

20 años de presencia extranjera en el sistema bancario uruguayo

Alma Espino*

Introducción

Al estudiar el sistema financiero del Uruguay en los últimos años, parece de fundamental importancia detenerse en el tema de la extranjerización de las instituciones bancarias.

La relevancia del tema deviene del elevado grado de extranjerización verificado fundamentalmente en el período 1974-1982.

Procuraremos describir en sus líneas generales, la expansión de la banca extranjera en el país, a través de los indicadores de participación en la plaza, del carácter de su actividad y de las políticas de regulación a que dicha expansión está vinculada.

A la vez, realizaremos un esfuerzo de interpretación de este fenómeno, con especial referencia a las dos últimas décadas.

En este sentido, distinguimos diferentes modalidades dentro del proceso de extranjerización, a la luz de las coordenadas históricas en que se ubican, de los distintos factores que en el pasado reciente determinaron la internacionalización bancaria y de los móviles de política interna que condujeron a favorecer la enajenación de la mayor parte del sistema financiero privado del Uruguay.

(*) Instituto de Economía. La elaboración de este trabajo se inscribe en el programa de investigación "Finanzas y Desarrollo Económico" que se realiza en el Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración.

1. La banca extranjera en América Latina

Para dar cuenta de la magnitud e importancia de este proceso, parece acertado ubicarlo en el marco latinoamericano, donde es posible constatar en los últimos años, una tendencia a aumentar la presencia del capital extranjero en el sector financiero.

En cada país, el grado de apertura a la penetración de capital extranjero está vinculado a las políticas de regulación adoptadas en relación a la instalación y operación de bancos foráneos, ya sea bajo forma de ramas o sucursales, o de la asociación con capitales nacionales en los mercados locales. En este sentido, una breve revisión de las opciones tomadas por los países latinoamericanos en los últimos años y sus consecuencias prácticas, nos permitirá ubicar en términos comparativos, en sus rasgos más generales, la situación en nuestro país. (1). Si tomamos en un extremo México, país donde existe la prohibición (1973) para que operen sucursales o ramas de bancos extranjeros (con excepción de oficinas de representación), y donde tampoco ha prosperado la forma de penetración de capital foráneo vía asociación con el capital nacional, se observa que la presencia de aquél en el sistema bancario carece de significación.

En Brasil, aunque la inversión extranjera en

general recibe el mismo tratamiento jurídico que la local, los gobiernos han procurado retener cierto control nacional sobre el sector bancario, por considerarlo de orden estratégico. Las regulaciones normativas —disposiciones legales que fijan restricciones a la entrada y la operación— han sido combinadas con las de procedimiento —autorización de instalación— alcanzando un régimen bastante flexible. Dicha flexibilidad ha atendido a la fuerza y presencia del capital nacional, con normas más vagas donde éste era más claramente predominante, como en la banca comercial y con restricciones mayores en los casos de bancos de inversión y financieras, donde el capital local era más débil.

En Argentina, desde fines de la década de 1970, se aplicó una legislación bastante permisiva que tuvo como resultado el ingreso de quince ramas de bancos extranjeros entre 1979 y 1981, que se sumaron a las diecisiete que se habían instalado previamente.

Los países del Pacto Andino fijaron en el Acuerdo de Cartagena (2), una regulación marcadamente restrictiva hacia la penetración de bancos extranjeros. Chile se apartó de ella a instancias de la política implementada por la dictadura e introdujo una legislación sumamente permisiva, que permitió la radicación de bancos foráneos, llegando en 1983 a operar allí veinte filiales.

Perú, por su parte, a partir de los 80 flexibilizó su actitud respecto a la apertura de sucursales; Ecuador (1983), estableció una política favorable a promover la asociación de capital nacional y extranjero e incluso, a admitir sucursales con algunas limitaciones para la instalación (principio de reciprocidad) y la operación, respecto a los nacionales; Venezuela (1975), impuso restricciones a la instalación y fijó topes máximos para el capital extranjero asociado a los nacionales; Colombia (1975), fijó topes máximos también y restringió la operativa internacional de las oficinas de representación. Finalmente, Bolivia se mantuvo siempre al margen del acuerdo, con una política muy liberal hacia la banca extranjera, con algunas diferencias de tratamiento respecto a la nacional (1981), aumentando garantías de solvencia para la primera.

Como resultado de la normativa y práctica impulsada puede concluirse que un grupo de países: Costa Rica, Ecuador, Venezuela, Colombia, Perú y Brasil no ha tenido en la década de los setenta una política favorable a la instalación de ramas de bancos extranjeros contrariamente a lo acontecido en Bolivia, Chile y Argentina en el mismo período. Respecto a la forma de penetración por asociación, parecería haberse promovido en Ecuador, Perú y Brasil.

En relación a la participación de bancos foráneos en los mercados financieros locales, medida ésta a partir de la distribución de los depósitos del público entre instituciones financieras de capital local y extranjero, se desprende que en el contexto latinoamericano el caso de Uruguay es el de mayor y más vertiginoso aumento de dicha participación. (3).

2. Modalidades de expansión internacional de la banca

La expansión internacional de la banca puede analizarse a partir del esquema propuesto por C.A. Michalet (4), en base a tres espacios de internacionalización bancaria: multinacional, transnacional e internacional. El espacio multinacional ha obedecido a las necesidades de internacionalización de la producción; en términos históricos corresponde, en general, a la primera modalidad asumida por la expansión bancaria hacia nuestros países, acompañando en primer lugar al comercio internacional, para satisfacer las necesidades de financiamiento del mismo y favorecer las relaciones comerciales con las metrópolis.

Posteriormente, con la internacionalización de la producción, prestan servicios a las empresas multinacionales y, a menudo establecen relaciones privilegiadas con aquéllas de su misma nacionalidad.

En menor medida puede considerarse que otros factores contribuyeron a esta expansión: éstos son, el acompañar corrientes migratorias y la apreciación de perspectivas futuras favorables en la región.

En forma análoga a lo que ocurre con las empresas multinacionales, grandes instituciones financieras extienden una red de agencias (oficinas de representación, sucursales, filiales o bancos asociados) a través de varios países, sobre las cuales ejerce el control o posee enteramente (5). El grado de internacionalización según este patrón, es posible medirlo por la extensión de la red geográfica. En cada país, estos bancos, por medio de su operativa se vinculan fundamentalmente a los mercados financieros domésticos encontrándose sometidos a las exigencias habituales de las autoridades monetarias locales.

Esta visión, que da cuenta del proceso de multinacionalización bancaria hasta fines de la década de (1960), es insuficiente para comprender la situación de los años recientes.

En las dos últimas décadas, con el crecimiento de los eurocréditos y euroemisiones, los bancos se han volcado a la realización de actividades en los Centros Financieros Internacionales (CFI), cuya característica esencial es que el aportante o tomador de fondos, o ambos a la vez, son no residentes con respecto del país sede del intermediario financiero. Estas plazas especializadas en captar excedentes de capital desde el exterior y recíclarlos, se han multiplicado en los años 70 en los países subdesarrollados (Panamá, Singapur, Hong Kong, etc.). Este espacio denominado transnacional cuyo epicentro es el Euromercado, se caracteriza por no requerir una red geográfica extensa, ya que basta la presencia en algunos CFI para realizar un volumen importante de negocios. La operativa específica que llevan a cabo las instituciones financieras transnacionales no está sometida a las obligaciones habituales de los bancos, quedando al margen de la regulación de las autoridades monetarias locales, aunque con limitaciones relativas a operar con residentes y en la moneda del país huésped.

Mientras que los bancos extranjeros instalados según el patrón multinacional se integran al mercado financiero del país que los alberga, aquéllos que se ajustan al patrón transnacional lo hacen al mercado financiero mundial (6).

Ambos espacios se comunican entre sí en el mercado interbancario, a través de actividades que representan una alta proporción del Euromercado. Debido al importante flujo de capitales entre un mismo banco localizado en CFI y en sistemas bancarios nacionales, buena parte de las operaciones realizadas en el espacio internacional con carácter

de intrabancarias corresponden a operaciones interbancarias. Estas "...constituyen el conjunto de operaciones de pago y financiamientos realizado entre la matriz y las propias unidades bancarias". Los flujos de capitales "...tienen un carácter internacional por producirse entre varios países..." pero "...son también internos pues ocurren dentro del espacio interbancario de los diferentes bancos". (7)

3. El sistema bancario privado en el Uruguay hasta 1974:

3.1 Antecedentes

Al finalizar el siglo XIX, el sistema bancario del Uruguay contaba con la presencia de fuertes bancos extranjeros —en primer lugar el de Londres—, privados nacionales —como el Comercial— el Banco de la República (BROU), fundado en 1896. Este último, fue creado como institución mixta —capitales públicos y privados— y abierta a la inversión extranjera. En 1911, se produce su nacionalización y hasta 1930, como verdadero eje del sistema, crece y se expande en forma sostenida por todo el país. En adelante la banca privada originalmente ligada a los negocios de la capital, intentó mejorar su posición en el mercado, extendiéndose más allá de las fronteras capitalinas.

