –en parte adquiridos por el Gobierno y los bancos comerciales– que ahora tienen que servir con unos ingresos muy inferiores al valor de transferencia de dichos activos.

Como se deduce de la estrategia seguida, las AMC son entidades en quiebra técnica –su pasivo excede a su activo– por lo que las autoridades deberán rescatarlas antes o después ya que se les supone una garantía implícita pública. Sin embargo, no está definido como se actuará en el momento que las AMC no puedan cumplir sus compromisos. El volumen de activos (impagados) de estas entidades es extremadamente incierto pero sin duda constituye uno de los mayores pasivos contingentes de las finanzas públicas chinas.

### 3.2. *Liberalización financiera*

Por liberalización financiera se entiende el proceso encaminado a que el sistema financiero asigne los recursos de la manera descentralizada y no intervenida, lo que debería redundar en una intermediación financiera más eficiente y efectiva. El proceso de liberalización financiera en China se asienta en tres pilares: la liberalización de los tipos de interés, la eliminación de las barreras a la entrada para impulsar la competencia y la reducción de las restricciones a los flujos de capital transfronterizo.

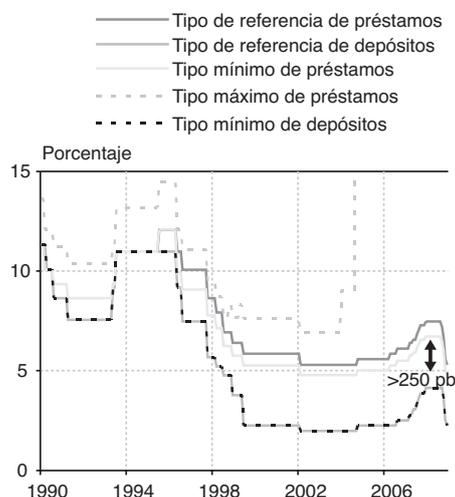
La liberalización de los tipos de interés es crucial para promover una mejora en la asignación de recursos al evitar distorsiones en las decisiones de inversión y ahorro de las empresas y hogares. Asimismo, los tipos de interés constituyen la principal variable competitiva entre instituciones financieras por lo que acotar su uso perjudica a las entidades más eficientes. Por último, si se abogase por la aplicación de una política monetaria de corte convencional instrumentada a través de la intervención en los mercados interbancarios, la transmisión del impulso monetario al resto de segmentos de los mercados financieros requiere que las entidades puedan establecer libremente los tipos de interés. Por último, y quizá aún más importante para China, la liberalización de los tipos de interés es condición *sine qua non* para que la banca establezca la remuneración del crédito acorde con el riesgo contraído.

El proceso de liberalización ha sido gradual y aún no se ha completado en los mercados minoristas. En una primera fase, de 1996 a 1999, se liberalizaron los tipos de interés en los mercados monetarios y de bonos y, posteriormente, en 2004, se produjo la liberalización de los tipos de interés máximos de crédito y, por último, ese mismo año, de los mínimos de depósito (Gráfico 4). En la actualidad, la liberalización es incompleta ya que se mantiene un límite superior sobre la rentabilidad de los depósitos y una cota inferior sobre el tipo efectivo de los préstamos.

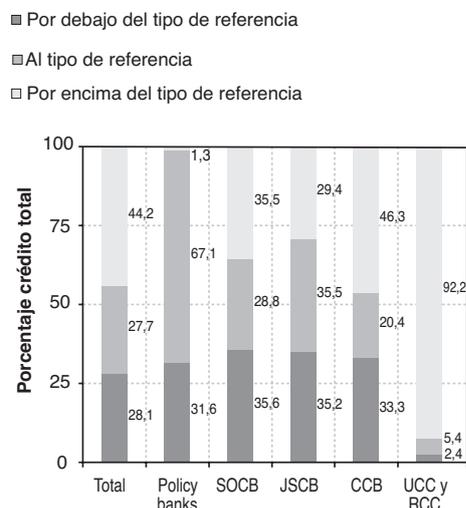
Este corredor asegura un margen de intermediación de las instituciones bancarias superior a ▷

GRÁFICO 4  
LIBERALIZACIÓN DE LOS TIPOS DE INTERÉS

Tipos de préstamos y depósitos (1 año)



Distribución del tipo de interés efectivo de préstamos (2007)



Fuente: People's Bank of China.

