



REGULACION Y SUPERVISIÓN FINANCIERA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y CENTROAMERICANO¹

Jorge Barboza²

INTRODUCCIÓN

1. Causas de la crisis. Una de las principales causas de la reciente crisis financiera y económica mundial se atribuye a una inadecuada regulación y supervisión de los mercados financieros y de capitales. En algunos casos las instituciones financieras reguladas no fueron debidamente supervisadas por diversos motivos; y en otros casos, actividades no reguladas por organismos oficiales fueron adquiriendo mucha importancia, suponiendo que existían condiciones apropiadas de autorregulación o que el mercado lo haría por las sanas condiciones de competencia existentes en esos mercados; o por la creencia errónea de que sólo los bancos podían crear riesgos sistémicos. La innovación y la sofisticación financiera, asociada a excesivos riesgos -moral y financieros-, le ganaron la partida a los reguladores y al mercado. Lo cierto es que a nivel internacional existe un amplio debate sobre la “nueva” regulación y supervisión que es necesario desarrollar para evitar que se vuelvan a presentar estos

¹/ Los términos “Centroamérica” o “región” incluyen a los siguientes países: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

²/ Economista de la SECMCA. Las ideas expuestas en estas notas reflejan la opinión personal del autor.

episodios de tan alto costo económico y social para el mundo.

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

2. Avances en los Estados Unidos de América (EUA). Cabe destacar que recientemente el Congreso de EUA aprobó trascendentales modificaciones regulatorias, cuya implementación mejorará las redes de seguridad financiera en el mediano plazo. Las reformas legales, entre otros aspectos, refuerzan las facultades de las autoridades reguladoras y supervisoras, con capacidad de establecer una mayor vigilancia sobre las grandes firmas y frenar el uso de prácticas de alto riesgo que son vistas como culpables del colapso financiero y reforzar su capital; poner fin al rescate de los grandes bancos; y crear una agencia de protección del consumidor para evitar los abusos de la industria. También busca controlar los sofisticados mercados de derivados; aumentar la transparencia y responsabilidades de la Reserva Federal como Banco Central; y establece nuevas reglas para la concesión de hipotecas para prevenir los abusos que contribuyeron en el colapso del sector inmobiliario. Asimismo, la reforma incluye la regulación de las agencias de calificación, creando una entidad intermedia entre ellas y las instituciones de supervisión financiera.

3. Supervisión consolidada basada en riesgos. En general, la regulación y supervisión internacional está enfatizando en la supervisión consolidada basada en riesgos de los grupos financieros, definidos como un conjunto de empresas agrupadas bajo un control unificado, dedicadas principalmente a la prestación de servicios financieros en sectores bancario, seguros, valores, pensiones



y otras. Asimismo, está poniendo atención en la regulación de actividades hasta ahora no reguladas (derivados) y en el conocimiento de grupos económicos con actividades financieras, dadas las correlaciones y dependencias que se habían establecido entre grandes corporaciones bancarias y negocios subyacentes.

4. Rol de la banca central. También existe mayor coincidencia en que los bancos centrales deben tener un rol más explícito en la regulación financiera y en la vigilancia macroprudencial del sistema financiero, en consideración al rol de prestamista de última instancia que tiene la banca central. Incluso se ha planteado que los bancos centrales tengan la responsabilidad de la supervisión de aquellas instituciones financieras que son sistémicamente importantes. El seguimiento periódico y conocimiento cercano de las actividades e interconexiones de las grandes instituciones financieras le permitiría al banco central actuar con mayor rapidez y oportunidad en situaciones que puedan derivar en crisis financieras, evitando el riesgo sistémico. El principio subyacente es que deben prevenirse las crisis pues una vez iniciadas, su desarrollo es difícil de revertir y el costo económico y social siempre es muy elevado.

5. Política monetaria. La participación más activa del Banco Central en la supervisión de entidades financieras no está exenta de cuestionamientos, pues podría resultar contrapuesta a la responsabilidad básica de implementar una política monetaria ligada exclusivamente al control de la inflación. Tal posible contradicción, se argumenta, podría atenuarse en el tanto la

función de prestamista de última instancia que tiene el Banco Central esté debidamente complementada con una supervisión prudencial sólida, sistemas de seguro de depósitos adecuadamente capitalizados, con participación de las entidades financieras en su financiamiento conforme a los riesgos que éstas asumen; y un mecanismo robusto y expedito de resolución de entidades insolventes.

