



LA ESTABILIDAD FINANCIERA REGIONAL ES UNA PRIORIDAD

Jorge Barboza^{1/}

Introducción

Los titulares de los bancos centrales y de los órganos supervisores que integran el Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) y el Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos, de Seguros y de Otras Instituciones Financieras (CCSBSO) suscribieron el pasado 3 de julio en Costa Rica el “*Acuerdo de Cooperación para la preservación y fortalecimiento de la Estabilidad Financiera Regional*”. Este es un paso de mucha relevancia en los esfuerzos por preservar y fortalecer la estabilidad financiera regional^{2/}. En esta Nota Económica se pone en contexto esa iniciativa y se enfatiza en la necesidad complementaria de elaborar y aprobar un Tratado de Estabilidad e Integración Financiera Regional.

Antecedentes

Con la aprobación y entrada en vigor del Protocolo de Guatemala en octubre de 1993, se agregó de manera expresa la materia financiera a las competencias tradicionales del CMCA, a saber la monetaria, la cambiaria y la crediticia.

En tal virtud, en la segunda mitad de la década de los 90, el CMCA y el CCSBSO, trabajando de manera armónica, lograron importantes avances regionales para impulsar al proceso de integración financiera regional, promoviendo la armonización regional de normativa relativa a la supervisión bancaria prudencial (agosto de 1995); a la supervisión de los Mercados de Valores (setiembre de 1995); a la supervisión de los Fondos de Inversión (mayo de 1997); y a la negociación en mercado secundario de títulos valores emitidos por Gobiernos Centrales y Bancos Centrales centroamericanos (mayo de 1997). Los efectos de estos esfuerzos fueron muy limitados, debido a la imposibilidad de modificar la legislación vigente en los países mediante estos acuerdos, que debían tenerse como recomendaciones que se irían incorporando en las legislaciones nacionales, mediante sendas reformas legales que se tramitarían ante los respectivos Congresos. Tal situación incidió, junto con otras razones de carácter institucional, en que el impulso oficial al proceso de integración financiera regional, como complemento lógico y necesario de integración económica, perdiera dinamismo y prácticamente desapareció de la agenda regional.

En efecto, aunque se celebraron cuatro reuniones conjuntas del CMCA con el CCSBSO en julio de 1998, agosto de 1999, marzo de 2001 y noviembre de 2002, las agendas enfatizaron en

^{1/} 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, el CMCA o sus miembros.

^{2/} En esta Nota “Centroamérica” o “región” o “CAPARD” considera a los países miembros del CMCA y del CCSBSO: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Panamá. En el CCSBSO también forma parte la Superintendencia Financiera de Colombia, en consideración a que la participación en activos de bancos colombianos en la región aumentó de 9% en 2010 a casi 36% en 2013.



intercambiar información del quehacer de ambos Consejos, más que seguir impulsando la integración financiera regional. Después de 2002 y hasta principios de 2012 las relaciones entre ambos Consejos perdieron continuidad por diversas razones, no habiéndose realizado reuniones conjuntas en ese período de diez años.

La Integración Financiera Regional sigue su marcha

Como se ha venido señalando en diversos documentos e informes de la Secretaría Ejecutiva del CMCA (SECMCA)^{3/} y de otros organismos regionales e internacionales, en la segunda mitad de la década de los años 2000, bancos internacionales empezaron a adquirir bancos centroamericanos en diversos países, con la convicción de que el negocio de servicios financieros sería más rentable al trabajar a escala regional para aprovechar las economías de escala, dado el reducido tamaño de las economías individualmente. De esa forma se inició un proceso de integración financiera regional que fue adquiriendo dinamismo propio e impulsado por entidades privadas, que ya es irreversible y cobra cada vez mayor importancia. En efecto, a fines de 2013 operaban en la región 18 bancos regionales^{4/}; 10 de capital internacional y 8 de capital regional, que en conjunto administraron \$99.000 millones, equivalentes al 48% del total de los activos de los sistemas bancarios de la región.

Además de la actividad bancaria tradicional, servicios financieros como seguros, fondos de inversión y de pensión privados y servicios bursátiles entre otros, también se están promoviendo de manera regional e irán adquiriendo una importancia relativa creciente en el futuro, integrados en conglomerados financieros regionales. Es decir, la integración financiera regional seguirá en aumento y eso es positivo, pues forma parte lógica y necesaria del proceso de integración económica regional.

Pero no se está realizando con la eficiencia y protección requerida

No obstante, la integración financiera regional se está realizando en un marco donde persisten importantes diferencias normativas entre los países, que impiden que sea eficiente y eficaz, con la vigilancia y solidez financiera apropiadas, pues permite el arbitraje regulatorio y genera un creciente riesgo sistémico^{5/}.