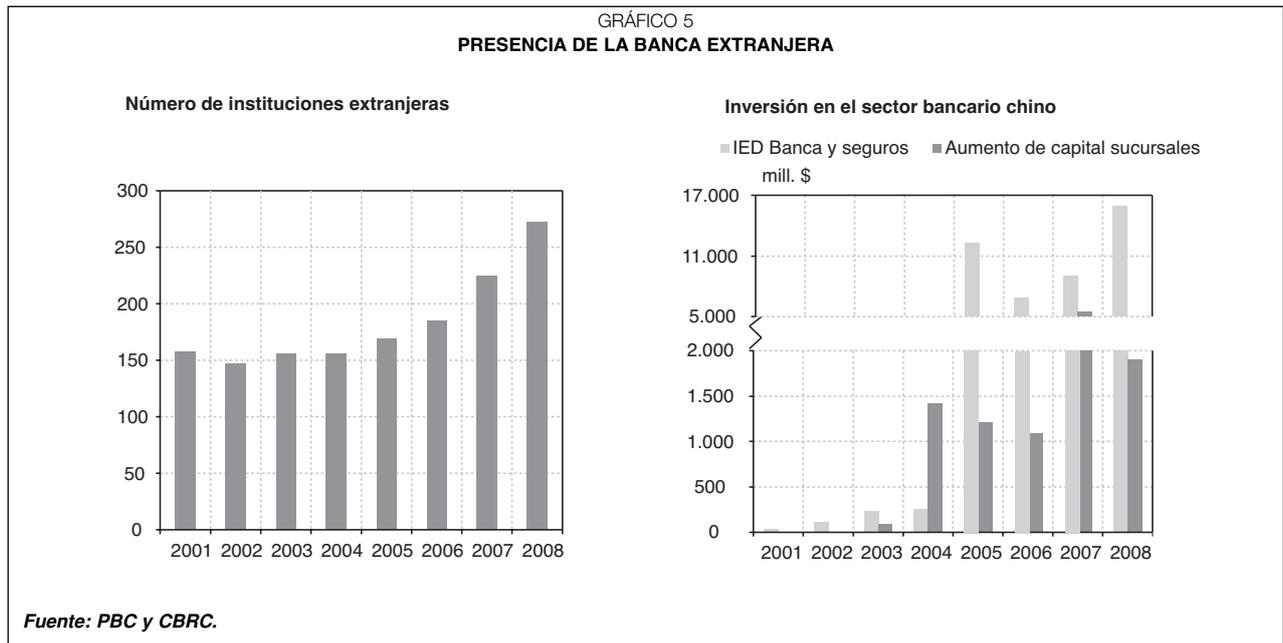
250 puntos básicos lo que permite mantener su rentabilidad y protegerles de eventuales presiones competitivas, en especial a los SOCB. No obstante, también presenta efectos adversos, al desincentivar que se establezcan tipos de interés acordes con el riesgo efectivo. Como se observa en el Gráfico 4, los SOCB sólo negociaron un 35,5 por 100 de sus préstamos a tipos superiores al de referencia en 2007. Por tanto, una liberalización incompleta de los tipos de interés –como es el caso actualmente– no sólo desalienta la competencia sino que también deteriora la efectividad de las políticas destinadas a mejorar la evaluación del riesgo de crédito, clave para evitar pérdidas derivadas del préstamo futuro impagado.

En cuanto a la apertura a la competencia extranjera, el proceso ha sido lento y tortuoso y dista mucho de completarse. Con la regulación actual, la banca extranjera puede operar en China a través de establecimientos propios –ya sean sucursales o filiales– o, indirectamente, tomando participaciones –generalmente de naturaleza estratégica– en algunos de los bancos comerciales chinos.

Un factor clave en la apertura a la banca extranjera fue la adhesión de China a la Organización

Mundial del Comercio (OMC), a finales de 2001, que allanó progresivamente el camino para el desarrollo del negocio bancario extranjero en todo el territorio chino. El acuerdo establecía la liberalización completa del sector bancario, tras un período de cinco años, y la eliminación gradual de las restricciones geográficas y operativas al desarrollo de los servicios bancarios. Desde el momento de la adhesión, los bancos extranjeros fueron autorizados a realizar operaciones en moneda extranjera en todo el territorio y, desde 2003, se les autorizó progresivamente a operar en moneda local, aunque con límites geográficos estrictos<sup>4</sup>. ▷

