



NACIONES UNIDAS



SEDE SUBREGIONAL EN MÉXICO

Distr.
LIMITADA

LC/MEX/L.1043 (SEM.203/2)

11 de noviembre de 2011

ORIGINAL: ESPAÑOL

**INFORME DEL SEMINARIO SOBRE EL IMPACTO EN
CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA
DE LAS REFORMAS AL MARCO INTERNACIONAL
DE REGULACIÓN FINANCIERA**

(México, D. F., 30 de junio y 1 de julio de 2011)

ÍNDICE

ANTECEDENTES	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS	3
1. Lugar y fecha.....	3
2. Asistencia	3
3. Temario	3
4. Sesión inaugural	3
5. Sesión de clausura	4
C. DESARROLLO DE LA REUNIÓN.....	5
1. Sesión: Cambios recientes al marco regulatorio internacional.....	5
2. Sesión: Estado actual del marco regulatorio y de la supervisión financiera en la región.....	7
3. Sesión: Desarrollo de los mercados financieros locales.....	8
4. Sesión: Implicaciones de las reformas regulatorias y principales retos para la subregión.....	10
5. Sesión: Elementos de una agenda de trabajo regional en materia de regulación financiera	13
D. RECOMENDACIONES	15

ANTECEDENTES

1. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco de México consideraron oportuno iniciar una reflexión conjunta sobre los efectos que el nuevo esquema normativo global podría tener en la subregión. En consecuencia, organizaron un seminario de dos días denominado sobre el impacto en Centroamérica y la República Dominicana de las reformas al marco internacional de regulación financiera, realizado en el club de banqueros de México, en la ciudad de México, los días 30 de junio y 1 de julio de 2011. El principal objetivo de la reunión era generar un diálogo para que las autoridades financieras de la subregión y el Banco de México reflexionaran acerca de los efectos de las reformas al marco internacional de regulación financiera. La idea principal fue conocer de primera mano los avances realizados a la hora de establecer un nuevo marco regulatorio financiero global y, a partir de ello, tener un intercambio franco y abierto sobre las posibles implicaciones de este marco para América Latina. Asimismo, se buscó promover la discusión y análisis entre las autoridades financieras sobre los elementos que podría contener una agenda futura de trabajo.

A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS ¹

1. Lugar y fecha

2. La reunión de expertos sobre el impacto en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana de las reformas al marco internacional de regulación financiera se realizó en el Auditorio del Club de Banqueros de la ciudad de México, los días 30 de junio y 1 de julio del 2011.

2. Asistencia

3. Participaron los gobernadores y presidentes de los Bancos Centrales de México, Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, así como los Superintendentes de Bancos de estos países y expertos provenientes de los Bancos Centrales, organismos financieros internacionales y la CEPAL.

3. Temario

4. Conforme la agenda propuesta, se adoptó el siguiente temario:

1. Sesión inaugural
2. Cambios recientes al marco regulatorio internacional
3. Estado actual del marco regulatorio y de la supervisión financiera en la región
4. Desarrollo de los mercados financieros locales
5. Implicaciones de las reformas regulatorias y principales retos para la región
6. Elementos de una agenda de trabajo regional en materia de regulación financiera
7. Discurso de clausura

4. Sesión inaugural

5. En la inauguración se mencionó que en el contexto internacional en materia de regulación financiera se destacan las condiciones prevalecientes antes de la crisis, durante la crisis y tras ésta; los problemas de deuda de los países de la periferia de la zona del euro, que permanecen a la expectativa acerca de la posible solución en torno al segundo paquete de ayuda a Grecia, amenaza la estabilidad financiera mundial. Se indicó que las reformas al marco regulatorio financiero se encuentran en proceso de instrumentación. El Comité de Basilea y la Junta de Estabilidad Financiera han impulsado un paquete de ajustes, pero en un marco más amplio, lo que podría tener efectos negativos no previstos en los mercados financieros en desarrollo. Por lo tanto, el objetivo del seminario es evaluar la manera en que estas reformas pudieran impactar los sistemas financieros de Centroamérica y la República Dominicana.

¹ Véase la lista de participantes en el anexo.

6. Se puso énfasis en los efectos que a nivel subregional causaba la volatilidad de los flujos de capital sobre la actividad real y la estabilidad financiera, lo que hacía urgente reformar la institucionalidad financiera internacional, así como realizar las adecuaciones pertinentes a nivel subregional.
7. El Seminario se distribuyó en cinco sesiones temáticas. La primera se centró en los cambios recientes al marco regulatorio internacional, a fin de brindar información precisa sobre Basilea III, la regulación financiera en un contexto de política macroprudencial y las medidas de regulación que se están impulsando para instituciones financieras consideradas de importancia sistémica.
8. En la segunda sesión se abordó el tema del estado actual del marco regulatorio y la supervisión financiera en la subregión, mediante el formato de presentación de expertos, comentaristas y sesión de preguntas y respuestas. La tercera sesión versó sobre el desarrollo de los mercados financieros locales.
9. La cuarta sesión se enfocó en las implicaciones de las reformas regulatorias y principales retos para la subregión; el formato fue de panel de expertos y sesión de preguntas y respuestas. Los subtemas abordados fueron: la importancia del sistema macroprudencial y la experiencia de México con el Consejo de Estabilidad del Sistema financiero; hacia una supervisión consolidada; armonización de marcos regulatorios, y adecuación de propuestas internacionales a las características de la subregión.
10. La quinta sesión fue la última y tuvo como propósito promover un intercambio entre las autoridades financieras de la subregión, que permitiera identificar los principales elementos de una posible agenda de trabajo subregional en materia de regulación financiera, basada en la nueva agenda de reforma global.