Entre 1938 y 1958 el número de instituciones bancarias privadas creció un 178% (8); hasta 1948 esta evolución se debió fundamentalmente a la instalación de Cajas Populares (9), que pasaron de 6 a 47 en ese período y luego, al crecimiento de los bancos de Montevideo y al desarrollo de los del interior.

Desde mediados de la década del 50 el estan-

camiento productivo y la inflación sirvieron de marco al desarrollo de las actividades financieras. Al promediar los años 60, la banca extranjera había tenido cierto grado de penetración en el sistema, pero la banca nacional había jugado el papel predominante en la intermediación financiera doméstica. Es así que la importante expansión institucional que se produce entre 1954 y 1965, es liderada por la banca privada de capital nacional. El punto máximo se ubica en el trienio 63-65 en el que se registran 83 instituciones bancarias incluidas las Cajas Populares. El número de dependencias superó el de 650, llegando en 1964 al máximo de 704, de las cuales 537 pertenecían a bancos privados nacionales. (10)

En el mismo lapso, el BROU perdió participación en la captación en forma sostenida. En 1956, su participación en los depósitos representaba un 36.10/o y al comenzar la década del 60, este porcentaje había disminuído a menos de la mitad.

La acelerada expansión de la banca privada se explicó en primer lugar, por las importantes utilidades obtenidas, debido al amplio margen de ganancia que resultaba de la diferencia entre tasas pasivas topeadas y tasas activas libres (11). En este sentido, también actuaron los beneficios derivados del sistema de redescuentos (12) que operó como verdadero subsidio a la actividad bancaria en tanto permitió prestar fondos, obtenidos a muy bajos intereses, con un amplio diferencial. La especulación con moneda extranjera previa a fuertes devaluaciones constituyó una fuente de ganancias adicionales.

A partir de 1958, el volumen de negocios tendió a decrecer como consecuencia de la vigencia de tasas pasivas reales negativas que desalentaban a los ahorristas. Sin embargo, la estrategia desplegada por la banca privada fue la de seguir aumentando

su red física, apostando a que ello les proporcionaría una mayor capacidad de competencia. De tal manera, mientras entre 1958 y 1963 el volumen de negocios de la banca privada disminuyó en un 320/o, la red física creció un 83.70/o.

Para 1963, la rentabilidad, afectada por el continuo descenso del volumen de negocios y el crecimiento de los costos operativos, comenzó a disminuir. Para entonces, el mecanismo de continuar aumentando la diferencia entre tasas de interés pagadas y cobradas, resultó inoperante. Los bancos nacionales desplegaron e intensificaron un mayor espectro de actividades vinculadas a la compra, venta y administración de propiedades inmuebles, financiación y gestión del comercio exterior favorecido por el régimen de coberturas (13), colocaciones destinadas a depósitos previos de importación; al tiempo que aumentaban las operaciones de compra y venta de divisas. Caracterizaron el período, la concentración del crédito en pocas firmas vinculadas a los jefes bancarios, la especulación con moneda extranjera y la fuga de capitales, facilitada por la instalación de Sociedades Financieras en el exterior, por parte de los bancos nacionales. En el mercado doméstico, las financieras tenían ventajas de operación respecto a aquéllos, en la medida que no estaban sujetas a la fijación de encajes e impuestos. Ello dio lugar a la expansión de un sistema parabancario promovido desde los bancos, hacia el que se canalizaban los negocios asegurando una rentabilidad imposible de obtener a través de éstos.

La distinción del volumen de negocios; el alto costo de mantenimiento de una red física sobredimensionada; la insuficiencia patrimonial que experimentara el sistema en su conjunto y su distribución concentrada en un escaso número de instituciones; la concentración del crédito en pocas

CUADRO No. 1

Número de entidades financieras autorizadas

Años	Bancos oficiales	Bancos privados	Casas bancarias	Cajas populares	Total Bca. privada	Total General
1965	3	56	---	23	79	82
1970	3	32	1	4	37	40
1975	3	21	1	1	23	26
1977	3	21	1	1	23	26
1979	2	21	13	---	34	36
1980	2	21	17	---	30	40
1981	2	21	20	---	41	43
1982	2	21	23	---	44	46
1983	2	21	19	---	40	42
1984	2	22	16	---	38	40
1985	2	22	16	---	38	40
1986	2	21	16	---	36	38

1965 y 1970 - A enero
A partir de 1975 a Marzo

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Asociación de Bancos del Uruguay.

CUADRO No. 2

Indicadores de extranjerización del sistema bancario privado. (*)

	1963	1968	1975	1976	1977	1/1983	11/1986
Participación en el patrimonio (en porcentajes)							
Bancos nacionales	90,3	64,1	60,1	57,2	55,6	16,9	23,9
Bancos extranjeros	9,7	35,9	39,9	42,8	44,4	83,1	76,1
Participación en las colocaciones (en porcentajes)							
Bancos nacionales	90,7	65,9	48,7	47,1	46,8	22,1	37,9
Bancos extranjeros	9,3	34,1	51,3	52,9	53,2	77,9	62,1
Participación en los depósitos (en porcentajes)							
Bancos nacionales	91,5	67,5	49,8	52,3	50,8	21,8	36,4
Bancos extranjeros	8,5	32,5	50,2	47,7	49,7	78,2	63,6

(*) Las estimaciones sobre depósitos y colocaciones se realizaron en base a datos de Pasivo y Activo Exigible del sistema bancario privado.

Fuente: 1963-1968 - Ariel Alvarez, Mimeo.

1975 - 1977 - "La inversión extranjera en el Uruguay", Alicia Melgar.

1983 - 1986 - Elaboración propia en base a datos B.C.U.

firmas y el desarrollo especulativo de actividades ajenas al giro bancario pusieron en peligro la seguridad y estabilidad del sistema.

La crisis financiera de 1965, que resultara de ese proceso, puso fin a esta etapa de expansión en base al capital privado de origen nacional, para dar paso a una marcada concentración institucional. Este proceso de concentración fue alentado por un conjunto de medidas: aumento de la capacidad operativa de las instituciones que se fusionaran o absorbieran a otras (14); incremento del capital mínimo exigido a las instituciones; exoneración de cualquier clase de tributación por un término de tres años a toda forma de transferencia de bancos, y establecimiento de posibilidades de asistencia financiera especial destinada a tal fin.

En el trienio 1965-1967 se produce la quiebra de trece bancos; se inicia un proceso de reducción del número de instituciones bancarias en base a fusiones y absorciones (a esta última forma corresponden el 80 % de las transformaciones) (15) y la necesidad de intervenciones sucesivas por parte del Estado. Entre 1970 y 1971, son intervenidos cinco bancos finalmente liquidados en 1974 (Cuadro No. 1).

La disminución operada en el volumen de recursos de la banca comercial (pública y privada) señala que el público se orientó hacia otras alternativas, financieras o reales, que lo pusieran a resguardo de la inflación. Para 1967, el 25% de la actividad financiera nacional era absorbida por el sistema parabancario, mientras que aumentaba la compra de moneda extranjera y las colocaciones en el exterior. A partir de 1968 el Estado comenzó a emitir Bonos del Tesoro en moneda extranjera y un año después Obligaciones Hipotecarias Reajustables en moneda nacional. Ambos títulos fueron rápidamente absorbidos por el mercado.

El BROU, por su parte, aumentó su participación en la captación en el bienio posterior a la crisis, para luego descender marcadamente. Ello se vincula a dos factores; por una parte, continuó pagando tasas de interés menores que las vigentes en el mercado y por otra, porque sancionada la ley de 1965, no brindaba condiciones de seguridad sustancialmente distintas a las que ofrecía la banca privada.

A nivel de las colocaciones la situación era un poco diferente ya que no existía verdadera competencia entre banca pública y privada. El BROU atendió siempre al sector agropecuario y mantuvo su línea de crédito social, además de asistir al Sector Público. De manera que su participación en las colocaciones representó alrededor del 40 % en todo el período. (El 92% de las colocaciones al sector privado del BROU, entre 1965 y 1968 correspondieron a redescuentos).