<sup>4</sup> A finales de 2006, al finalizar el periodo de transición contemplado en el acuerdo con la OMC, las autoridades chinas endurecieron las restricciones regulatorias al establecimiento de sucursales por motivos de tipo prudencial, justificados en el hecho de que el capital no está radicado en China. Sin embargo, también se establecieron unos requisitos menos exigentes para el establecimiento de filiales. Las filiales de bancos extranjeros tienen el tratamiento jurídico de empresas locales, con la idea de que tengan un trato no discriminatorio respecto a la banca local y, por tanto, que puedan operar en todo tipo de negocio bancario. La normativa impone a las filiales un período de autorización más corto, menores requisitos globales de capital y un acceso más sencillo a la financiación en el mercado interbancario, lo que permite a la banca extranjera que pueda establecer su red de oficinas de una manera más rápida que en el caso de las sucursales. Hasta el momento se ha aprobado la transformación en filiales de las sucursales de más de 20 bancos extranjeros. La rapidez con que la banca extranjera ha acometido esta transformación indicaría una reducción real de las barreras a la entrada.



En cualquier caso, aunque el tratamiento regulatorio de las filiales respecto a las entidades locales se ha armonizado considerablemente, la competencia efectiva de la banca extranjera es mínima excepto en los segmentos de mercado más novedosos. Como se ha mencionado, la liberalización incompleta de los tipos de interés dificulta la competencia en el negocio bancario tradicional. A su vez, el crecimiento orgánico a través de filiales no constituye una amenaza competitiva creíble, ya que es una alternativa demasiado lenta y costosa en un país de tal magnitud.

En lo que se refiere a la adquisición de entidades financieras por parte de extranjeros —y no ya al crecimiento orgánico— las autoridades chinas lo han limitado a un 20 por 100 del capital para un solo accionista y a 25 por 100 para el conjunto de accionistas extranjeros, siempre con aprobación previa de este regulador. A pesar de la limitación, como se observa en el Gráfico 5, ésta ha sido la vía de entrada del capital extranjero más cuantiosa durante los últimos años, con una cifra acumulada próxima a los 44 mm de dólares

La participación de inversores extranjeros ha sido en muchos casos financiera y en otros estratégica, lo que supone un compromiso para promover la modernización de la entidad china corres-

pondiente con la mejora de su gobierno corporativo, la introducción de buenas prácticas internacionales y la mejora de la gestión del riesgo.

En 2008, al menos 27 bancos comerciales chinos habían incorporado inversores estratégicos: tres de los cuatro grandes bancos comerciales públicos, once de los trece bancos comerciales de capital mixto, once de los bancos comerciales urbanos y dos cooperativas de crédito. Sin embargo, a principios de 2009, los bancos extranjeros empezaron a vender estas participaciones cuando expiró el plazo de permanencia mínima de tres años. Las razones de este cambio están relacionadas con las pérdidas que muchos de estos bancos han generado en sus mercados de origen.

El último aspecto de la liberalización financiera es la de la cuenta de capital. Desde comienzos de los años noventa, pero con mayor decisión desde 2003, las autoridades chinas han llevado a cabo una muy lenta liberalización de los flujos de capitales, debido a los riesgos de inestabilidad financiera inherentes.

En líneas generales, la apertura de la cuenta financiera se ha inspirado en el principio de favorecer las entradas de flujos de inversión extranjera directa, considerados como de largo plazo, manteniendo en cambio un estrecho control del resto de ▷

los flujos de capital. Sin embargo, desde 2006, se ha percibido un cambio de estrategia al permitir en mayor medida las salidas de capital, que se paralizó en 2008 con el estallido de la crisis global y el proceso de huida hacia la calidad. Más que un afán liberalizador, estas medidas parecen destinadas a atenuar las presiones sobre el tipo de cambio del renminbi.

Esta estrategia de liberalización de la cuenta financiera parece estar basada en el convencimiento –refrendado por algunas experiencias internacionales positivas y negativas recientes– de que es esencial reformar los mercados financieros internos y profundizar en el desarrollo institucional como paso previo a la liberalización completa de la cuenta financiera. Las autoridades financieras chinas han temido que, dada la debilidad del sistema financiero chino, la libertad de movimiento de capitales, especialmente, de los flujos a corto plazo, pueda introducir perturbaciones con consecuencias reales que deben evitar.

No obstante, es probable que las autoridades hayan reducido los controles de capitales a un ritmo mayor que el inicialmente deseado, debido al deseo de moderar las presiones sobre el tipo de cambio y los severos efectos colaterales que provoca para la gestión de la política monetaria. A esto se le une la sofisticación de los inversores internacionales que hace que los controles de capitales vayan perdiendo efectividad. Esta aceleración no deseada del proceso de liberalización hace más urgente y necesario el completo saneamiento del sistema financiero, pues la liberalización abrirá las puertas a nuevos productos, pero también a nuevos riesgos para el negocio bancario.