5. Sesión de clausura

11. El seminario constituyó un importante foro de intercambio, discusión y análisis entre las autoridades monetarias y los supervisores financieros de la subregión, con respecto a los cambios recientes al marco regulatorio internacional y las posibles implicaciones. Durante esta sesión se presentaron un resumen de los principales puntos tratados, así como las principales conclusiones y recomendaciones
12. Los expositores explicaron en qué consistían estos cambios y cuáles podrían ser algunos de sus efectos, cuáles los avances en materia de regulación prudencial, armonización de marcos regulatorios y supervisión financiera y cuáles los principales desafíos futuros.
13. Se reconoció la interconexión entre la estabilidad macroeconómica y un sistema financiero estable, la necesidad de tender puentes entre ambos por medio del enfoque macroprudencial y la importancia de no descuidar el microprudencial. Lo anterior requería de arreglos institucionales apropiados y un alto grado de coordinación entre las autoridades, tanto a nivel nacional como subregional. En este contexto, el Consejo de Estabilidad Financiera establecido en México puede ser un ejemplo a seguir.
14. En general hubo consenso en que la reforma financiera global que se está impulsando debe constituirse en la agenda futura para todos los países y para la subregión, pero sin perder de vista sus propias realidades. Además, el objetivo fundamental es no sólo que funcione bien el sistema financiero, sino que se convierta en un aporte efectivo para el desarrollo económico.

15. Las reformas financieras para adoptar medidas macroeconómicas sólidas y reforzar la supervisión del sector financiero pueden explicar el desempeño de América Latina y Centroamérica durante la crisis pasada, pero también la naturaleza radicalmente distinta de los riesgos. La regulación y supervisión prudencial se han fortalecido notablemente en la última década y existe cierta homogeneidad en cuanto a prácticas de supervisión; los niveles de capital de los bancos y su calidad han mejorado. Sin embargo, quedan aún temas pendientes a enfrentar relacionados con la homogeneización de los estándares contables y la calidad y disponibilidad de información y, en particular, se evidenció que todavía prevalece cierta debilidad y problemas de coordinación para avanzar más en consolidar y armonizar el marco regulatorio y las prácticas de supervisión, en fortalecer y ampliar el perímetro de supervisión, y en armonizar y/o adecuar mecanismos de resolución. Lo anterior se alcanza a pesar de que las autoridades reconocen que converger a reglas simétricas es fundamental para desestimular el arbitraje regulatorio y el desarrollo de vulnerabilidades, así como que debe buscarse la consistencia entre la norma regulatoria y las necesidades de fortalecer el vínculo entre el buen funcionamiento del sistema financiero y el crecimiento económico. Es por ello que habrá que desarrollar una agenda de implementación puntual de los temas pendientes de Basilea II y de Basilea III, con apoyo de organismos financieros internacionales.

16. Finalmente se hizo énfasis en que es muy bueno tener un vínculo de comunicación y análisis entre el Istmo Centroamericano y la República Dominicana y el Banco de México, para discutir qué temas de interés debieran ser puestos en la agenda multinacional, tomando en cuenta que la mayoría de las propuestas impulsadas están orientadas a remediar debilidades identificadas en los sistemas financieros

C. DESARROLLO DE LA REUNIÓN

1. Sesión: Cambios recientes al marco regulatorio internacional

17. Se empezó por definir la regulación macroprudencial como aquella que busca reducir el riesgo sistémico. Se resaltó la necesidad de reducir este riesgo por medio de una política preventiva y de medidas macroprudenciales, entre las que se destaca el establecimiento de provisiones dinámicas durante la fase expansiva del ciclo. Se afirmó que no se puede alcanzar la estabilidad macroeconómica sin un sistema financiero estable y que, a la vez, resulta difícil pensar que la política macroprudencial puede decidirse y actuar de forma totalmente separada a la política monetaria o fiscal, o que el ciclo crediticio puede gestionarse sólo con instrumentos macroprudenciales. Además, se mencionó que como es necesario tender puentes entre la estabilidad macroeconómica y la financiera, el enfoque macroprudencial podría ser el entorno en el que ambas cuestiones se abordarían, y de ahí su importancia creciente. Sin embargo, se requiere complementar este enfoque con el microprudencial, centrado en la estabilidad y solvencia de las entidades individuales; además, se ha acusado a los supervisores de haberse enfocado excesivamente en lo microprudencial. No obstante, es muy importante no olvidar que una parte sustancial de la crisis se originó en la falta de cumplimiento de la normativa en este ámbito.