El proceso que se desata con la crisis de 1965 contribuyó, como veremos a continuación, a aumentar el peso relativo de la banca extranjera en un sistema financiero impedido de crecer en términos de nuevas instituciones, a raíz de las disposiciones de la Ley 13.330. (16)

3.2. El patrón multinacional de expansión bancaria en el Uruguay.

Si aplicamos el esquema de análisis de tres espacios de internacionalización, para explicar la extranjerización de la banca en el Uruguay, es posible definir una primera etapa en el marco del patrón multinacional.

La instalación de bancos extranjeros que se inicia en el siglo pasado, obedece a esa "lógica tradicional" a que alude Michalet, basada en los fenómenos reales, los intercambios comerciales y la in-

ternacionalización de la producción. Ubicados en la ciudad - puerto de Montevideo, sus intereses desde un principio estuvieron vinculados al alto comercio de importaciones y exportaciones (17).

En la etapa que se abre con la crisis de 1930 y la quiebra del modelo agroexportador, la banca extranjera mostró una pérdida de participación en el mercado, vinculada al comportamiento poco dinámico de las inversiones extranjeras en el proceso de industrialización —liderado por el capital nacional— y se mantuvo ligada a los negocios con el exterior (18).

Entre 1930 y mediados de la década de 1950, mientras que la cantidad de instituciones extranjeras prácticamente se mantuvo incambiada, la de los bancos nacionales aumentó en 47 entidades. En relación a la participación en los depósitos, la banca extranjera que hacia 1930 reunía el 44% de los depósitos, hacia lo propio con el 11% de los mismos veinticinco años después. En lo sucesivo su actividad se orientó preferentemente al financiamiento del sector manufacturero y dentro de él, a las grandes empresas que realizan operaciones comerciales con el exterior y fundamentalmente, a las multinacionales. (19)

Respondiendo a este patrón de expansión se instalaron en el mercado los siguientes bancos (entre los hoy existentes):

INSTITUCION	FECHA DE INSTALACION
Banco de Londres	1862
Citibank	1915
Francés e Italiano para la América del Sud (luego Sudameris)	1924
Banco Do Brasil	1945
Banco Holandés Unido	1952
Discount Overseas Bank	1958
Banco de la Nación Argentina	1961
Foreign Trade (luego Banco Real)	1962
Bank of America	1969

Agreguemos dos características más relativas a la multinacionalización bancaria y verificables en el mercado financiero del país. En primer lugar, se constata una posición inferior del capital extranjero en el sistema bancario privado durante esta etapa, que se expresa en la participación, en el volumen de negocios y en el patrimonio. Si tomamos el año 1963, las instituciones extranjeras representaban el 9.6 o/o del patrimonio total del sistema, con el 8.5 o/o de los depósitos y el 9.3 o/o de las colocaciones.

El acelerado incremento que sufren estos porcentajes, para 1968 más que se triplican (Cuadro No. 2) parece atribuible a la pérdida de participación de la banca privada nacional, a causa de la crisis por la que atravesaba; recordemos que entre 1965 y 1967 caen trece bancos nacionales. Es posible pensar que a pesar de la disminución operada en términos constantes en el volumen de negocios bancarios —en buena medida por la desviación de operaciones hacia el parabancaario—, el espacio que la banca nacional deja de aten-

der, dado que no parece ganarlo el BROU, fue ganado por las instituciones foráneas. Por otro lado, la banca extranjera participó del proceso de concentración que caracterizara al período posterior a 1965, logrando expandirse hacia algunos puntos del interior e incrementando su red física en Montevideo, lo cual naturalmente mejoró su capacidad de competencia en el mercado (20).

A pesar del notable incremento de la participación de la banca foránea en el mercado local, no alcanzó por entonces una posición mayoritaria. (Cuadro No. 2).

En segundo lugar, en relación a las políticas de regulación, cabe señalar que la banca extranjera estuvo sometida a una fuerte reglamentación.

Por el artículo 3o. de la Ley de Bancos No. 9756/938 y el artículo 5o. de su decreto reglamentario del 10/6/938, las autorizaciones para el funcionamiento de entidades bancarias eran otorgadas por el Poder Ejecutivo a plazos no mayores de 30 años, previo informe del Banco de la República. Las prórrogas no podrían acordarse por plazos mayores a 10 años. Se fijaba un depósito en el BROU de 10% del capital a realizar, que sería devuelto una vez considerada la autorización. (21) Específicamente, las autorizaciones para el funcionamiento de bancos extranjeros, estaban reguladas por el artículo 6o. de la misma Ley de Bancos, en los términos siguientes: vigencia del principio de reciprocidad (inexistencia de limitaciones para que bancos locales se instalen en el país de origen del banco extranjero que procura instalarse en la plaza); 50% mínimo de personal uruguayo; ausencia de impedimentos para que el personal local forme parte de la Gerencia del Consejo de Administración o Directorio; determinación en forma expresa del capital que se fijó a la institución a radicarse en el país; responsabilidad solidaria de la casa ma-

triz declarada legalmente.

A partir de 1965, las disposiciones generales sobre actividades financieras, y en consecuencia, las limitaciones a la instalación de bancos y sucursales, recayeron también sobre los bancos de capital extranjero, eliminando la posibilidad de que ocurrieran entradas directas al sistema.

Dentro del sistema bancario propiamente, el ingreso de instituciones del exterior fue posible, en base a dos alternativas: participar en el patrimonio de bancos ya instalados o adquirir entidades preexistentes.

Este último fue el caso de Bank of America, única entrada que se registra hasta 1974. (22) Ello no significó, tal como hemos visto, que no prosperara la extranjerización institucional por las vías anotadas anteriormente y aumentara el peso relativo de la banca extranjera en el mercado.

La otra alternativa de expansión que quedaba abierta a la penetración de capital extranjero en el sistema financiero, en forma de entradas directas, estaba constituida por la instalación de Casas Bancarias. Estas entidades estaban contempladas en la legislación de 1938 y no fueron alcanzadas por las prohibiciones de la Ley 13.330.

Dentro de este tipo de instituciones, existía desde 1958, Exprinter C.B., de origen nacional, la única que operó en el mercado hasta 1977 inclusive. Las Casas Bancarias estaban autorizadas por la Ley 9.756 para realizar operaciones bancarias, con excepción de la captación en dinero del público y el uso del cheque.

4. La reforma financiera y la extranjerización bancaria. (1974-1982)

4.1 Los primeros años

A partir de 1974, en un sistema financiero

que había recorrido un proceso de marcada concentración institucional, a raíz del cual incrementó su peso relativo el capital extranjero, comenzó a impulsarse una política aperturista. Con este objetivo y en el marco de las orientaciones generales de política económica, se adoptaron un conjunto de disposiciones que tendieron a facilitar y ampliar las actividades financieras y el ingreso de capitales de origen extranjero. (23)

El papel concebido para la banca era de captar y canalizar el ahorro interno y externo en condiciones competitivas con el mercado internacional, para lo cual era preciso una liberación progresiva de las operaciones bancarias.

Sin embargo, mientras que por un lado se procuraba cumplir con los objetivos antedichos, por otro, regía la prohibición legal a la instalación de nuevos bancos y sucursales. Ante este doble condicionamiento, el proceso de extranjerización en este sub-período asumió parcialmente las formas que mencionáramos en el apartado anterior.

Como ejemplo de ello tenemos:

UBUR (antes nacional) — 1974

Banco Pan de Azúcar (antes capital nacional) — 1976.

Por su parte, durante 1977-78, se autorizó la instalación de 4 casas bancarias. Estas entidades fueron autorizadas (1976) a recibir depósitos a plazo en moneda extranjera de no residentes, disposición que amplió su operativa hasta entonces limitada a las colocaciones en base a fondos propios.

Para 1975 ya es posible constatar un serio avance en la extranjerización del sistema en relación a la situación de la década anterior: los bancos extranjeros participaban para ese año con el 39.9% del patrimonio; el 50.2% de los depósitos y el 51.3% de las colocaciones. En 1977 di-

chos porcentajes llegan a ser del 44,4%, 49.7% y 53.2%, respectivamente. (Cuadro No. 2) Paralelamente, la banca pública comercial perdió participación en el mercado. El resultado fue una acelerada reducción de la importancia de la banca de origen nacional. (Cuadro No. 3).