Para reducir el riesgo sistémico y fortalecer la estabilidad financiera regional, desde hace varios años el CCSBSO viene desarrollando diversas actividades, como la identificación de los grupos y la coordinación entre el supervisor del país sede con el supervisor del país donde consolida operaciones el conglomerado financiero regional para fortalecer su supervisión. Sin embargo, también enfrenta restricciones legales para la efectividad plena de ese cometido, pues sus facultades están acotadas por lo establecido en las legislaciones nacionales de los países.

En ese contexto, en la región se requiere una amplia armonización regional de la legislación financiera, a efecto de que la regulación y supervisión prudencial sea más efectiva; fortalezca la estabilidad financiera; y permita que el avance un proceso de integración financiera pueda desarrollarse en un marco jurídico armonizado que evite el arbitraje regulatorio e incorpore

^{3/} Véase entre otros el Informe del Sistema Bancario de CA, RD y PA 2013 de la SECMCA y la Nota Económica No.75 de mayo de 2014 de Yadira Estrada, Economista visitante en la SECMCA.

^{4/} Banco regional se define como aquellos bancos que tienen presencia en dos o más países de la región.

^{5/} Por riesgo sistémico se puede entender la posibilidad de que se de una ruptura generalizada en la provisión de los servicios financieros básicos, que pueda tener consecuencias negativas para la economía en su conjunto.



transparencia en las operaciones transfronterizas de entidades financieras vinculadas, y de éstas con entidades no financieras.

¿Qué significa estabilidad financiera y de qué depende?

Por “estabilidad financiera” puede entenderse como la capacidad de los intermediarios financieros, las infraestructuras y los mercados financieros, de realizar adecuadamente sus funciones y de resistir choques adversos a nivel sistémico. Preservar esa condición usualmente ha sido una preocupación de los entes supervisores financieros y subsidiariamente, de la banca central en su condición de prestamista de última instancia. No obstante, la crisis financiera global de 2008/2009 cambió radicalmente esa visión y demandó una participación más activa de la banca central y de otros entes, cobrando vigor el olvidado “enfoque macroprudencial”^{6/} o visión del conjunto de entidades financieras (IFIs), complementario al enfoque “microprudencial” o visión de IFIs individuales, en el que se había puesto mayor énfasis en la supervisión y vigilancia. Además, también cobró mayor importancia la vigilancia transfronteriza.

En síntesis, la estabilidad financiera a nivel nacional depende en buena medida de establecer y mantener una adecuada coordinación entre la política monetaria (estabilidad de precios), la política macro-prudencial (riesgo sistémico) y la supervisión microprudencial (gestión de riesgos de entidades financieras individuales), como se señala en el diagrama siguiente:



En consecuencia, mantener y fortalecer la estabilidad financiera es una función de varias instituciones, entre ellas los entes supervisores, los bancos centrales, los ministerios de hacienda o finanzas y los fondos de seguro de depósitos, lo cual demanda una estrecha coordinación entre

^{6/} Al respecto véase la Nota Económica No. 50 de enero de 2012 titulada “La Política Monetaria y la Estabilidad Financiera: un desafío para los bancos centrales en la poscrisis” de Luis Felipe Granados y la Nota Económica No. 65 de junio de 2013 titulada “Tendencias y desafíos en la implementación de Políticas Macroprudenciales” de José Roberto Campo.



ellas. En el caso de la banca central, como se indicó, velar por la estabilidad financiera pasó de ser un objetivo subsidiario a ser un objetivo de mucha mayor importancia, dada su condición de prestamista de última instancia y de proveedor de liquidez temporal y contingente a entidades financieras. No obstante lo anterior, el objetivo fundamental de la banca central continúa siendo alcanzar y mantener una inflación baja y estable, por lo que su involucramiento en la vigilancia financiera tiene mucho sentido para lograr la congruencia necesaria entre estabilidad de precios y estabilidad financiera. Cabe señalar que los bancos centrales tienen también la responsabilidad de vigilar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos, como parte integral de las infraestructuras financieras de las economías.

La vigilancia de la estabilidad financiera regional

Ante el avance e importancia del proceso de regionalización bancaria, el CMCA le asignó la prioridad que correspondía en su agenda al tema de la estabilidad financiera regional. En ese contexto, en 2006 se inició la tarea de elaborar informes periódicos de estabilidad financiera regional (IEFR)⁷, como parte de la función de monitoreo macro-prudencial de los bancos centrales, en coordinación con las superintendencias del sistema financiero, cuyo contenido y alcances se han ampliado y mejorado significativamente en los últimos años. Además, el CMCA empezó a discutir en sus reuniones la idea de establecer un “protocolo de actuación regional” para atender posibles situaciones de inestabilidad financiera de un banco regional por sus potenciales repercusiones transfronterizas. Por otra parte, a principios de 2011 se organizó el “Grupo Ad-hoc de Estabilidad Financiera Regional (GEFR)”, integrado con técnicos de bancos centrales y de las superintendencias del sistema financiero, con el objetivo fundamental de “Contribuir al fortalecimiento de la vigilancia macroprudencial del sistema financiero regional”, Grupo que se reúne dos veces al año y mantiene un contacto permanente entre sus miembros y con la SECMCA.