18. En cuanto a las normas de Basilea, se expuso que la crisis había puesto de manifiesto que se requiere mayor capital en los bancos y que es necesario regular la liquidez, que el capital tiene que seguir siendo proporcional al riesgo y que se debe tomar en cuenta que algunos tipos de negocio involucran un mayor riesgo. La crisis precipitó la necesidad de adoptar Basilea III, construida sobre Basilea II y que descansa sobre tres pilares fundamentales: a) riesgo de crédito; b) riesgo de mercado, y c) riesgo operacional. Se señaló que la aparición de Basilea III implica que se aumentarán los requisitos y la calidad del capital, establece un amortiguador de conservación de capital y otro de carácter anticíclico e incorpora coeficientes de apalancamiento y de cobertura de liquidez. El comité de Basilea (BCBS)

estableció un largo período para la entrada en vigor de la nueva normativa, lo que reduce la incertidumbre y pretende que los requerimientos de capital no obstaculicen la recuperación económica. El BCBS ha puesto de manifiesto, que según sus estimaciones, la mayor exigencia de capital sólo tiene un pequeño impacto negativo sobre el PIB a corto plazo, pero uno muy positivo a largo plazo, al proteger de crisis bancarias con elevado costo económico. A juicio de algunos economistas de la CEPAL, la estimación del impacto en el PIB debe mejorarse.

19. Respecto de la regulación de entidades sistémicas, se manifestó que el comité de Basilea había adoptado recientemente la decisión de requerir capital adicional a estas entidades, de donde surge la pregunta de cómo tipificarlas para determinar claramente a quien se le va establecer este requerimiento. Se indicó la necesidad de construir una metodología común de identificación de entidades sistémicas, para agruparlas en función del *ranking* resultante de indicadores cuantitativos, luego de establecerles un requerimiento adicional de capital de entre 1% y 3,5%, y con un capital primario de máxima calidad, no integrado por capital convertible u otros instrumentos híbridos. Finalmente se añadió que también es muy importante considerar el juicio del supervisor, pero sujeto a *peer review*.

20. En el espacio para preguntas y respuestas, se manifestó que es absolutamente razonable establecer los requisitos de capital en función del riesgo, pero se cuestionó qué tan buenos pueden ser los modelos para determinar el riesgo sistémico.

21. A esto se debatió sobre la forma de fortalecer la regulación de capital, luego de tomar en cuenta la influencia del panel de los responsables del cabildeo, y cuáles son las recomendaciones concretas para regular los bancos que están en la sombra.

22. Asimismo, se comentó que, en el caso de los bancos regulados, no todas las operaciones están en el balance, ya que algunos instrumentos todavía se vienen operando fuera de balance, por lo que habría que medir cuál sería el impacto de los nuevos requerimientos de capital.

23. Se expresó que si hay suficiencia patrimonial en los bancos de la región, entonces no sería difícil adaptarse a Basilea III. En cuanto al nivel de apalancamiento, 3% sigue siendo elevado.

24. En respuesta a las preguntas, se señaló que la crisis puso de manifiesto la presencia de problemas en la modelación y que el riesgo no se estaba midiendo apropiadamente. Basilea I y II permiten hacer eso porque el pilar 2 facilita a los supervisores exigir más capital, pero a medida que este procedimiento sea más automático, el requerimiento será mayor. También se manifestó que hay entidades muy pequeñas que no utilizan los modelos descritos (o su esquema de negocios es otro), y que en España, por ejemplo, se evalúan las hipotecas con un modelo de *scoring*, por lo que se deben entender estos modelos, sobre todo si es lo que se usa para otorgar crédito.

25. En el caso del riesgo sistémico, se generalizará el uso de modelos, pero se deben analizar y evaluar antes de autorizar que las entidades los utilicen.

26. En cuanto a la suficiencia patrimonial en la subregión, se mencionó que hay que estar seguros que la valuación de activos y riesgos es adecuada. Si algo ha demostrado esta crisis es que se puede aprender de varios países emergentes.

2. Sesión: Estado actual del marco regulatorio y de la supervisión financiera en la región

27. En la primera parte se presentaron los avances preliminares de un estudio subregional sobre cómo medir el avance en supervisión y regulación bancaria; cuáles son las ventajas y retos metodológicos, y cuál es la naturaleza de los resultados.

28. Se manifestó que en cada país es diferente y depende de muchos factores que algunas veces superan la capacidad y voluntad del supervisor. Se explicó que la metodología utilizada consistió en: a) evaluar los principios de Basilea mediante los programas de evaluación del sector financiero del FMI y el Banco Mundial (FSAP), en el que todos los países de la subregión, salvo Panamá, han tenido estas evaluaciones, y b) encuesta a supervisores con relación a sus prácticas.