4.2 *La apuesta a la plaza financiera: 1978-1982.*

4.2.1 *Modalidad de expansión*

El período que se inicia a fines de 1978 en términos de conducción económica se sustentaba teóricamente en el enfoque monetario de balanza de pagos, y se orientó al objetivo de corto plazo de estabilizar precios. Para el cumplimiento de dicho objetivo, la política cambiaria asumió un rol principal. Se adoptó una estrategia de sistemático rezago cambiario para imponer un techo a la inflación interna, al tiempo que se procuraba abatir las expectativas respecto a la evolución futura del nivel de precios. A partir de octubre de 1978, la cotización preanunciada del tipo de cambio ("tablita"), no sólo debe entenderse como un instrumento para abatir la inflación sino como el paso previo a la estabilidad cambiaria que era vista como un prerrequisito para profundizar la integración del mercado local al mercado financiero internacional. (24)

El logro de la estabilidad cambiaria, la libre movilidad de capitales (1974), la derogación del curso forzoso del peso uruguayo (1976), la liberación de las tasas de interés, la remoción de la política de encajes y la Ley de Reforma Tributaria (estas tres medidas en 1979) (25), que redujo los impuestos para la actividad doméstica, y los eliminó para la banca "off-shore", generaron atractivas condiciones para la afirmación de Montevideo como plaza financiera regional. La ubicación del país, situado entre las dos economías más impor-

tantes de Sud América, la abundancia de recursos humanos calificados y fundamentalmente la estabilidad política y económica que proporcionaba el régimen dictatorial (26), habrían coadyuvado a despertar el interés de los bancos transnacionales por instalarse en el mercado uruguayo. Mientras que las carencias existentes a nivel de comunicaciones fluidas con el resto del mundo, fueron parcialmente resueltas durante el período. (27) Por otra parte, durante estos años se da una importante expansión de la liquidez en el mercado mundial, que alentó a la banca transnacional a buscar nuevos espacios de competencia.

En el lapso que va de 1978 a 1982, se verifica el período de mayor expansión de la intermediación financiera y de la banca extranjera en el país. La participación de las actividades financieras en el producto se incrementa a lo largo de todo el período, mientras que los activos financieros en poder del público que ya en 1978 se habían prácticamente duplicado en relación a 1973, medidos en valores constantes, mantuvieron una tendencia creciente hasta 1982 y equivalían en 1981, al 50% del producto.

El acelerado desarrollo que mostrara la intermediación financiera estuvo liderado por la banca privada. Los pasivos monetarios de esta última que representaban en 1978 el 81% del total de los pasivos monetarios del sistema bancario comercial (BROU — Banca Privada), sumaron el 84% en 1981.

En cuanto al desarrollo de su red física —agencias y sucursales— la banca privada mostró hasta 1981 un ritmo permanentemente creciente tanto en Montevideo como en el Interior, que se reflejaba en el aumento del personal ocupado.

Durante el período que nos ocupa se verificó un fuerte avance en el proceso de extranjeriza-

ción del sistema bancario. Este se dio, tanto a través del ingreso de nuevas entidades financieras extranjeras (casas bancarias) como mediante la adquisición de bancos nacionales por instituciones del exterior.

Entre 1979 y 1982 se instalaron en el país 10 nuevas Casas Bancarias en su totalidad de capi-

tal extranjero. (Anexo No. 2) Estas instituciones, se orientaron hacia la captación ofreciendo tasas de interés más elevadas que las de los bancos. (28)

Durante 1982, cuatro bancos nacionales (29) fueron adquiridos por capitales extranjeros. Estos fueron:

De Santander (antes del Litoral)

NMB Sudamericano (antes Bafisud)

Exterior (antes Banfed)

Centrobanco (antes Panamericano)

Esta operación resulta indisociable de la crisis que se apodera del sistema financiero en 1982, y de la estrategia que despliega el BCU para enfrentarla. En efecto, las citadas instituciones, que atra-

CUADRO No. 3

Evolución de la participación de la banca nacional y extranjera en el sistema bancario comercial. (*)
(en porcentajes)

	Dic./1975		Dic./1977		Enero/1983		Nov./1986	
	Depósitos	Colocaciones	Depósitos	Colocaciones	Depósitos	Colocaciones	Depósitos	Colocaciones
(1) Banca Privada Nacional	36,53	24,80	40,42	26,48	17,78	15,92	24,13 (**)	23,18
(2) Banco República	26,65	49,08	20,43	43,42	18,43	27,95	33,70	37,97
(3) Banca Nacional	63,18	73,88	60,85	69,90	36,21	43,87	57,83	61,15
(4) Banca Extranjera	36,82	26,12	39,15	30,10	63,79	56,13	42,17	38,85
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(*) Las estimaciones sobre depósitos y colocaciones de la banca privada se realizaron en base al Pasivo Exigible y Activo Exigible del total de bancos. Las dificultades para obtener información impidieron considerar la participación de las Casas Bancarias, lo cual supone subestimar la participación extranjera en el sistema, dado que en su mayoría, estas entidades son extranjeras.

(**) A noviembre de 1986 se incluyen en banca privada Nacional los bancos Pan de Azúcar e Italia por entonces casi íntegramente propiedad del BROU y los bancos Comercial y La Caja Obrera. Estos últimos fueron adquiridos por el BROU durante 1987.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central del Uruguay.

vesaban una situación en extremo crítica, fueron saneadas por el BCU mediante la compra de sus carteras morosas, y luego transferidas a bancos extranjeros. De acuerdo a este expediente, la autoridad monetaria absorbió las pérdidas que, en ausencia de una intervención del Estado, habrían sido soportadas por los accionistas y acreedores de los bancos, y logró evitar el colapso del sistema. El costo fue: mayor endeudamiento externo, mayor desequilibrio fiscal e incremento en el grado de extranjerización de la banca privada.

En consecuencia, el aumento de la presencia extranjera en el sistema financiero que deriva de la enajenación de los citados bancos, se explica en parte por la respuesta estatal a la crisis bancaria y en parte, por el interés de los bancos adquirentes por radicarse en el país. Habida cuenta de la crisis que atravesaba el sistema financiero, el deseo de estos últimos de instalarse en el mercado uruguayo, no puede vincularse a la actividad doméstica, sino que en un contexto de permisividad sin precedentes, debe relacionarse al afán de participar en la plaza financiera regional. (30)

El impulso que recibe el proceso de extranjerización bancaria entre 1979 y 1982 se materializa de dos maneras: por una parte, por el ingreso de nuevas instituciones (casas bancarias) que se especializan en la actividad *off-shore* y en la canalización de recursos externos a prestatarios locales, y por otro, por la radicación de bancos extranjeros interesados en sumarse a la "ventanilla" del mercado financiero internacional en el Cono Sur. Lo dicho nos permite encuadrar la extranjerización bancaria del período dentro del patrón de expansión transnacional, en tanto verificamos sus rasgos característicos respecto a la participación mayoritaria en el mercado de los bancos extranjeros, a la permisividad que logran en materia de regula-

ción y a la importancia que cobra la operativa con no residentes.

4.2.2 El espacio transnacional y las políticas de regulación.

La reafirmación del proyecto de constituir una plaza financiera regional requeriría modificaciones en la normativa, las que se irían logrando a partir de normas, decretos y leyes, para consolidarse finalmente en un nuevo marco legal a través de la Ley de Intermediación Financiera (LIF) de 1982.

Estas transformaciones de carácter legal afectaron indirecta y directamente aspectos relativos a la política de regulación para la banca extranjera, y crearon condiciones para favorecer el desarrollo de la transnacionalización.

Para lograr una completa apertura era necesario eliminar las trabas a la instalación de nuevos bancos, surgidas a partir de la Ley de 1965. En 1981, se sancionó la Ley 15.207, que derogó la prohibición para la instalación de nuevas instituciones bancarias. Allí se estableció que podrían instalarse en cantidad equivalente al 10% de los existentes el año inmediato anterior.

La sanción de la LIF (17.9.82) (31) consolidó normativamente la política de aliento a la conformación de la plaza financiera e incluyó nuevas disposiciones sobre secreto bancario (Art. 25) y facilidades de instalación.

Pero además, previó un régimen de organización y funcionamiento para el sistema financiero, amparando todas las actividades comprendidas en el concepto de intermediación financiera. Esto es, "la realización habitual y profesional de operaciones de intermediación o mediación entre la oferta y la demanda de títulos, valores, dinero o metales preciosos". Por lo tanto, dentro del ré-

gimen caben varias modalidades de entidades: bancos, casas financieras (32), empresas de intermediación financiera externa, cooperativas de intermediación financiera, empresas de administración de consorcios y mediadores financieros.

Para todas ellas, los requisitos de instalación suponen la autorización previa del Poder Ejecutivo con asesoramiento del BCU, tomando en cuenta no sólo razones de legalidad, sino de oportunidad y conveniencia.