Estas iniciativas se complementaron con la reactivación de las reuniones conjuntas del CMCA con el CCSBSO, habiéndose realizado a la fecha cuatro, en julio de 2012 en República Dominicana; en mayo de 2013 en Guatemala; en noviembre de 2013 y julio de 2014 en Costa Rica, a efecto de que los entes supervisores y los bancos centrales mantengan una estrecha coordinación entre ellos y se adopten medidas para prevenir y enfrentar con eficacia situación de inestabilidad financiera regional en tiempos buenos, pues los sistemas bancarios de los países de la región no se vieron afectados por la crisis financiera global de 2008/2009 y en general, siguen registrando indicadores favorables de solvencia, liquidez y calidad de cartera.

Fue así como en la reunión conjunta CMCA/CCSBSO de mayo de 2013 en Guatemala, la SECMCA presentó un documento titulado “*Notas sobre la definición de un Protocolo de Actuación en Materia Financiera para la región CAPARD*”. Como resultado de las discusiones que se tuvieron en esa reunión, se iniciaron diversas actividades del Comité de Estudios Jurídicos del CMCA que culminaron en la elaboración en septiembre del mismo año con la propuesta de “*Acuerdo de Cooperación para el intercambio de información y el establecimiento de un mecanismo de actuación conjunta, tendente a la preservación y el fortalecimiento de la*

^{7/} Véase la Nota Económica No. 5 “*Informes de Estabilidad Financiera*”, de diciembre de 2007.



estabilidad financiera regional”.

Dicha propuesta fue analizada y motivó diversas consideraciones entre los miembros de ambos Consejos. Ante algunas dudas sobre los alcances y legalidad de su contenido, se decidió que el tema fuera revisado por los miembros del Grupo Técnico Ad hoc del CCSBSO y el Comité de Estudios Jurídicos del CMCA. Tal actividad se llevó a cabo en El Salvador en marzo de 2014, resultando una nueva propuesta que se denominó “*Acuerdo de Cooperación para la preservación y fortalecimiento de la Estabilidad Financiera Regional*”. Dicho acuerdo resultó de la aceptación de los miembros de ambos Consejos, quienes lo suscribieron en ocasión de la IV Reunión Conjunta CMCA/CCSBSO realizada en Costa Rica el 3 de julio de 2014.

Alcances del Acuerdo de cooperación

Fundamentos y objetivos. El Acuerdo de cooperación partió de una premisa fundamental: la estabilidad financiera de un país o región es un “bien público” por las severas consecuencias adversas que tienen las crisis financieras en las economías y la población en general. Además, consideró que ante la acelerada presencia de bancos y grupos financieros regionales era necesario adoptar medidas para el buen desarrollo de los mercados financieros y prevenir y monitorear situaciones de tensión financiera que pudieran tener efectos en los demás países de la región.

En ese contexto, se plantearon tres objetivos básicos: preservar y fortalecer la estabilidad financiera regional; prever y prepararse para enfrentar con eficiencia situaciones de tensión financiera regional; y estar en capacidad de gestionar con oportunidad y eficacia situaciones en que un banco regional o un banco nacional de importancia sistémica^{8/} enfrente una situación de irregularidad financiera que pueda derivar en una crisis y contagiar a los otros sistemas bancarios.

Medios para alcanzar los objetivos. El Acuerdo de cooperación estableció dos medios fundamentales para alcanzar los objetivos. Por una parte, institucionalizó las reuniones conjuntas entre los titulares de los bancos centrales y de los órganos supervisores, que se realizarán al menos una vez al año; y por otra, estableció mecanismos de comunicación y actuación en caso de que un banco regional enfrente una situación de irregularidad financiera que pueda provocar inestabilidad regional.

Dos puntos son importantes en cuanto a estos medios. Primero las reuniones conjuntas ya no serán de los organismos (CMCA y CCSBSO), sino de los titulares de las instituciones que los integran. Esto se definió así ante el diferente estatus legal que tiene el CCSBSO respecto del CMCA^{9/}. Por su parte, los mecanismos de comunicación y actuación establecidos funcionarán observando las restricciones para el intercambio de información que establezcan las leyes de los países de las instituciones suscriptoras.

