



HACIA UN CONVENIO CENTROAMERICANO¹ DE INTEGRACION FINANCIERA

Jorge Barboza²

La Banca Regional es una realidad en Centroamérica

1. En varias ocasiones hemos resaltado que el proceso de integración financiera de Centroamérica avanza a paso firme, reconociendo que el negocio financiero requiere mercados de mediano tamaño, siendo las economías de la región muy pequeñas individualmente. La consecuencia lógica es que las entidades financieras de mayor tamaño, especialmente de franquicia internacional, busquen operar en todos los países.

2. A fines de 2010 operaban en la región 15 bancos regionales (BR)³, administrando casi \$74.000 millones, esto es, el 50% del total de activos bancarios de la región. De los 15 BR, 8 son bancos de capital extranjero (BRCE) y 7 de capital

centroamericano (BRCA). Los BRCE administraron el 60% de los activos de la BR y los BRCA el 40% restante. Entre los BRCE están el HSBC, Citibank (opera bajo dos razones sociales), Scotiabank, BAC, Bancolombia, Procrédit y Azteca; y los BRCA son General, Industrial, Continental, Promérica, BHD, Lafise y BCT.

3. En términos de presencia en los países, Promérica opera en los 7 países de la región; el BAC y el Citibank en 6 países (no operan en República Dominicana); el Scotiabank en 5 países (no opera en Honduras y Nicaragua); el HSBC, Lafise y el Azteca están en 4 países; el Continental y Procrédit en 3 países; y el resto de BR están en sólo 2 países. Un mayor detalle de la BR y su desempeño se encuentra en los Informes de Estabilidad Financiera Regional (IEFR) que elabora la SECMCA⁴.

4. De forma paralela a la regionalización de la banca comercial, se están regionalizando otros servicios financieros que forman parte de los grupos financieros, que además de la actividad bancaria, administran fondos de inversión, seguros, operaciones bursátiles, afianzadoras y otros. El mercado de seguros es uno que está adquiriendo particular relevancia con la apertura del monopolio estatal que tenía Costa Rica en este campo.

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

^{2/} Economista de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SECMCA). Las ideas expuestas en estas notas sólo reflejan la opinión personal del autor y en nada comprometen a la SECMCA.

^{3/} Se definen como Banco Regional aquellos bancos que operan en dos o más países de la región con el mismo nombre comercial.
http://www.secmca.org/INFORMES_ECONOMICOS/IEFR/Anuales/IEFR2009.pdf

^{4/} El IEFR de 2009 se puede consultar en la dirección siguiente.

http://www.secmca.org/INFORMES_ECONOMICOS/IEFR/Anuales/IEFR2010.pdf.



Los mercados bursátiles también se están integrando

5. También en el mercado bursátil se están realizando esfuerzos para integrar las operaciones de las Bolsas de Valores de Costa Rica, El Salvador y Panamá, en el llamado proyecto Alianza de Mercados de Centroamérica (AMERCA), que consiste en que las casas de bolsa de los distintos países puedan operar en cualquiera de las tres bolsas de valores, siguiendo el modelo nórdico de integración bursátil, mediante una “membresía remota”⁵. Aunque no es un proyecto de integración bursátil plena, es un avance en esa dirección. De manera complementaria, los entes supervisores de esos tres países están desarrollando un proyecto, con fondos del BID, para armonizar la regulación y supervisión basadas en las mejores prácticas internacionales, que faciliten las transacciones bursátiles transfronterizas con la adecuada protección a los inversionistas.

6. Cabe destacar que el proyecto AMERCA es un reconocimiento al reducido tamaño de los mercados de capitales de los países centroamericanos individualmente, los cuales ya están mostrando signos de contracción, dada su baja profundidad, escaso y decreciente número de emisores y alta dependencia de emisiones gubernamentales, entre otros aspectos. El esfuerzo de vinculación de las operaciones de las tres bolsas de valores es una alternativa lógica para procurar generar

un mercado bursátil más amplio, atractivo, integrado, eficiente y transparente.