6. Agencias Calificadoras de Riesgos (ACR). Otro tema importante que se está discutiendo a nivel internacional se refiere al rol de las ACR, a efecto de que su actividad sea más profunda y completa, dotada de mayor transparencia e imparcialidad, para que en la práctica realmente ayude a disminuir la toma de excesivos riesgos en los mercados financieros y no a incrementarlos, como fue evidente en la reciente crisis global.

7. Capital en función de riesgos. Un tema crucial para mitigar los riesgos es la necesidad de fortalecer el capital propio de las entidades financieras, mucho mayor al actual, para que se constituya en un verdadero pilar en la determinación de su solidez financiera. Esto significa básicamente requerirle a las entidades financieras más aportes de capital; limitarles su capacidad de apalancamiento; y aplicar mayor rigurosidad a la valoración de las carteras de préstamos y a las inversiones en valores (valoración más estricta de los riesgos que se asumen), procurando disponer de adecuadas provisiones por carteras de préstamos o de inversiones en valores de baja calidad.

8. Institucionalidad de la regulación y supervisión. Existe un amplio debate sobre la institucionalidad apropiada para una



regulación y supervisión efectivas de las entidades financieras, además de darle un rol preponderante a los bancos centrales en la supervisión de instituciones financieras sistémicamente importantes. Este debate tiene que ver con la forma como están organizadas las entidades nacionales de supervisión y el rol de los organismos e instituciones internacionales. En el ámbito nacional, resurge de esta crisis como un tema relevante la eficacia de tener varias agencias supervisoras según la especialidad financiera (bancos, valores, seguros, etc.), respecto a entidades integradas con ramas especializadas. La base de discusión se fundamenta en la mejor forma de supervisar el funcionamiento de conglomerados financieros y de realizar la debida coordinación internacional, la cual se dificulta con la existencia de múltiples agencias supervisoras.

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN EL ENTORNO CENTROAMERICANO

Características de los sistemas bancarios de la región

9. Consolidación y regionalización bancaria. En Centroamérica desde hace varios años está en marcha un proceso de consolidación bancaria. El número de bancos disminuyó de 117 en 1998 a 70 en 2010, es decir, 47 bancos menos. También está ocurriendo un proceso de regionalización de la banca comercial, con la aparición de “Bancos Regionales (BR)”, que son bancos con presencia en dos o más países. Ya son 15 los BR y administran casi \$71.000 millones, esto es, el 53% del total de activos bancarios de la región. De los 15 BR, 7 son bancos internacionales, entre ellos el HSBC, Citibank, Scotiabank, BAC y Bancolombia, cuyos

activos suman \$43.000 millones (60% de la BR y el 32% del total de activos bancarios de la región)³.

10. Conglomerados financieros. El tema más importante respecto de este proceso consiste en la operación de la BR bajo la figura de conglomerados financieros regionales, los cuales están ampliando y diversificando las actividades financieras locales y transfronterizas, aprovechando las economías de escala de un mercado más grande. Esta situación mejora la oportunidad de contar con servicios financieros más diversificados y eficientes en el mediano y largo plazos, pero también aumenta las oportunidades de arbitraje regulatorio y de supervisión, incrementando los riesgos y las vulnerabilidades financieras de la región, debido a la facilidad de realizar operaciones entre países de entidades de un mismo grupo.

Sistemas bancarios y crisis financiera

11. Solidez bancaria. Los sistemas financieros centroamericanos están saliendo bien librados de los efectos de la crisis internacional. Aunque se han deteriorado los índices de morosidad y rentabilidad, se mantiene la solidez financiera de las instituciones y se han fortalecido los esquemas de seguimiento a efecto de enfrentar oportunamente cualquier indicio de situaciones delicadas que puedan tener repercusiones sistémicas. Además, oportunamente los bancos centrales centroamericanos adoptaron diversas

³/ Un amplio detalle sobre el proceso de consolidación bancaria en Centroamérica y la conformación de conglomerados financieros regionales se encuentra en la Nota Económica No. 11 de junio de 2008, elaborada por Enrique Dubón.



medidas dirigidas a la provisión de liquidez a las entidades financieras para que pudieran hacer frente a la situación de astringencia de fondos, como una medida precautoria para preservar la estabilidad de los sistemas financieros.