Para los bancos la ley ratifica los requisitos señalados en oportunidad de tratar la ley 15.207. A su vez, modifica algunas condiciones requeridas para la autorización, aumentando el depósito previo en el BCU y modificando la base de su porcentaje. (33)

Particularmente en el caso de los bancos extranjeros, (34) la Ley exige que los estatutos o reglamentos no prohiban a ciudadanos uruguayos ocupar cargos en la institución dentro del territorio nacional (Art. 8o.). Como hemos visto, la Ley de Bancos de 1938 contenía otras exigencias que no aparecen en la legislación actual.

La Ley de Intermediación Financiera prevé, además, la existencia de empresas que se ocupan exclusivamente de la operativa *off-shore*, a las que le otorga beneficios fiscales, exoneración de guardar encaje y otros gravámenes. Este régimen sería aplicable también en aquellos casos en que este tipo de operaciones se realicen en departamentos especializados de otras entidades.

4.2.3 Presencia de la banca transnacional

Al reparar en algunos indicadores se pone de relieve el alto grado de extranjerización del sistema bancario alcanzado para 1983.

Por entonces, los bancos extranjeros representaban el 83.1% del patrimonio total del sistema

bancario privado, el 77.9% de las colocaciones y el 78.2% de la captación. Asimismo, se constata un pronunciado avance de la participación de las casas bancarias en la intermediación financiera. Estas, que representaban el 2.4% del crédito y el 0.9% de los depósitos del sistema bancario privado en 1978, daban cuenta del 14.0% y el 9.5%, respectivamente, cuatro años después.

A riesgo de subestimar la presencia extranjera en el sistema financiero hacia 1983 —dificultades en la obtención de información nos impiden considerar la participación de las casas bancarias extranjeras— las colocaciones y depósitos de la banca extranjera, representaban según nuestras estimaciones, el 56.1% y el 63.8% respectivamente, del total del sistema bancario comercial. (Cuadro No. 3)

5. Crisis financiera y reflujo en el proceso de extranjerización (1983-1986)

En los años previos a la eclosión de la crisis financiera de 1982, tuvo lugar una extraordinaria expansión del crédito al sector privado. El coeficiente deuda/producto del sector privado creció aceleradamente. Entre los años 1978 y 1981 pasó de 0.41 a 0.56; y en 1982, como resultado de la devaluación y la caída de la producción llegó a 1.12. Si el mismo coeficiente lo definimos a partir del crédito otorgado por la banca privada, se observa un crecimiento aún más marcado.

La banca privada, desde 1977 participó mayoritariamente en las colocaciones, correspondiéndole en 1982 casi las 3/4 partes del volumen de préstamos al sector privado.

Hacia 1982 la brusca caída en la producción operó sobre un sector privado fuertemente endeudado incrementando la morosidad de las carteras

bancarias. En estas condiciones, la maxidevaluación de noviembre de dicho año incrementó las deudas pactadas en moneda extranjera y desvalorizó aún más los activos empujando los deudores a la insolvencia. El sistema bancario que enfrentaba una seria pérdida de depósitos —contrapartida de la fuga de capitales nacionales y extranjeros hacia el exterior— se encontró desde entonces con una situación en extremo crítica.

Para enfrentar simultáneamente la situación de crisis financiera y estrangulamiento externo la conducción económica optó por realizar una segunda modalidad de compra de carteras. Para ello se recurrió a la compra de créditos vencidos a las filiales de los bancos extranjeros radicados en el país a cambio de nuevos préstamos externos.

A partir de 1983, la crisis financiera y la perspectiva cercana del cambio político que conducía a un gobierno democrático, derivaron en el cuestionamiento de la viabilidad de la plaza financiera, —que había funcionado fundamentalmente recibiendo depósitos de no residentes (mayoritariamente capitales argentinos) y canalizándolos casi en su totalidad a residentes—, todo lo cual ha determinado un reflujo en el proceso de extranjerización.

Por un lado, desde 1983 hasta 1986 se retiraron 7 casas bancarias, disminuyendo de 23 a 16 las instaladas en la plaza (35), por otro, en 1984 y 1985, como consecuencia de problemas externos en algunos casos, y de la propia crisis financiera, 3 instituciones de capital extranjero atravesaron serias dificultades. El Banco del Plata, que pertenecía al Grupo Rumasa Español y a un capitalista chileno, es intervenido, y al no contar con apoyo del gobierno español, es liquidado en 1984. En 1985, el Banco de Italia, que había ingresado al sistema el año anterior como resultado de una trans-

formación institucional, fue intervenido por el BCU. (Ver Anexo I)

Esta intervención se dio en respuesta a la caída de su institución matriz en la Argentina, más allá de que el propio banco estaba en dificultades. En el mismo año, uno de los mayores bancos, el Pan de Azúcar (Cuadro No. 4), que atravesaba una difícil situación financiera y se encontraba sin apoyo externo debido a la intervención de su institución madre en Chile, fue adquirido por el BROU.

Posteriormente, ambos bancos se fusionaron pasando a propiedad del BROU, que posee el 83% del capital accionario. El 17% restante pertenece a los depositantes del De Italia, que fueron impelidos a aceptar la capitalización de un porcentaje de sus depósitos a cambio de títulos de propiedad. La particularidad de esta operación consistió en que por primera y única vez los depositantes se hicieron cargo de parte de los costos.

Por entonces, era conocido que los dos bancos privados nacionales existentes (Comercial y La Caja Obrera) presentaban serios problemas de solvencia como consecuencia de la crisis financiera, y de que fueron sólo marginalmente beneficiados por la venta de carteras al Banco Central del Uruguay.

Casi dos años después (marzo 1987) hizo eclosión la crítica situación que atravesaba el Banco Comercial. En esta oportunidad el BROU intervino en la recapitalización del banco (aportó capital por un monto próximo a los 46 millones de dólares) y se constituyó en propietario casi exclusivo de la institución. Más recientemente, (junio 1987) el Banco La Caja Obrera, que enfrentaba una situación similar —a pesar de haber realizado una peculiar venta de carteras al BCU en 1984 (36)— fue adquirido por el BROU a través

CUADRO No. 4
Ranking de Bancos privados según pasivo exigible y patrimonial en moneda nacional
y moneda extranjera (en porcentajes).

Años Bancos	1979		1983		1984		1985		1986*	
	%	Posición	%	Posición	%	Posición	%	Posición	%	Posición
Comercial	15,12	1	11,62	1	10,08	1	10,49	2	11,36	2
Caja Obrera	9,47	2	9,54	3	8,40	4	8,53	4	8,96	3
Pan de Azúcar	8,58	3	9,98	2	9,75	2	10,63	1	11,84	1
De Crédito	7,35	4	9,48	4	8,46	3	8,17	5	8,57	4
Real	6,56	5	3,16	12	3,20	14	3,76	11	4,47	9
Del Litoral	6,52	6	6,50	6 (a)	6,52	7	4,87	8	6,04	6
De Montevideo	5,25	7	4,32	9	4,47	11	5,13	7	5,43	7
Banfisud	5,25	8	7,13	5	6,52 (d)	6	9,06	3	4,84	8
de Londres	4,87	9	4,81	7	4,30	11	4,24	9	3,85	10
Banfed	4,25	10	3,91	11 (c)	6,73	5	6,09	6	6,17	5
Citibank	4,20	11	4,78	8	3,72	12	3,41	13	2,84	15
UBUR	3,75	12	3,02	14	2,91	16	3,01	14	3,39	13
Discount	3,64	13	2,87	15	3,13	15	2,82	16	3,44	12
Panamericano	3,17	14	1,63	20 (b)	1,68	18	1,44	19	1,67	19
Sudameris	2,83	15	2,06	18	2,22	17	2,69	17	2,48	17
Holandés Unido	2,80	16	3,06	13	3,21	13	3,45	12	3,78	11
Of América	1,58	17	2,09	17	1,45	19	1,86	18	1,10	21
De Boston	1,54	18	4,16	10	5,29	8	2,95	15	2,62	16
Do Brasil	1,52	19	1,64	19	1,06	20	1,11	21	1,22	20
Del Plata	1,08	20	2,34	16	— (g)	—	—	—	—	—
De la Nación	0,67	21	0,78	22	0,92	22	1,05	22	1,05	22
Trade Dev	—	—	1,12	21	1,12 (f)	21	1,20	20	1,75	18
De Italia	—	—	—	—	4,86 (e)	9	4,04	10	3,07	14
Bancos Nacionales	51,13	—	21,16	—	18,48	—	33,69	—	35,23	—

(a) De Santander; (b) Centrobanco; (c) Exterior; (d) NMB Sudamericano; (e) antes Pemar e Italsud; (f) American Express; (g) Se liquidó, y el personal lo absorbió el BCU.