29. Se subrayó que los principios de Basilea permiten comparar los avances entre un FSAP y otro y las encuestas complementan los hallazgos. El principal reto radica en que los FSAP no se han llevado a cabo al mismo tiempo en todos los países y, además, la metodología cambió después de 2006, por lo que no son totalmente comparables. La encuesta, por su parte, es mucho más subjetiva.

30. Se clasificaron los 25 criterios de Basilea en cuatro grupos: a) supervisión basada en riesgos; b) supervisión consolidada transfronteriza; c) factores institucionales (capacidad de las superintendencias para ejercer su función), y d) gobernanza (forma en que están gestionadas las entidades financieras y control de las superintendencias). Posteriormente, se aplicaron diferentes ponderaciones en las que 1 significa total cumplimiento; 0,75 casi se cumple, 0,25 casi no se cumple y 0 no se cumple, y a partir de ellas se elaboró un índice. El promedio subregional fue de 57, dentro de un índice entre 0 y 100, y se ubicó por debajo del latinoamericano (mayor a 80) y el de España y el Canadá (97). La mayor deficiencia se encontró en la supervisión basada en riesgos y la mayor fortaleza en la gobernanza y los factores institucionales. Lo que fundamentalmente explica la mejora en la supervisión basada en riesgos es la prevención del lavado de dinero y del financiamiento al terrorismo. Conforme a la evaluación realizada, todos los países han mejorado y la subregión ha tenido un avance sustancial. La encuesta abarcó tres categorías: a) supervisión basada en riesgos; b) consolidada, y c) perímetro supervisado.

31. Se señaló que en materia de marco regulatorio y supervisión financiera se observa en la subregión un progreso general pero desigual en los últimos años. Además, los avances en materia de colaboración entre los bancos centrales, los supervisores de bancos y los ministerios de finanzas o hacienda son muy positivos y deben continuar. Los proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) buscan alinearse con los objetivos del Consejo Centroamericano de Superintendentes (CCSBSO) y con la asistencia técnica que en materia financiera provee el Fondo Monetario Internacional (FMI) por medio del Centro Regional de Asistencia Técnica de Centroamérica, Panamá y República Dominicana (CAPTAC-DR). Se puso énfasis en la importancia de adaptar y consolidar la supervisión basada en riesgos y en la supervisión de entidades transnacionales. En relación con esta última, se indicó que actualmente hay 15 grupos bancarios subregionales establecidos, ocho de ellos de capital extrarregional. Esto pone de manifiesto que la supervisión consolidada es imperativa, así como la armonización y/o adecuación de mecanismos de resolución y de garantía de depósitos.

32. Se resaltó la importancia del reporte y recomendaciones emitidas en marzo de 2010 por el Grupo del Comité de Basilea sobre resoluciones bancarias transfronterizas. Esta importancia pone de manifiesto la necesidad de contar con poderes efectivos, marcos de resolución coordinada, convergencia de las medidas nacionales, aceptación del impacto de medidas extranjeras, reducción de complejidad e interconexión de grupos, planeamiento contingente de medidas, cooperación y necesidad de compartir información y medidas de mitigación de riesgos.

33. Igualmente, se indicó que algunas recomendaciones preliminares del Consejo de Estabilidad Financiera y el Comité de Basilea se enfocaban en la necesidad de convergencia de las reglas de garantía de depósitos en regiones integradas y la vigilancia permanente sobre las discrepancias que puedan surgir: transparencia total para los depositantes, incluidas las campañas públicas y el desarrollo de planes coordinados para casos de crisis por parte de las autoridades con responsabilidades en el extranjero por la actividad de sus bancos. Además, si bien la garantía de depósitos es sólo un elemento más de la red de seguridad financiera, ineficaz sin mecanismos de provisión de liquidez y de resolución y sin una regulación y supervisión apropiadas, es evidente que requiere atención especial en el contexto de la operación de grupos internacionales bancarios.

34. En los comentarios se indicó que la mano invisible sólo existe en los libros de texto. Una lección de la crisis es que la regulación es muy importante. Los hechos recientes requieren una política apropiada para reducir la volatilidad de los flujos de capital, por lo que algunos recomiendan control de capitales. Además, los costos de no regular son mayores a los costos de hacerlo y los responsables del cabildeo financiero han demostrado tener gran capacidad de presión. Hay asimetría de fuerzas entre regulados y reguladores.

35. Se mencionó que aunque se han demostrado avances significativos en materia de regulación, hay diferencias entre los países, lo que podría deberse a la agenda sectorial de cada uno. En la República Dominicana, por su acuerdo con el FMI, era prioridad la ley de reforma monetaria, pero no la de conglomerados financieros. Con respecto a la supervisión consolidada transfronteriza, existe mucho espacio de mejora entre los países de la subregión. Aunque a la República Dominicana le fue más fácil llegar a un acuerdo con la República Checa, en la subregión se dificulta mucho esa cooperación, debido a la falta de claridad entre supervisor de origen y supervisor del país donde se establece la entidad. Es necesario abordar este tema que tal vez no se ha socializado lo suficiente.