12. Medidas de apoyo de los bancos centrales. En ese contexto, todos los bancos centrales de la región reforzaron el acceso a sus ventanillas tradicionales de liquidez, a la vez que las abrieron nuevas ventanillas para poner a disposición de las entidades financieras distintas líneas especiales de crédito y de opciones para obtener liquidez, que les permitiera afrontar cualquier requerimiento extraordinario y temporal de recursos derivada de la actual crisis. Asimismo, se redujeron las tasas a las que dichos recursos se colocan entre los demandantes y se flexibilizaron algunas normas prudenciales para mantener la mora crediticia dentro de niveles sostenibles, sin afectar la solidez de las entidades financieras. El uso de estas medidas extraordinarias fue limitado, pero sin duda dieron más tranquilidad a los clientes y administradores bancarios.

13. Políticas monetaria y financiera. La conclusión fundamental de la reciente crisis internacional es la palpable interrelación existente entre la política financiera con la política monetaria, cuya armonía es indispensable para lograr y mantener la estabilidad de las economías. Políticas macroeconómicas acertadas y sólidas deben complementarse con un sistema financiero estable, sólido y solvente. Lo anterior conlleva al reconocimiento práctico de que los bancos centrales no pueden extraerse de

participar activamente en la consecución del objetivo de propiciar y mantener la estabilidad del sistema financiero, resaltándose su función de prestamista de última instancia y de disponer de mecanismos para suministrar fondos a los bancos en situaciones generalizadas de estrujamiento de la liquidez que puedan derivar en crisis de solvencia.

Integración y supervisión financiera en Centroamérica

14. Integración financiera regional. La integración financiera centroamericana es un proceso en marcha, que avanza aceleradamente porque el sector privado encontró que la regionalización es la mejor forma de hacer negocios rentables, que trabajar en mercados nacionales reducidos y acotados. Los gobiernos de la región antes que tratar de limitar o controlar ese avance, deben procurar potenciar sus beneficios para la población de la región, en términos de más amplios y eficientes servicios financieros. En concordancia, deben tratar de que ese proceso se realice de manera ordenada y bajo una regulación sensata y eficiente, que no promueva el arbitraje regulatorio, previniendo el riesgo sistémico y controlando las posibilidades de contagio regional. Consecuentemente, el objetivo de Centroamérica debe ser profundizar y hacer transparente la articulación de los mercados financieros nacionales, conformando un único espacio financiero regional.

15. Estructura institucional nacional. La estructura institucional de regulación en Centroamérica es compleja, pues en varios países existen entidades supervisoras diferentes por materia (entidades financieras,



valores, seguros, pensiones): en Honduras y Nicaragua un solo organismo cubre todas áreas, aunque también con diferente organización interna; El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Panamá tienen una Superintendencia para entidades financieras, pero el mercado de valores los regula otro organismo, aunque en El Salvador está en proceso la unificación supervisora en una entidad; finalmente, Costa Rica tiene una superintendencia para cada área (entidades financieras, valores, seguros, pensiones). Tal organización sin duda dificulta establecer un mecanismo conjunto efectivo de regulación de las distintas áreas financieras.

16. Estructura institucional regional. A nivel regional, en 1976 se creó el Consejo Centroamericano de Supervisores de Bancos, Seguros y Otras Instituciones Financieras (CCSBSO), que ha realizado una buena labor de coordinación regional. Muchos son sus logros, especialmente en la homogeneización de los estados financieros de los bancos para disponer de estadísticas comparativas; el intercambio de información; y la supervisión conjunta de los grupos financieros, hasta donde lo permite la normativa propia de cada país. Lo anterior por cuanto el CCSBSO aún no tiene personalidad jurídica internacional ni se encuentra dentro de los órganos de integración en los Tratados y Protocolos de la Integración Centroamericana, por lo cual sus disposiciones no tienen carácter vinculante. Ello impide avanzar en una regulación y supervisión efectiva y consolidada de los conglomerados financieros regionales.