Fuente: Elaborado en base a datos de la Asociación de Bancos, Información de octubre de 1986 a noviembre

* 1986 — a noviembre.

de su fusión con el Banco Pan de Azúcar. Los costos que deberá asumir el Estado (a través del BROU) como consecuencia de la compra de estos bancos, aunque cuantiosos, resultan de difícil estimación.

Situación actual y perspectivas.

En el presente, como resultado de un proceso que hemos tratado de delinear en sus rasgos más generales, el sistema bancario de nuestro país, visto desde el ángulo de la propiedad de las instituciones, presenta el siguiente panorama: la banca privada de capital nacional ha desaparecido, la banca pública ha crecido extraordinariamente y la banca extranjera ha reducido su participación en el mercado.

Lo acontecido con la banca privada nacional resulta del largo proceso de debilitamiento de este tipo de instituciones que comenzó con la crisis de 1965. Desde entonces hasta 1982 a través de diversos mecanismos la banca privada nacional cedió posiciones ante la banca extranjera. Sucedió la crisis financiera, las acciones del Estado tendieron a profundizar dicho proceso. Por una parte, cuatro instituciones fueron extranjerizadas y por otra, las compras de carteras beneficiaron preferencialmente a las instituciones foráneas. Ello está por detrás, junto a otros elementos de la crisis de solvencia que concluye con la estatización de los dos grandes bancos privados nacionales.

El fuerte crecimiento de la banca pública que se verifica en los dos últimos años es el resultado de dos factores. Por un lado, de la absorción por parte del BROU de cuatro instituciones en crítica situación y por otro del aumento de la gravitación de dicho banco en el mercado. Esto último debe vincularse al decremento de la captación a no residentes, (que afectó en mayor medi-

da a la banca privada) y fundamentalmente, al vuelco de los depositantes hacia el BROU ante lo que percibían crítica situación de la banca privada.

La concurrencia de los elementos citados determinó un marcado incremento en la presencia de la banca pública en el mercado. Considerada en su conjunto, la participación del BROU y sus "bancos asociados" rondaría el 58% de los depósitos y el 63% de las colocaciones del sistema bancario comercial. En circunstancias en que hacia 1983 el BROU daba cuenta de sólo el 18.4% de los depósitos y el 28% de las colocaciones. (Cuadro No. 3). Cabe consignar que los bancos adquiridos por el BROU (especialmente La Caja Obrera y el Comercial) poseen una amplia red de sucursales en todo el país, reúnen el 39.4% del total de la banca privada, y ocupan aproximadamente el 36% de los empleados bancarios.

Como ya señalamos, la banca extranjera ha tendido a reducir su participación en el mercado. Desde 1983 dejaron de operar 7 casas bancarias y un banco, mientras que otros dos fueron adquiridos por el BROU. Las restantes instituciones parecen empeñadas en reducir la red física (37) y el personal ocupado (38) procurando adecuar su estructura al volumen de negocios actual.

En lo que hace a la política crediticia los bancos extranjeros han tendido en los últimos años a intensificar la actividad *off-shore* (reciclando una proporción mayor de los depósitos de no residentes al exterior) y a concentrar el crédito en grandes prestatarios acentuando el carácter "mayorista" de su actividad (39). Paralelamente han reducido su exposición en moneda extranjera con préstamos locales y realizando importantes amortizaciones de pasivos con corresponsales.

La situación en que se encuentra el sistema

bancario hoy, con una banca pública que ha crecido desordenadamente a instancias de las perentorias exigencias de la crisis y una banca extranjera que tiende a redimensionarse sin que aún se advierta una estrategia clara, impone una reflexión sobre el futuro institucional del sistema.

Miembros del equipo económico han manifestado su voluntad de reprivatizar, lo cual hoy significa extranjerizar los bancos bajo dominio público. Desde esta perspectiva, la intervención del BROU habría tenido un carácter meramente estabilizador, orientado a evitar el colapso del sistema financiero. Dicha posición nos merece dos comentarios. Uno relativo a su viabilidad y otro a su conveniencia.

En cuanto a lo primero, aún suponiendo que existan bancos extranjeros deseosos de instalarse en el país —hecho que parece cuestionado por la situación actual de la intermediación financiera doméstica— el marcado deterioro de las carteras de crédito de los bancos en cuestión dificultaría en extremo su extranjerización. Salvo que se los saneara íntegramente antes de venderlos. Esta alternativa, asimilable a la compra de carteras que precedió a la extranjerización de cuatro bancos en 1982, encontraría, en democracia, grandes limitaciones de orden político. Por otra parte, la dimensión de los bancos hoy bajo control estatal a la que hicimos referencia más arriba, no condice con el *modus operandi* que es tradicional en la banca extranjera y menos aún con el de instituciones cuyo interés en instalarse en el país, devendría del afán de tener presencia en la región, más que el de obtener participación en el mercado doméstico.

En lo que hace el segundo aspecto, varias razones vuelven a nuestro juicio inconveniente dar un nuevo impulso a la extranjerización del sistema

bancario. En primer lugar, porque el control del ahorro público y el crédito por instituciones foráneas debilita la capacidad de control nacional sobre un sector estratégico y concentra una cuota parte de poder muy grande en agentes que pueden usarlo contra el interés nacional. (40) En segundo lugar, porque la operatoria local de los bancos extranjeros se caracteriza por la concentración de los

recursos crediticios con grandes prestatarios desatendiendo a la pequeña y mediana empresa.

Por todo lo dicho, si lo que se procura es una estrategia que impulse al país hacia el desarrollo económico y social compatible con la afirmación de la soberanía nacional, la situación actual en el sistema bancario encierra una potencialidad y un desafío. Potencialidad, porque el Esta-

do como consecuencia de la crisis de la banca privada amplía su presencia en el mercado. Desafío, porque este crecimiento desordenado de la banca comercial del Estado, deberá ser encauzado de modo que sea capaz de constituir en el marco de nuevas políticas financieras, un efectivo aporte al financiamiento de la producción y la acumulación de capital.

A N E X O I

Evolución del Sistema Bancario Privado según propiedad del capital (1974-1986)

Bancos	Antecedentes		
Exterior	— Ex-Banfed (1969), nacional hasta 1982 en que lo adquiere el Banco Exterior de España, No. 154 del ranking mundial.	De Santander	— Ex-Del Litoral (1938), nacional, del interior hasta 1982 en que pasa a ser banco asociado al Grupo Internacional Santander S.A., España; adquisición realizada por la Casa Bancaria de Santander.
NMB Sudamericano	— Ex-Bafisud (1953), nacional con participación de capitales franco luxemburgueses del Crédit Foncier, hasta 1982 en que pasa a pertenecer al Grupo NMB Holanda, No. 80 del ranking.	De Londres	— Extranjero (1862), Sucursal del Lloyds Bank International Ltd., subsidiaria del Lloyds Bank P.L.C., No. 28 del ranking.
Citibank	— Extranjero (1915), sucursal de Citicorp, No. 1 en el ranking mundial.	Del Plata	— Nacional, es adquirido por capitales chilenos y españoles, hasta que es intervenido y liquidado en 1984.
Comercial	— Nacional (1857). En 1987 es capitalizado por el BROU.	De Montevideo	— Inicialmente (1942) su capital pertenecía mayoritariamente a Burge y Born, luego es adquirido por el Banco Alemán de Ultramar de Hamburgo, y a fines de la década del 60 pasa al Deutsch Bank de Frankfurt, RFA, No. 14 del ranking.
De Crédito	— Nacional (1908), hasta 1982 en que es adquirido por la Secta Moon, grupo religioso del exterior.	Discount Bank	— Extranjero (1978), antes Discount Overseas (1958) de origen suizo, sucursal del Israel Discount Bank Ltd., No. 132 del ranking.
De la Nación Argentina	— Extranjero (1961), sucursal del Banco de la Nación Argentina, estatal, No. 140 del ranking.		