36. Por otra parte, se comentó que vale la pena evaluar por qué los sistemas financieros en Centroamérica soportaron bien la crisis e incluso la banca salió más fortalecida. Además, la supervisión basada en riesgos no es algo nuevo; el nivel de activos tóxicos en los bancos de la subregión es mínimo, pero el entorno es cada vez más complejo y la banca se ha internacionalizado.

37. En respuesta, se mencionó que existen dos factores principales que pueden explicar la resistencia a las crisis en los sistemas financieros centroamericanos: la naturaleza de los riesgos radicalmente distinta y los niveles de capital significativamente mayores. En Centroamérica, no hay una banca de inversión ni productos sofisticados, además de que los bancos tienen que ser controlados. Se indicó que la razón por la que se explica que la subregión no le haya ido mal en la crisis reciente, aparece en la siguiente cita: “menos normativa pero mejor aplicada”; sin embargo, preocupa la manera de hacerlo a nivel global para que en determinado plazo no haya otra crisis.

38. Por otra parte, se expresó que como no sólo se aprende de las crisis sino también de los éxitos, sería conveniente estudiar el caso del Canadá.

3. Sesión: Desarrollo de los mercados financieros locales

39. En la tercera sesión se abordó el tema del desarrollo de los mercados financieros locales monetario y de deuda pública de la subregión, haciendo énfasis en su situación y los principales factores que los limitan. Se comentó que ambos mercados se caracterizaban por su tamaño, lo que dificulta las economías de escala, la limitada base de inversores, la multiplicidad de emisiones, y por títulos que no están todavía

totalmente estandarizados. Además, en general, existe poca coordinación del gobierno con el Banco Central, poca predicción por parte de los emisores, así como dificultad en la formación de precios en subasta, aunada a la falta de un mercado secundario y exceso de liquidez. Luego de indicar que un mercado de títulos eficiente fortalece la estabilidad macroeconómica y financiera, y que por otra parte la credibilidad de la política fiscal es clave para aceptar los títulos públicos, resulta fundamental definir una curva de rendimientos, expandir la base de inversores, reducir las primas de riesgo e integrar los mercados, pero especialmente crear el marco legal de la deuda pública. Se mencionó que la estabilidad financiera es fundamental para desarrollar el mercado secundario, por lo que las reglas de Basilea III son beneficiosas, pero que no es fácil optimizar la relación entre regulación y costo o eficiencia. Asimismo, las exigencias más grandes acerca de los bancos pueden empujar negocios hacia segmentos menos regulados, por lo que es necesario ampliar el perímetro de regulación. También se comentó que la credibilidad de la política monetaria y su implementación tienen un papel fundamental, ya que sin ello resultaría imposible pensar en la formación de una curva de rendimientos nominales. Un diseño estándar de los instrumentos facilitaría la toma de decisión de los inversionistas y podría reducir los costos en general. Es importante, divulgar la estrategia de gestión de deuda, que las emisiones sean regulares y mantener un diálogo continuo con el mercado. Con relación a los bancos centrales, debe haber una buena administración de la liquidez que genere las condiciones para una mayor actividad interbancaria y el desarrollo del mercado monetario.

40. En cuanto al mercado de acciones y deuda privada en la subregión, se examinó la situación actual, las razones para promover el desarrollo del mercado de capitales privados, los factores limitantes y la agenda futura. Actualmente existe un mercado incipiente de acciones y deuda privada sólo en tres países (Costa Rica, Panamá y El Salvador). En general, la capitalización y la liquidez en los mercados son más bajas que lo observado en países de similares características. Salvo en Panamá, los mercados de deuda pública dominan la negociación y posiblemente los mercados de deuda privada no alcanzarían un gran tamaño. Hubo un acuerdo general de que es necesario promover el ahorro y la intermediación financiera mediante el desarrollo de productos financieros de mayor rendimiento, diversificar el riesgo de los inversionistas, mejorar la rentabilidad de los fondos privados de pensiones, ofrecer a las empresas fuentes alternativas de financiamiento y sufragar las obras de infraestructura. Además, la estructura empresarial, caracterizada por empresas pequeñas y medianas de propiedad familiar y por alta tasa de informalidad, limitaba el desarrollo de los mercados de capital privados en la subregión. Asimismo, existían inversores institucionales poco desarrollados, un sistema impositivo y normas prudenciales que favorecen la inversión en títulos públicos o depósitos bancarios, restricciones al régimen de inversión de fondos de pensiones, regímenes de insolvencia poco operativos, ausencia de mercados OTC (*Over the Counter*) en algunos países, la obligación de transar por medio de corredores de bolsa y un mercado segmentado en varias licencias, lo que incrementa los costos de producto por comisiones. En cuanto a la agenda de desarrollo futuro, se manifestó la necesidad de modernizar la arquitectura de los mercados locales, promover la integración subregional, no sólo como estrategia de desarrollo, sino de supervivencia de los mercados domésticos y, a futuro, considerar una posible integración con el mercado que están formando Perú, Chile y Colombia. Dada la estructura empresarial, los mercados de deuda tienen más probabilidades de éxito, por lo que es importante facilitar el desarrollo de productos que puedan financiar pequeñas y medianas empresas, así como infraestructura vía el mercado de capitales. Finalmente, se señaló la importancia de desarrollar el marco legal para fondos mutuos y otros inversores profesionales.