17. Coordinación interinstitucional regional. Entre 1995 y 2002 el Consejo

Monetario Centroamericano (CMCA) y el CCSBSO, trabajando conjuntamente, lograron importantes avances en la armonización de diversas normas regionales e impulsaron la integración financiera centroamericana mediante reuniones conjuntas. Esa práctica debe retomarse e impulsarse con el objetivo de definir y ejecutar la política financiera regional, congruente con el propósito de conformar en el largo plazo un único espacio financiero regional.

CONCLUSIONES

18. La regionalización de los grupos financieros es una realidad en Centroamérica. No se puede ignorar ni actuar como si no existiera, porque cada vez se hace más importante. En consecuencia, la supervisión consolidada transfronteriza efectiva será clave para la estabilidad financiera futura de la región. A pesar de que las leyes bancarias nacionales se han modernizado en los últimos años, esta actividad no se ha realizado de manera coordinada regionalmente, por lo cual persisten diferencias importantes en las normas de regulación y supervisión entre los países de la región, que permite el arbitraje regulatorio e incrementa la vulnerabilidad financiera.

19. Es necesario reformar la institucionalidad regulatoria y supervisora de la región. La estabilidad monetaria y estabilidad financiera son dos caras de una misma moneda. Por lo tanto, la definición de una estrategia de trabajo regional en temas monetarios y financieros no debe postergarse, para prevenir crisis sistémicas. Esto conlleva a la necesidad de reiniciar las reuniones de



trabajo periódico del CMCA con el CCSBSO. Un primer tema de este proceso es impulsar la reorganización institucional nacional y regional de la supervisión financiera para adaptarla a los requerimientos y lecciones que se derivan de la reciente crisis financiera internacional, que permita aumentar la eficacia de los sistemas de vigilancia y supervisión, tanto a nivel nacional como regional. Esta línea de acción sería congruente con el contexto internacional, donde se realiza una amplia discusión sobre las formas de ampliar y mejorar la regulación y supervisión financiera, siendo fundamental la reforma de las instituciones encargadas de esas funciones.

20. Tratado Regional de Integración

Financiera. En ese contexto, un tema que se ha soslayado desde hace muchos años es la necesidad de disponer de una institucionalidad regional con capacidad de tomar decisiones vinculantes para los países en materia de regulación y supervisión financiera. Pareciera entonces que ha llegado la hora de plantear el tema e iniciar la elaboración de una propuesta de Tratado Regional de Integración Financiera, que le brinde al CMCA y al CCSBSO las potestades necesarias para que sus decisiones en materia de regulación y supervisión financiera sean de acatamiento obligatorio en todos los países de la región que así lo acuerden. Una agenda de trabajo bajo el alero de ese Tratado deberá incluir, entre otros temas, la armonización de la normativa prudencial, con un enfoque de consolidación y supervisión de grupos financieros nacionales y regionales; la armonización de los sistemas de seguro de depósitos; la instrumentación de normas

armonizadas de gobierno corporativo; la actualización y armonización de los procedimientos de fusión, intervención y liquidación de entidades financieras en sede administrativa; el intercambio regional de información y regulación; la protección jurídica para las entidades de supervisión; y el fortalecimiento técnico de los órganos supervisores nacionales.

21. Mercado de deuda pública y de capitales.

En dicho Tratado también deberían incluirse otros temas de integración y desarrollo financiero regional, como las facultades necesarias para que se puedan adoptar las medidas para impulsar el desarrollo de un mercado regional de deuda pública y de capitales, pues la experiencia también demuestra que las economías centroamericanas son muy pequeñas para aspirar a desarrollar mercados de esa naturaleza, eficientes y profundos, indispensables para impulsar el desarrollo económico de la región⁴.

**San José, Costa Rica
Agosto de 2010**

⁴/ Sobre este tema puede consultarse la Nota Económica No. 1 titulada “Mercado de Capitales y Deuda Pública en la región”, de agosto de 2007.