Do Brasil	— Extranjero (1945) sucursal del Banco do Brasil, estatal, No. 22 del ranking.		ca privada, se fusiona con el Banco de Italia; correspondiéndole al BROU el 83 % de las acciones.
Sudameris	— Ex-Francés-Italiano (1924) en 1974 cambia de nombre. El 48% del capital lo posee el Banca Commerciale Italiana, No. 56, con participación de Indo-suez, Dresdner Bank, Paribas Internacional, Unión de Bancos Suizos.	Real	— Ex-Foreign Trade (1962), controlado por Banque pour le Commerce Suisse Israelien, extranjero, hasta 1975 en que pasa a pertenecer al Grupo Real — San Pablo, Brasil.
Holandés Unido	— Extranjero (1952) sucursal del Algemeine Bank Nederland, No. 37 del ranking.	UBUR	— Nacional (1964), surge como fusión del Territorial y Español fundamentalmente. En 1974 pasa a pertenecer al Grupo Banesto — español y está afiliado bajo control al Banco Español de Crédito, No. 120 del ranking.
De Boston	— Ex-Internacional (1952), nacional hasta que es adquirido por un grupo argentino, entre otros Bco. de Rosario, en la década del 60. Se convierte en 1976 en Subsidiario del Banco de Boston con el mismo nombre, para cambiarlo por el actual en 1979.	American Express	— Ex-Trade - Development (1982), surgido de la transformación de una casa bancaria (1978) hasta 1984 que pasa a tener su nombre actual.
Caja Obrera	— Nacional (1905), antes Caja Popular, probablemente el de mayor cantidad de accionistas. En 1987 se fusiona con el Pan de Azúcar que a su vez es propiedad del BROU.	De Italia	— Extranjero (1984), por transformación de la Casa Bancaria Italsud y adquisición de Pamar C.B. Es intervenido en 1985 y luego fusionado con el Banco Pan de Azúcar, por entonces dentro del patrimonio del BROU.
Of America	— Extranjero (1969), tiene como antecedente al Banco del Este que fue liquidado y traspasó instalaciones y funcionarios. Sucursal de Bank-América Corporation (San Francisco-California), No. 2 del ranking.		
Centrobanco	— Ex-Panamericano (1976), nacional (antes Palestino, 1950), es adquirido en 1982 por el Banco Central de Madrid, No. 113 del ranking.		
Pan de Azúcar	— Nacional (1945) del interior, es adquirido por capitales argentinos y chilenos en 1976, hasta 1985 en que es intervenido por el Banco Central del Uruguay, permaneciendo como figura jurídica		

Nota: Los datos relativos a la ubicación de las instituciones bancarias en el ranking mundial corresponden a 1983 y fueron tomados de: Who owns what in world banking? The Financial Times. Londres. 1983.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de:

- Asociación de Bancos del Uruguay.
- La inversión extranjera en el Uruguay, A. Melgar.
- Apuntes para el estudio del sector financiero en el Uruguay, A. Alvarez.
- Inserción internacional y soberanía, Antía, F. y Davrieux, H.
- La telaraña bancaria en el Uruguay, J. J. Martínez.

ANEXO II

Casas Bancarias: Propiedad del Capital

BCC Credit and Finance (1983)	— Capital pakistání. Representación del Boston Investment and Financial Services S.A. Génova.	Hispanoamérica C.B. (1980)	-- Banco del Oeste, Argentina. Intervenido en 1986.
Real Casa Bancaria (1983)	— Consorcio con sede en Bruselas - Bélgica (Capitales de Holanda, Bélgica, Bahamas, Luxemburgo).	Leumi de Israel C.B. (1980)	-- Leumi de Israel.
Casa B. Intercontinental (1978)	— Cambio Mercurio, Argentina.	Surinvest C.B. (1981)	-- Bco. Roberts, Unibanco Do Brasil, Samuel Montegu, Corporación Financiera Internacional, Agencia del Banco Mundial.
Casa B. de la Provincia de Buenos Aires (1980)	— Banco Provincia de Bs. As., Argentina.	Transamérica C.B. (1979)	-- Compañía Aseguradora Hermes, Argentina.
Casa B. River Trade (1978)	— Banco Industrial Comercial de San Pablo (Grupo Comind) Brasil (Actualmente en liquidación por quiebra).	Republic New York C.B. (1985) (ex United Mizrahi)	-- Banco Republic New York, Estados Unidos.
Río Internacional (1977) (ex Eisa)	— Internacional Banco Río, Argentina.	Compañía General de Negocios (1980)	-- Banco General de Negocios, Argentina. Sus propietarios eran accionistas de Pemar C.B.
Exprinter C.B. (1958)	— Antes Casa de Cambios (1917) — Grupo Super-vielle, Uruguay.		
Exterbanca C.B. (1978)	— Banco Mercantil, Argentina.		
Galicia y Buenos Aires C.B. (1979)	— Banco Galicia, Argentina.		
Hapoalim (Latin América) (1979)	— Israel		

Fuente: Elaboración propia en base a datos de:

- Cámara de Entidades Financieras.
- La captación de excedentes financieros por el sistema bancario comercial. Rocca, Simon.
- Diario Oficial.

- (1) Véase: Quijano, José M.; Sánchez, H.; Antría, F. Finanzas, Desarrollo Económico y Penetración Extranjera. Finanzas Latinoamericanas y banca extranjera. Ed. UAP, México, 1985.
- (2) "No se admitirá nueva inversión extranjera directa en el sector de los seguros, banca comercial y demás instituciones financieras". Artículo 42 de la Decisión 24. Diciembre de 1970.
- (3) Esta afirmación es válida si se exceptúan los países en los que funcionan centros financieros internacionales (Panamá, Bahamas, etc.).
- (4) Michalet, Charles. La crisis financiera internacional y el papel de los bancos multinacionales: una alternativa necesaria. Economía de América Latina, No. 10, CIDE. México, 1983.
- (5) La naturaleza de las distintas entidades se relaciona con el tipo de actividades que el banco puede realizar de acuerdo a sus propios intereses y a las posibilidades que en términos de regulación cada país le ofrece; de estos dos factores deriva el carácter de su integración al sistema monetario-financiero local.
- (6) "En síntesis, las operaciones transnacionales integran a los bancos al sistema eurobanco, mientras que las operaciones multinacionales los integran a los sistemas bancarios del país huésped. Sin embargo, no debe deducirse de estos conceptos analíticos que los dos compartimentos de la actividad internacional de los bancos están rigurosamente separados. En rigor lo cierto es lo inverso y esto conduce a introducir la tercera dimensión de la internacionalización bancaria".
- (7) Michalet, C.A. Op. cit. Pág. 17.
- (7) Michalet, C.A. La Internacionalización bancaria: una proposición conceptual. Nueva Frase del Capital Financiero. Nueva imagen. México, 1981.
- (8) Favaro, Edgardo. La apertura financiera y la seguridad del sistema bancario. Cámara de Entidades Financieras. Montevideo, 1981. Pág. 19.
- (9) La Ley de Bancos de 1938, otorgó la autorización para abrir Cajas Populares solamente en el interior del país. Se requería para su instalación un capital mínimo muy bajo, sobre todo en relación con el exigido a los bancos. Constituyeron una nueva forma de integrar al mercado financiero a sectores de pequeños ahorristas.
- (10) Corsini, Yanina. Posibilidades de Uruguay como plaza financiera. Monografía. Fac. de Ciencias Económicas. Montevideo, 1983. Pág. 135.
- (11) La Ley de 1938 estableció la facultad del Poder Ejecutivo de fijar las tasas de interés sobre depósitos que acordaran la mayoría absoluta de los bancos afiliados a la Cámara Compensadora que representaran a su vez, más del 50% de aquéllos depósitos. Las tasas fueron fijadas por decreto del 25/7/1938.
- (12) El banco privado otorgaba crédito a cierta tasa de interés a sus clientes. Ese importe se redescataba en el BROU a una tasa muy baja. Este sistema constituyó un instrumento de creación de dinero ya que el Dpto. de Emisiones emitía los billetes correspondientes.
- (13) Por medio de las "coberturas" el BROU aseguraba dólares al precio oficial para los importadores. Este sistema dio lugar a importantes manobras doctas.
- (14) Se autorizaban mejores niveles de captación y depósitos, incorporación de documentos a menos de 180 días en el encaje en mayor proporción que el resto de la banca, etc.
- (15) Manzi, Ricardo. El sistema bancario privado y la política económica, ERESU. México, 1980, pág. 109.
- (16) Por el artículo 16 de la ley 13.330 se disponía: "Prohibese la instalación de Sociedades Financieras, Bancos y Cajas Populares, así como la apertura de agencias y sucursales, salvo las que resulten de la fusión de las entidades existentes o de la adquisición de agencias o sucursales por los Bancos".
- (17) El Banco de Londres, el primero de los que actuaban en la última década del siglo XIX, funcionó como representante de los intereses británicos vinculado a los frigoríficos y la exportación de carnes.
- (18) Véase: Damonte, J. Saráchaga, D. Evolución monetaria del Uruguay (1896-1955), Monografía, Tomo II, Montevideo, 1971 y Banda, A. Cappelini, J. El sistema bancario privado en el Uruguay. Monografía, Montevideo, 1970.
- (19) Buchelli, M. Características del sistema bancario en el Uruguay. Mimeo, Montevideo, 1980.
- (20) Citemos los casos del Banco de Londres que adquirió el Banco del Sur; el Citibank que instaló cuatro agencias en Montevideo a cambio de agencias del interior del de Treinta y Tres (adquirido por el de Cobranzas); el Francés e Italiano que adquirió el Banco de Río Negro, por lo cual se extendió por el litoral.
- (21) Posteriormente, el Informe previo le correspondió al Banco Central (BCU) y a la Inspección General de Hacienda. Decreto 429/967.
- (22) El Bank of America tuvo como antecedente al Banco del Este, de capital nacional, del cual conservó instalaciones y personal. (Véase Anexo I).
- (23) Liberalización del mercado de cambios (1974), aumento de los topes de las tasas de interés, liberalización de la posición en moneda extranjera de los bancos privados (1974), concertación de operaciones en moneda extranjera (1976).
- (24) Véase al respecto; José Gil Díaz, "Reforma Económica, Control Monetario y período de transición", Búsqueda, No. 89, Febrero 1980.
- (25) Se derogaron tres impuestos: a las Actividades Financieras, el impuesto Único a la Actividad Bancaria, a los Contratos y Derechos de Inscripción en el Registro Público de Comercio. Las colocaciones en el exterior fueron exoneradas del impuesto a Renta de la Industria y Comercio, al Patrimonio y al Valor Agregado.
- (26) Xavier Gorostiaga, estudioso de los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados, sostiene que los bancos transnacionales valoran muy positivamente la existencia de estabilidad política en pequeños países en los que radican. En particular, suelen instalarse en pequeños países en que existen bases militares extranjeras y/o gobiernos militares. Véase, Xavier Gorostiaga, "Los Centros Financieros Internacionales en los países subdesarrollados". ILET, México, 1978.
- (27) En este sentido, cabe destacar que Uruguay fue el tercer país latinoamericano en incorporarse a la red telemática mundial SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication S.A.) que permite el envío de grandes volúmenes de información a cualquier parte del mundo en segundos.
- (28) En mayo de 1979 fueron autorizados a operar con cuentas corrientes de no residentes.
- (29) Un quinto banco, hasta entonces de capital nacional, fue adquirido por capitales extranjeros en el año 1982. Se trata del Banco de Crédito —por entonces, tercero entre los bancos privados de acuerdo a volumen de depósitos— que fue comprado por el grupo religioso conocido como Secta Moon. En el mismo año como resultado de una transformación surge el Trade Development antes Casa Bahía.