### 3.3. Regulación y supervisión

El proceso de reforma también ha venido acompañado de una mejora en la regulación no sólo para hacerla más estricta sino también para alinearla con los estándares internacionales. Con la creación de la CBRC en 2003, dicha reforma se aceleró en diver-

sas dimensiones: calidad de los activos, capital regulatorio y supervisión.

En cuanto a la calidad de los activos, los primeros pasos en esta dirección se tomaron en 2002, cuando el PBC –el regulador bancario en aquel momento– estableció un criterio de clasificación del crédito en cinco categorías según su probabilidad de impago similar a la práctica internacional. A finales de 2005, se obligó a todas las entidades a clasificar sus préstamos de acuerdo a la nueva clasificación del crédito y, ya a finales de 2008, se exigió a los bancos de menor tamaño provisionar completamente sus préstamos impagados. En cualquier caso, por el momento se ha excluido a los SOCB de esta necesidad por la escasez de capital regulatorio en alguno de ellos. Además, a partir de 2005, la CBRC ha ido estableciendo una infraestructura cada vez más efectiva para vigilar la exposición bancaria y la calidad y naturaleza del crédito concedido. En el terreno normativo, las leyes de suspensión de pagos en 2006 y de propiedad privada de 2007 establecen un marco legal más seguro para la ejecución del colateral en caso de impago.

En el ámbito del capital regulatorio, en 2003, la CBRC introdujo una normativa asimilada a los principios de Basilea I, que fue satisfecha por la gran mayoría de las instituciones a finales de 2007. En 2008, adoptó el marco de Basilea II con el objetivo de que sea operativo en principio a finales de 2010 o, si los bancos no llegan a alcanzar el capital regulatorio requerido, en 2013. No obstante, la crisis financiera ha puesto en cuestión el modelo internacional de regulación y supervisión bancaria y China se ha mostrado abiertamente crítica con Basilea II, por su excesiva prociclicidad, por lo que aumentan las dudas de su aplicación futura.

Finalmente, la supervisión también se ha reforzado gracias a la protección jurídica de los supervisores, los mecanismos de inspección *in situ*, la infraestructura para la vigilancia inmediata de las actividades bancarias y la mayor coordinación entre supervisores de distintos segmentos de mercado. ▷

Además, se han realizado esfuerzos para mejorar el gobierno corporativo de las instituciones, mediante la creación de juntas de accionistas con miembros independientes y, como se ha mencionado, a través de los inversores estratégicos.

Por último, se ha hecho un esfuerzo por aumentar la transparencia a través de la introducción de auditores externos y la mejora y armonización internacional de la normativa contable, que a finales de 2009 debe ser empleada por todas las instituciones.

No obstante, pese al importante esfuerzo realizado en materia de regulación financiera, hay un claro problema en su aplicación derivada de la interferencia pública que impide que los incentivos puestos en marcha afecten de manera decisiva la manera en la que se lleva a cabo el negocio bancario en China. Por ejemplo, las mejoras del gobierno corporativo terminan siendo, en ocasiones, una mera formalidad: los consejos de administración se componen de miembros designados políticamente. Por otro lado, las medidas regulatorias encaminadas a mejorar la gestión del riesgo aún no han madurado: las entidades prácticamente no discriminan entre sus deudores como indica el hecho de que los tipos de interés aplicados se siguen alineando a los tipos de referencia (Gráfico 4).

#### 4. Conclusiones

En resumen, el sistema bancario chino, pese a su resistencia a la crisis financiera internacional y el avance de la reforma, presenta aún vulnerabilidades que requieren medidas decididas y contundentes. A continuación recordamos las debilidades más importantes –sobre la base de lo expuesto en el artículo– así como algunas medidas que consideramos útiles para impulsar su reforma.

Quizás la más importante es la aún excesiva intervención estatal y el débil gobierno corporativo. Así, aunque se ha avanzado notablemente en la regulación del sistema financiero, su aplicación deja mucho que desear. Esto se debe en parte a la

falta de independencia de los gestores de las entidades, de los reguladores e incluso de sus supervisores. Las carencias en materia de gobierno corporativo impregnan completamente el funcionamiento de las entidades financieras. Por ejemplo, la concesión de créditos sigue sin ser independiente de los intereses del sector público. Una muestra clara de este hecho es que alrededor de un tercio de la financiación del reciente plan de estímulo fiscal ha recaído en el crédito bancario. En conclusión, hasta que la interferencia pública no se reduce no es de esperar que los criterios para la concesión de préstamos cambien sustancialmente. Sin embargo, para que el Estado prescinda de la banca como una herramienta de política económica, se requiere una reforma sustancial de las finanzas públicas y la finalización del proceso de reestructuración de empresas públicas.