41. Se mencionó que a pesar de que el desarrollo de cualquier esquema de intermediación financiera pueda generar problemas, se debe tratar de minimizarlos y desarrollar potencialidad. Con relación a las subastas de corto y largo plazos, se afirmó que el mercado debería reaccionar con base en las decisiones del Banco Central, lo que requiere que éste a su vez sea creíble y predecible.

42. Finalmente, se puso énfasis en que la reforma financiera global es un tema muy amplio y que su implementación será un proceso largo de ajuste. Se señaló que los sistemas financieros de los países deberán adoptar los nuevos estándares internacionales para evitar el arbitraje y vulnerabilidades que pongan de nuevo en riesgo la estabilidad financiera global, pero que también de este proceso pueden haber efectos no deseados o negativos para la subregión. México participa actualmente en diversos foros de discusión y toma de decisiones en torno a la reforma financiera global, tales como el Comité de Basilea, el Financial Stability Board (FSB), su comité interino y su grupo transfronterizo para manejar la crisis. Se puso de manifiesto que los países de la subregión cuentan con una voz en los referidos foros y comités y deben tener la confianza de plantear sus preocupaciones, inquietudes y consultas por medio de México.

4. Sesión: Implicaciones de las reformas regulatorias y principales retos para la subregión

43. Esta sesión se inició con una amplia referencia a las reformas impulsadas por el Comité de Basilea, denominadas Basilea III, cuyo objetivo es aumentar la calidad y cantidad del capital de las instituciones bancarias, mejorar los estándares de liquidez e introducir sobrecargos de capital en el caso de bancos sistémicos. El Comité de Basilea y el FSB están elaborando principios de cooperación para supervisar y resolver instituciones globales.

44. Se señaló que en el caso de América Latina, si bien en general los niveles de capital de los bancos son altos con relación a los activos de riesgo, es necesario analizar su composición país por país. Se puso énfasis en que la mayor parte de los bancos podrían cumplir sin problema con los nuevos requerimientos de liquidez, ya que los sistemas financieros están dominados por un modelo de banca tradicional con una proporción importante de financiamiento estable proveniente de depósitos de menudeo. Además, 90% de los países latinoamericanos ya cuentan con un indicador de liquidez de corto plazo. Sin embargo, en muchos países los bancos son el principal intermediario financiero, por lo que los mayores requerimientos a los bancos internacionales pueden reducir la liquidez y afectar el mercado de deuda. También habrá un menor apetito de riesgo por el mercado de derivados, lo que significa mayor presión a los bancos internacionales y, por consiguiente, un mayor impacto. Otro aspecto que puede afectar la liquidez es la petición de una cobertura suficiente de la misma, medida por medio del coeficiente de financiamiento estable neto. Si esto pesa en un banco matriz entonces puede haber efectos.

45. El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (CSBB) y el FSB han propuesto que cada jurisdicción implemente una política para hacer frente a SIFI (*Systemically Important Financial Institutions*) con la intención de incrementar el costo de operación de estas entidades y beneficiar sólo a la casa matriz, y no a sus subsidiarias. Por lo tanto, se considera necesario exigir que el porcentaje de capital que le corresponde a la subsidiaria esté ahí efectivamente.

46. Otro aspecto importante se relaciona con la situación de la deuda griega, que ha obligado a reevaluar el riesgo soberano por parte de los bancos globales, y todo lo que desincentive o impacte el costo de deuda soberana afectará a países emergentes. Lo anterior significa que aun cuando la deuda soberana tenga al interior de cada país un requerimiento de capital de cero, en el país de la casa matriz de un banco subsidiario puede ser mayor.

47. Se afirmó que la presencia de bancos extranjeros en la subregión exige mayor coordinación internacional y subregional para la supervisión y resolución, lo que implicará un mayor esfuerzo, por ejemplo, mediante el colegio de supervisores. Con este objetivo, el Comité de Basilea y el FSB están elaborando principios de cooperación para este fin. Se deben fomentar relaciones entre los supervisores y

la matriz subsidiaria por medio de colegios de supervisión y grupos de manejo de crisis. Además, actualmente, existe un desequilibrio entre el papel que desempeñan las autoridades del país de origen de un banco global, que tienen mayor preponderancia, y las autoridades de los países donde opera.

48. La crisis internacional puso de manifiesto la necesidad de mejorar los arreglos institucionales a fin de analizar e instrumentar medidas y políticas prudenciales dirigidas a prevenir, limitar y contener riesgos que, por su naturaleza, pueden afectar el sistema financiero y la economía. Lo anterior requiere de una amplia coordinación de trabajo de las autoridades para determinar qué tipo de eventos pueden interrumpir el funcionamiento normal del sistema financiero y qué instituciones financieras conforman el sistema, según su tamaño y las interconexiones con otras entidades financieras o empresas de servicios financieros. Es necesario identificar vulnerabilidades, entidades con riesgo de contagio y patrones de comportamiento.