- (30) Es posible que los bancos extranjeros que se instalaron en 1982 no hayan evaluado adecuadamente la magnitud de la crisis que padecía, ya entonces, el sistema financiero uruguayo.
- (31) Las condiciones en que se sancionó la ley fueron de absoluta premura, recurriendo a un decreto en el marco de las Medidas Prontas de Seguridad a sólo 21 días de que se tratara aquella. (27.8.82) El procedimiento, así como los considerandos del decreto que transcribimos a continuación, permiten suponer las presiones a que estaba sometido el Gobierno por parte de la banca.
"Visto: La firme decisión del Poder Ejecutivo en el sentido de ratificar la política económica vigente, de mantener el correcto funcionamiento de una economía de mercado y afianzar a la República como plaza financiera..."
- (32) La Ley exige que las Casas Bancarias deben cambiar su denominación (art. 3), disolverse o liquidarse, en un plazo no inferior a 10 años.
- (33) En lugar del 10% del capital a realizar el 20% de la Responsabilidad Patrimonial Neta Mínima.
- (34) Corresponde señalar que de la legislación actual resulta el siguiente criterio de clasificación de bancos: por sucursales de bancos extranjeros se entiende "... el establecimiento en el país de una entidad constituida en el exterior, con la que forma un mismo sujeto, a la cual los poderes públicos han autorizado a operar localmente". Las filiales se definen como "la sociedad que, constituida en el país como una persona jurídica nacional, pertenece mayoritariamente o resulta controlada por una entidad del exterior". Desde el punto de vista legal, de los 21 bancos que operan en plaza, 9 son sucursales o bancos extranjeros propiamente y 9 son filiales.
- (35) Las casas bancarias representan, en el total del sistema financiero, el 13.3 del pasivo exigible y el 12.8 del patrimonial en 1986, mientras que en 1983, estas cifras eran el 14.8 y el 22.4, respectivamente.
- (36) Mediante esta operación el Banco La Caja Obrera vendió al BCU créditos vencidos por aproximadamente 40 millones de dólares, con el compromiso de recomprarla durante 20 semestres. Durante los primeros años dicha operación habría de redundar en un flujo de caja positivo para el banco vendedor.
- (37) Durante 1986 fueron cerradas 13 dependencias de bancos extranjeros.
- (38) Es conocido que varios bancos de plaza ofrecen sumas importantes a su personal a cambio de "retiros voluntarios".
- (39) Los bancos extranjeros se distinguen por el carácter "mayorista" de su actividad, lo cual explica en parte su menor número de sucursales; por otro lado al estar vinculados especialmente con el comercio y la producción con actividad internacional no están interesados en expandir su red al interior del país. Estas características son particularmente evidentes en los bancos extranjeros que han ingresado en forma directa, es decir, no por el mecanismo de absorciones o adquisiciones de bancos preexistentes.
- (40) Ejemplo de esto es la ruinoso operación de compra de carteras, —realizada a instancias del Citybank y el Bank of America— condicionada a la cesión de préstamos externos.

BIBLIOGRAFIA

- Antía, F. y Davrieux, H. Inserción internacional y soberanía. La crisis uruguayo y el problema nacional. CINVE. EBO, 1984.
- Antía, Fernando. El Sistema Financiero en la Crisis, Mimeo, 1986.
- Banda, A. y Capellini, J. El sistema bancario privado en el Uruguay. Monografía, Torno 1. Montevideo, 1970.
- Buchelli, Mario. Características del Sistema Bancario en el Uruguay. Mimeo.
- Bancos del Litoral Asociados. La Reforma Financiera y sus efectos sobre la gestión bancaria. Montevideo, 1981.
- Corsini, Yanina. Posibilidades de Uruguay como plaza financiera internacional. Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Monografía 1984.
- Colegio de Contadores. Estudios sectoriales de la Economía Nacional, Documentos de Crónicas Económicas No. 4 Montevideo, 1983.
- Damonte, J. y Sarachaga, D. Evolución monetaria del Uruguay (1896-1955) Monografía, Torno II. Montevideo 1971.
- Estevez, J. y Lichtensztejn, nueva fase del capital financiero. CEESTEM-ILET, Ed. Nueva Imagen, México, 1981.
- Favaro, Edgardo. La operativa financiera y la seguridad del sistema bancario.
- Feldman, E. Sommer, Juan. Crisis financiera y endeudamiento externo en la Argentina. CET. Argentina, 1986.

- Gil Díaz, José. Reforma Económica, Control monetario y período de transición. Búsqueda No. 89. Montevideo, febrero 1980.
- Gorostiaga, Xavier. Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados. Ylat, México, 1978.
- Martínez, José Jorge. La telaraña bancaria en el Uruguay. EPU, Montevideo 1969.
- Michalet, Charles. La crisis financiera internacional y el papel de los bancos multinacionales: una alternativa necesaria. Economía de América Latina, No. 10 CIDE, México 1983.
- Melgar, Alicia. La inversión extranjera en el Uruguay.
- Olivera García, Ricardo. Casas Bancarias y apertura financiera. Montevideo, 1980. Instalación de Bancos en el Uruguay. Comentario de la Ley No. 15.207 y del Decreto 600/981. Cuadernos anuales del Foro.
- Quijano, J. M., Sánchez, H., Antía, F. Finanzas, Desarrollo Económico y penetración extranjera.
- Rocca, José y Simón, Jorge. La captación de excedentes financieros por el sistema bancario comercial. (Uruguay 1974-1982).
- Sarachaga, Darío. Uruguay hoy, CIEDUR.
- Wonssewer, I. y Sarachaga, D. La apertura financiera.
- Trías, Vivian. Imperialismo y rotca bancaria en el Uruguay, Colección Conciencia Popular, EBO, Montevideo, 1971.