^{8/} Las entidades financieras de importancia sistémica son aquellas que por su tamaño relativo, interconexión nacional y transfronteriza, grado de sustituibilidad de los servicios que suministra y complejidad de sus operaciones, tienen un impacto significativo en el funcionamiento del sistema financiero y en la economía real, por lo cual están revestidas de riesgo sistémico.

^{9/} El CMCA tiene el estatus de Consejo Sectorial de Ministros al amparo del Protocolo de Guatemala; y el CCSBSO está constituido como una Asociación sin fines de lucro domiciliada en la República de Panamá.



Agenda de las reuniones conjuntas. El Acuerdo de cooperación también estableció que en las reuniones conjuntas se conocerá el Informe de Estabilidad Financiera Regional, elaborado y presentado por el Grupo de Estabilidad Financiera Regional (GEFR) a que se hizo referencia anteriormente, lo cual realzó el valor del trabajo técnico que viene realizando el GEFR desde 2011 y le dio sostenibilidad a su operación; y la situación financiera de los bancos regionales, sin menoscabo de las restricciones de confidencialidad de la información que se tenga en los países donde operan.

Asimismo, será un foro para conocer y discutir otros temas como la situación y perspectivas económicas de los países y las políticas que se están instrumentando; revisar y armonizar, en la medida que lo permitan las leyes nacionales, los distintos componentes de las redes de seguridad financiera de los países participantes; y los avances en los países de la región de la instrumentación de normativas internacionales financieras como Basilea III; la Ley del Cumplimiento Fiscal sobre Cuentas Extranjeras de los Estados Unidos de América (Ley FATCA); temas de la agenda del Consejo de Estabilidad Financiera Internacional; y experiencias de países emergentes y avanzados en la organización institucional y la aplicación de medidas de política macroprudencial.

Talleres de simulación. Un tema de la mayor importancia que se iniciará en el contexto del Acuerdo de cooperación, es la gestión para organizar y realizar talleres de simulación de situaciones de tensión financiera regional, con la cooperación de organismos internacionales, a efecto de mejorar la preparación de autoridades y técnicos para afrontar con oportunidad y eficacia posibles situaciones futuras en esa dirección.

Conclusiones

La aprobación del Acuerdo de cooperación es un paso de muy importante en la dirección correcta, pues se están tomando las previsiones necesarias para preservar y fortalecer la estabilidad financiera y prever y prepararse para enfrentar con eficiencia situaciones de tensión financiera regional. No obstante, esta iniciativa, y cualquier otra de carácter regional, no podrán tener plena vigencia y eficacia en el tanto no exista un órgano regional que tenga la capacidad jurídica de adoptar decisiones vinculantes y de aplicación inmediata para los países miembros. Lo anterior es de particular relevancia pues como ya se resaltó, la legislación financiera de los países de la región tiene importantes diferencias y alcances entre sí y requieren de armonización y actualización conforme a estándares internacionales.

Al respecto cabe recordar que en la Nota Económica 56 de agosto de 2012, titulada *¿Cómo va la integración financiera de la región?*, concluimos que “...los gobiernos deberían procurar potenciar los beneficios de esa integración financiera, en términos de más amplios y eficientes servicios financieros, y 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”.

Esa conclusión se complementa con otra expuesta en la Nota Económica No. 45 de julio de 2011, titulada *“Hacia un Convenio Centroamericano de Integración Financiera”*, en el sentido de que “...Centroamérica requiere un proceso de armonización de la regulación prudencial y macroprudencial 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 regional de la regulación mediante modificaciones a las leyes nacionales, aunque se sigan lineamientos regionales, será imposible, pues deberán ser aprobadas por los Congresos Nacionales y la experiencia revela que en varios países tarda muchos años, en una materia que se ha tornado muy especializada y cambiante, que requiere normas “marco”, más que legislaciones detalladas que luego cuesta mucho cambiarlas para actualizarlas. Además, siempre existe una alta probabilidad de que en el trámite de aprobación o modificación de leyes en los Congresos, se les incorporen reformas que desvirtúen los resultados esperados.

En consecuencia, es imprescindible elaborar y aprobar un Tratado de Estabilidad e Integración Financiera Regional que recoja tres principios fundamentales de la estabilidad financiera regional planteados en esa misma Nota: tener la facultad para adoptar las medidas necesarias para prever y, en su caso, gestionar con eficiencia situaciones de tensión financiera; la banca central debe tener un rol más explícito y directo en la regulación financiera y en la vigilancia macro-prudencial del sistema financiero; y las redes de seguridad financiera deben contar con facilidades expeditas de liquidez, supervisión prudencial sólida, sistemas de seguro de depósitos adecuadamente capitalizados y un mecanismo sólido y expedito de resolución de entidades insolventes, todo ello bajo esquemas institucionales y normativos robustos, armonizados a nivel de regional.