Para continuar con el proceso de liberalización financiera, actualmente estancado primero por el recalentamiento de la economía china y después por la crisis internacional, es necesario completar la reestructuración bancaria además de mejorar la supervisión. Una reestructuración completa debería apuntar a aumentar la rentabilidad y eficiencia de los bancos chinos –y no sólo la solvencia– de manera que puedan sobrevivir en un entorno de tipos de interés completamente liberalizados, es decir, sin la protección que ahora les otorga la existencia de un máximo sobre el coste de financiación (a través de depósitos) y una rentabilidad mínima en la concesión de un crédito. No obstante, la liberalización sin una reforma global –que incluya un cambio en la actual estructura de incentivos– puede ser aún más peligrosa en una situación de exceso de liquidez como la actual.

Por otro lado, la mejora de la regulación que se ha producido en los últimos años, requiere un mayor compromiso para su puesta en práctica. Para ello, la independencia del regulador es clave pero también la mejora del gobierno corporativo. También es necesario impulsar aún más el conocimiento del negocio bancario, especialmente en materia de gestión del riesgo. ▷

Uno de los principales motivos por los que el gobierno corporativo es débil y también la gestión del riesgo –más allá de la intervención estatal– es la escasez de capital humano. Un buen gobierno corporativo requiere de una elevada capacidad técnica para diseñar estrategias que aprovechen las oportunidades a la vez que los riesgos se valoran de manera adecuada. En cuanto a la medición del riesgo, los avances en riesgo de crédito son loables pero no bastan: los riesgos operacional y de mercado también son muy importantes. En ese sentido, el desarrollo de instrumentos de cobertura –proceso ralentizado como consecuencia de la crisis internacional– es clave.

Por otro lado, la competencia efectiva en el mercado es reducida, especialmente entre los bancos más grandes, y debe impulsarse. Un sistema tan intervenido con controles sobre los tipos de interés, cuotas de crédito, licencias y con una tímida apertura a la banca extranjera no puede proporcionar un entorno económico muy propicio ni a la competencia ni a la eficiencia. Asegurar una competencia real no requiere la privatización del sistema bancario aunque, evidentemente, lo facilitaría.

Como conclusión general, el sistema financiero chino se encuentra en una magnífica situación para aprovechar las oportunidades que traslucen de la crisis actual si se finaliza su reforma y se establecen los incentivos correctos con celeridad. El ámbito que acumula más retraso es la reducción de la intervención estatal y la mejora del gobierno corporativo. Además, hay que promover que los bancos puedan operar en un entorno más liberalizado y más competitivo puesto que sólo la competencia y las ganancias de eficiencia pueden asegu-

rar el mantenimiento de un sistema bancario que intermedie eficientemente y efectivamente el ahorro sin tensiones pronunciadas sobre la estabilidad financiera. Las autoridades no deben olvidar que el impulso de la economía de mercado ha sido crucial para el desarrollo económico de China, por lo que deberían continuar con sus esfuerzos en esa dirección, en esta ocasión, en el ámbito financiero.

### Bibliografía

- [1] GARCÍA-HERRERO, A. y SANTABÁRBARA, D. (2004): «La reforma del sistema financiero chino», *Boletín Económico del Banco de España*, noviembre, pp. 103-111.
- [2] GARCÍA-HERRERO, A. y SANTABÁRBARA, D. (2008): «Does the Chinese banking system benefit from foreign investors?», *BOFIT Discussion Papers* 11/2008, Bank of Finland, Institute for Economies in Transition.
- [3] GARCÍA-HERRERO, A., GAVILÁ, S. y SANTABÁRBARA, D. (2006): «China's banking reform: an assessment of its evolution and possible impact» *CESifo Economic Studies*, Oxford University Press, vol. 52, pp. 304-363.
- [4] GARCÍA-HERRERO, A., GAVILÁ, S. y SANTABÁRBARA, D. (2009): «What explains the low profitability of Chinese banks?», *Journal of Banking and Finance*.
- [5] SANTABÁRBARA, D. (2007): «El proceso de apertura del sector bancario chino y el papel de la banca extranjera. Situación y perspectivas», *Revista de Estabilidad Financiera*, noviembre, pp. 103-122.