49. En México existe el Consejo de Estabilidad Financiera, creado por decreto presidencial, cuyo mandato es identificar oportunamente riesgos y vulnerabilidades de índole sistémica para recomendar y coordinar las políticas y medidas que cada autoridad financiera debe instrumentar en el ámbito de sus respectivas atribuciones. El consejo está integrado por funcionarios de la Secretaría de Hacienda, del Banco de México, las comisiones reguladoras y supervisoras y del Instituto de Protección del Ahorro Bancario.

50. La crisis global colocó al riesgo sistémico en el centro de la regulación financiera, que, hasta antes de la llegada de la crisis, se basaba en un enfoque microprudencial, enfocado en la liquidez y solvencia de las instituciones financieras a nivel individual sin considerar la interconectividad entre instituciones. Se expresó que la regulación macroprudencial busca llenar este vacío, y que su objetivo es mantener la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

51. Se puso de manifiesto que evitar contracciones del crédito no representa un objetivo nuevo en la subregión y, en ese sentido, la crisis global 2008-2009 no ha sido una excepción a este patrón de comportamiento. Además, las contracciones de crédito han ido acompañadas de una reducción de la rentabilidad de la banca, lo que ha afectado su intermediación financiera y que la dinámica del crédito doméstico está cada vez más vinculada a choques externos al considerar la creciente apertura financiera internacional de América Latina. Se afirmó que en el marco de Basilea III, la regulación macroprudencial implica un mayor desafío a nivel de las políticas, lo que presupone mantener los esfuerzos por sostener niveles de capitalización elevados en la subregión. Por otra parte, los países han mejorado la calidad del capital aunque los indicadores deben ser interpretados con cautela debido a los temas pendientes: la homogeneización de los estándares contables; la consolidación de las prácticas de supervisión; la estandarización de las técnicas de manejo del riesgo, y la calidad y disponibilidad de la información.

52. Los mayores niveles de capital, así como su mejora en términos de calidad, deberían ir acompañados de una política de aprovisionamiento dinámico que permita mitigar la prociclicidad del crédito, las utilidades y la calidad de la cartera. En la región existen experiencias de ese tipo, como las de Bolivia, Colombia, Perú y Uruguay. Además, la regulación debe también concentrarse en la posición de activos de las instituciones financieras, garantizar la liquidez de la cartera de activos y asegurar fuentes de financiamiento estables. En este sentido, en Centroamérica y la República Dominicana se han hecho esfuerzos significativos con el fin de mejorar los niveles de liquidez de la banca comercial.

53. Se señaló que un desafío adicional que enfrentan las economías de la subregión, y en particular las centroamericanas, es fortalecer y ampliar el perímetro de la regulación debido a la regionalización del sistema bancario, de capital regional y extrarregional. La regionalización permite tanto aumentar la profundidad financiera, generar economías de escala y facilitar la modernización del sistema financiero,

como incrementar los riesgos de contagio y vulnerabilidades financieras. Enfrentar este desafío requiere una estructura financiera subregional con normas equiparables entre países.

54. A pesar de posibles impactos de la regulación macroprudencial sobre el crecimiento y el financiamiento productivo, reducir la prociclicidad y mitigar contracciones del crédito interno es un avance. Los desafíos para desarrollar y profundizar los sistemas financieros nacionales son la baja inclusión, la segmentación, la poca profundidad y la gran heterogeneidad del sector productivo. Se comentó que la crisis había abierto nuevos espacios para la banca pública y la banca de desarrollo, debido a su papel contracíclico particularmente relevante en el caso del Brasil. Se enfatizó que el entorno generado por Basilea III debe ser tomado como la agenda subregional futura en materia de regulación financiera.

55. El apoyo del CAPTAC-DR se enfoca en fortalecer y uniformar la supervisión consolidada y transfronteriza, el proceso de adopción de las Normas Internacionales de Contabilidad y en la capacitación en tópicos de supervisión acorde con los estándares mundiales. A nivel de país, los esfuerzos se concentraban en ayudar a implementar herramientas o capacitación que contribuyan a la supervisión basada en riesgos y la transparencia, y en el desarrollo de normas para identificar y supervisar los riesgos financieros.

56. Los principales retos que enfrenta la subregión con relación a BASILEA III son: a) aclarar las prioridades en materia de regulación y supervisión, a fin de continuar sentando las bases para el futuro; b) no cautivarse excesivamente por los modelos nuevos; c) desarrollar una regulación macroprudencial sin olvidar que lo fundamental es lo microprudencial; d) ampliar y reforzar el perímetro de la supervisión; e) desarrollar mecanismos de alerta temprana que permitan tomar acciones frente al recalentamiento de la economía o burbujas de precios; f) ir acordes con el crecimiento y sofisticación del sistema; g) reforzar las Redes de Seguridad Financiera; h) robustecer la coordinación cualitativa y cuantitativa entre supervisores; i) fortalecer el recurso humano interno del supervisor, y buscar una mayor transparencia (Pilar III). Enfatizó que la subregión debía, principalmente, continuar con su agenda, es decir, buscar que el Plan Estratégico 2010-2014 no tenga retrasos.