Aumenta del riesgo sistémico

7. Consecuencia del proceso indicado, los Estados centroamericanos ya no se enfrentan a una situación en la cual puedan decidir si les conviene o no la integración de los mercados financieros nacionales. Ignorar y actuar como si la integración financiera regional no existiera es un riesgo que podría traer a la larga, elevados costos económicos. La integración financiera regional ya existe y se hace cada vez más importante, impulsada por el accionar de un sector privado financiero que visualiza y define estrategias operativas para un mercado regional, para aprovechar las economías de escala de un mercado más grande.

8. Esta situación aumenta el riesgo sistémico a nivel regional y la supervisión consolidada transfronteriza efectiva es clave para la estabilidad financiera de la región.

Situación de la regulación en la región

9. Los sistemas bancarios de la región están logrando superar los embates de la reciente crisis financiera internacional. Los bancos que observaron una mayor contracción de sus actividades, especialmente del crédito, fueron, como era de esperarse, los Bancos Regionales de Capital Extranjero, especialmente las subsidiarias de bancos internacionales.

10. La institucionalidad regional supervisora, el Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras (CCSBSO), realiza una buena labor supervisora en este turbulento período, fortaleciendo las

⁵/ Un proyecto similar denominado “Mercado Integrado Latinoamericano (MILA)” están operando Chile, Perú y Colombia.



iniciativas que se venían aplicando desde años atrás en cuanto a la supervisión consolidada transfronteriza. No obstante, su labor debe realizarse en el contexto de las propias legislaciones nacionales que están desfasadas en aspectos fundamentales, como el intercambio de información sensible debido a la rigidez del secreto bancario vigente, y a la limitada oportunidad de las estadísticas financieras básicas, toda vez que las leyes definen plazos máximos que los regulados tienen para trasladar sus estados financieros a los reguladores. Esos y otros aspectos afectan adversamente áreas fundamentales de supervisión prudencial regional.

11. En efecto, a pesar de que las leyes bancarias nacionales han tenido cambios importantes en algunos países, como en El Salvador, donde se integraron en un solo ente supervisor las superintendencia de bancos, de valores y de pensiones, con vigencia a partir del mes de agosto de 2011, los cambios y actualizaciones de la normativa financiera de los países no se ha realizado de manera coordinada regionalmente, por lo cual persisten diferencias importantes en las normas de regulación y supervisión, que permite el arbitraje regulatorio e incrementa la vulnerabilidad financiera. En adición, las diferencias regulatorias se constituyen en obstáculos para una integración eficiente y transparente.

12. Además, la normativa financiera es muy compleja y especializada, y la tendencia de las últimas décadas ha sido hacia la aprobación de leyes en esta materia muy detalladas, incluso en aspectos que

dejan de ser relevantes al transcurrir de los años; y aparecen otros temas nuevos que escapan a las regulaciones vigentes. Lo anterior significa que en esta materia en particular se requieren marcos normativos flexibles, generales, dejando para los reglamentos los detalles que requiere su instrumentación. Ejemplos hay muchos. Las normas que regularan el seguro de depósitos y la resolución de entidades requieren cambios y actualizaciones continuas para adaptarlas a las nuevas circunstancias; igual con la normativa prudencial, o la que ha adquirido reciente relevancia, la vigilancia macroprudencial.

13. En síntesis, Centroamérica requiere un proceso de armonización de la regulación prudencial y macro-prudencial de los sistemas financieros, pero ese proceso no avanzará ni se logrará por la vía de modificar las leyes nacionales. Es decir, el proceso de armonización no avanzará siguiendo la ruta tradicional de proponer reformas que deben ser aprobadas por los Congresos Nacionales.

Impulso al mercado regional de capitales

14. Por otra parte, ya se señaló que la viabilidad de un mercado de capitales, tan necesario para promover el desarrollo económico de los países mediante el financiamiento de las empresas con la apertura y socialización del capital accionario de las empresas, es prácticamente imposible en los países individualmente, pues los mercados son muy pequeños y estrechos. Una alternativa es unir los mercados de todos los países de la región, que si bien seguirá siendo de moderado tamaño, al menos abrirá una posibilidad real para empresas pequeñas y



medianas, si se logra que funcione de manera eficiente.

15. Una aspiración de esta naturaleza pasa necesariamente por armonizar la regulación aplicable a esta materia de todos los países participantes, en aspectos claves como la regulación de la oferta pública, la negociación, compensación y liquidación de valores, la institucionalidad de los mercados y la supervisión, para que los emisores (empresas) encuentren atractiva su participación en el mercado de capitales y se resguarden debidamente los derechos de los inversionistas.

16. Actualmente la normativa que no requiere reforma legal en esa dirección es limitada y como se indicó, en la mayoría de países de la región propiciar reformas legales demorará posiblemente muchos años, y cuando se tengan, posiblemente ya se requiera nueva legislación. Cabe recordar que una de las causas del reciente desequilibrio financiero global fue que la innovación y la sofisticación financiera, asociada a excesivos riesgos (moral y financieros), le ganaron la partida a los reguladores y al mercado, en un contexto donde la regulación de los mercados financieros era inadecuada y estaba desactualizada. En consecuencia, en esta materia hay que reforzar y ampliar continuamente las facultades de las autoridades supervisoras.

Principios fundamentales de la estabilidad financiera regional

17. Un primer principio fundamental es que es altamente beneficioso dedicar todos los recursos necesarios para prevenir que las crisis financieras ocurran, pues una vez

iniciadas, su desarrollo es difícil de revertir y el costo económico y social siempre será muy elevado. La historia está llena de ejemplos.

18. Un segundo principio es que la banca central deben tener un rol más explícito y directo en la regulación financiera y en la vigilancia macro-prudencial del sistema financiero. Cada vez existe mayor consenso en que la política monetaria debe agregar a su objetivo tradicional, ligado exclusivamente al control de la inflación, la de preservar la estabilidad financiera. La armonía entre la política financiera con la política monetaria es indispensable para mantener y fortalecer la estabilidad macroeconómica y en particular la monetaria y financiera.

19. Un tercer principio es que las redes de estabilidad financiera deben contar con facilidades expeditas de liquidez, supervisión prudencial sólida, sistemas de seguro de depósitos adecuadamente capitalizados, con la 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. La vigilancia macro-prudencial por su parte, requiere el establecimiento de mecanismos contra-cíclicos, como coeficientes de capital variable de acuerdo al ciclo y de provisiones dinámicas para carteras vencidas.

20. Todos estos elementos, en cuanto a alcance e intensidad, son muy cambiantes en el tiempo, por lo que se requiere un marco regulatorio flexible, que permita incorporar modificaciones cuando se necesiten. Esto contrasta con el marco legal vigente en los países de la región, donde lleva años cambiar y actualizar las leyes financieras vigentes.



Creación de un órgano regional

21. La institucionalidad centroamericana aún no tiene en un órgano regional dotado de facultades suficientes para fortalecer y armonizar la regulación financiera prudencial; para instrumentar una vigilancia macro-prudencial eficaz; ni para organizar y desarrollar un mercado regional de capitales.

22. En consecuencia, es necesario completar los instrumentos jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana con la creación de un órgano que desarrolle apropiadamente el ámbito específico y especializado de la regulación, supervisión y estabilidad del sistema financiero centroamericano. Dicho órgano regional, que podría denominarse “Consejo Centroamericano de Integración Financiera” (CCIF) deberá estar dotado de personalidad jurídica internacional y facultades necesarias para alcanzar sus objetivos, mediante la adopción de decisiones vinculantes para los países miembros en el ámbito de sus competencias. Es decir, debe estar facultado para aprobar reglamentos, acuerdos y resoluciones para el logro de su finalidad, los cuales serán plenamente eficaces sin necesidad de ser sometidos a consulta o aprobación de ninguna otra instancia nacional o regional.

23. Lo anterior por supuesto, respetando lo dispuesto por el artículo 52 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala), en el sentido de que las decisiones del CCIF tendrán carácter

vinculante únicamente para aquellos países miembros que las voten afirmativamente.

24. Dicho órgano sólo puede crearse mediante un “Convenio Centroamericano de Integración Financiera” (Convenio). Respecto del contenido básico del Convenio, se deberá procurar elaborar y aprobar un “convenio marco”, con los elementos mínimos indispensables, dejando para normativa secundaria los detalles de su operación, la cual sería desarrollada y dictada por el mismo CCIF.

25. Conforme a lo anterior, en el Convenio se establecería la integración, objetivos y funciones del CCIF, así como el apoyo técnico especializado y soporte administrativo. La integración del CCIF es un tema que requiere discusión, pero sin duda deberían estar los presidentes de los bancos centrales, en calidad de miembros permanentes. Otros funcionarios de alto nivel podrían incluirse con vos y voto según la materia que se esté tratando, como los superintendentes del sistema financiero (bancos, valores, seguros, pensiones) y los ministros de hacienda o finanzas. El soporte administrativo y técnico lo podrían brindar las Secretarías Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano y del Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos y Comités Técnicos Ad-hoc integrados por funcionarios de los bancos centrales y de los organismos supervisores de los sistemas financieros que se considere pertinente según la materia.

Objetivos básicos y funciones del CCIF

26. Por otra parte, los dos objetivos básicos del CCIF serían: a) Propiciar la integración eficiente y fortalecer la estabilidad del



sistema financiero regional; y b) impulsar la organización y funcionamiento eficiente de un mercado regional de capitales.

27. Por su parte, las principales funciones del CCIF serían las siguientes:

- a) Armonizar la normativa regional de regulación financiera prudencial en las áreas de banca, valores, seguros, fondos de inversión y de pensiones privadas;
- b) Armonizar y fortalecer las redes de seguridad financiera regional, lo cual aplicaría a los sistemas de seguro de depósitos, procedimientos para fusión, intervención y liquidación de entidades financieras; el intercambio regional de información; la protección jurídica para las entidades de supervisión financiera; la inclusión de prácticas armonizadas en el área contable y de gobierno corporativo; y la armonización de las normas y prácticas contra el lavado de activos;
- c) Identificar, medir y evaluar las fuentes potenciales de riesgo sistémico a nivel regional, y adoptar las medidas regulatorias pertinentes de aplicación regional para su control;
- d) Armonizar la normativa relativa a la organización, funcionamiento y supervisión de los mercados de valores y de los mercados de capitales, siguiendo las mejores prácticas internacionales y propiciando su integración regional; y,

- e) Otras funciones que sean necesarias para el cumplimiento de los objetivos y la finalidad del Consejo, como organizar bases de datos regionales, publicar informes de la situación del sistema financiero regional y otras de la misma naturaleza.

Comentarios finales

28. La elaboración y aprobación legislativa de un Convenio Centroamericano de Integración Financiera es sin duda una tarea compleja y posiblemente requerirá varios años para concluirla, pero es una decisión que no debería postergarse. La prolongación de la crisis financiera internacional y la existencia de un mayor riesgo sistémico derivado de la creciente integración financiera regional demandan actuar con celeridad en este campo. También hay que potenciar los beneficios de la integración financiera regional, en términos de mejores servicios financieros a costos más bajos, provenientes de instituciones sólidas y un sistema financiero regional robusto y estable, bajo una supervisión efectiva coordinada y eficiente.

San José, Costa Rica
Agosto de 2011