57. Las principales inquietudes de los participantes giraron en torno a cómo medir el incremento de riesgo para los sistemas locales, qué instrumentos macrofinancieros serían suficientes y hasta dónde llegar con el perímetro de regulación.

58. Además, para algunos no quedaba claro si la política macroprudencial es o no algo nuevo que surge de la reciente crisis financiera global y si los elementos microprudenciales complementan esta política. Los FSAP, que el FMI y el Banco Mundial han venido realizando desde hace varios años en los diferentes países miembros, se basan precisamente en la interrelación entre lo macro y lo micro. Efectivamente, el término macroprudencial surgió en el año 2000 pero ha cobrado una relevancia fundamental tras la crisis.

59. Se puso de manifiesto que se había hablado de aprovisionamientos dinámicos en función del ciclo, pero que el comportamiento del crédito ha tenido que ver más con ciclos de choques no económicos. Además, prevalece la preocupación sobre qué pasará cuando los países desarrollados retiren los grandes estímulos monetarios que dieron durante la crisis.

5. Sesión: Elementos de una agenda de trabajo regional en materia de regulación financiera

60. Se presentó una reseña del Consejo Centroamericano de Superintendentes (CCSBSO). Creado en 1976, su misión ha sido promover y mantener el entendimiento y la cooperación entre sus miembros, para impulsar, desarrollar y adaptar las mejores prácticas internacionales de regulación y supervisión, en beneficio de la estabilidad financiera de la subregión. Sus objetivos estratégicos son adaptar y fortalecer la supervisión basada en riesgos; robustecer y uniformar la supervisión consolidada y transfronteriza; promover el fortalecimiento de las redes de seguridad bancaria en la subregión; contribuir a la estabilidad de su sistema financiero; avanzar en la adopción de las Normas Internacionales de Intermediación Financiera (NIIF), a fin de homogeneizar la preparación y presentación de la información financiera, luego de considerar las normas prudenciales aplicables y asistir a los miembros en la formación y capacitación del capital humano.

61. Los instrumentos operativos del CCSBSO son tres: Memorándum Multilateral de Intercambio y Cooperación Mutua para la Supervisión Consolidada y Transfronteriza entre los miembros del Consejo (MOU); el Comité de Enlace (Colegio de Supervisores de la Región) y los Comités Técnicos Regionales.

62. El propósito del MOU multilateral es lograr una adecuada y eficaz supervisión de los sistemas financieros sujetos al control del consejo, especialmente lo relativo a grupos financieros, e intercambiar información significativa relacionada con los bancos, sus agencias, sucursales y filiales y particularmente de los grupos financieros de los que forman parte. Esto se alcanzará a medida que el objetivo del comité de enlace sea la supervisión consolidada y transfronteriza efectiva de los grupos financieros con presencia subregional, observando las mejores prácticas emitidas en esa materia.

63. Los Comités Técnicos Regionales son tres: de homogeneización contable; de Basilea II y el Grupo *ad hoc* de estabilidad financiera subregional. Es necesario señalar que el comité de homogeneización ha concluido los criterios y guías para preparar y presentar información contable, uniforme y comparable a nivel subregional, a fin de implementar de manera más efectiva, la supervisión consolidada transfronteriza. El comité de Basilea II define propuestas para adaptar y fortalecer la supervisión basada en riesgos en la subregión, con base en las mejores prácticas aplicables y el Grupo *ad hoc* contribuye a fortalecer la vigilancia macroprudencial del sistema financiero.

64. Con relación a la brecha en la regulación, se refirió a los temas pendientes en cada área de riesgo; en lo que respecta al riesgo de crédito, indicó que está pendiente formalizar y concretar la central de riesgos, homogeneizar los criterios de calificación crediticia y completar la regulación para gestionar los riesgos de concentración y cambiario crediticio. Referente al riesgo operacional, se requiere completar la normativa de riesgo tecnológico mediante el comité creado para el efecto y consumir la normativa para negociar el riesgo operacional, así como la relacionada con el riesgo legal.

65. Queda pendiente completar la emisión de normativa para la gestión del riesgo de mercado, tasa de interés y cambiario, luego de evaluar su incidencia e impacto en el sistema financiero de la subregión; también se requiere rematar la emisión de normativa de gobierno corporativo y para la gestión de los riesgos de liquidez y país.

66. También es importante revisar toda la normativa subregional y determinar su alineación, promover reglas para la transparencia de información, así como sobre resoluciones bancarias y seguro de depósitos.

67. Una agenda subregional en materia de regulación financiera debe concentrarse en el bienestar de la población, y en este sentido, es necesario adoptar medidas para incentivar el ahorro, la inversión y

procurar minimizar los costos sociales que conllevan las crisis financieras. Como ejemplo está la crisis financiera de 1999 en Nicaragua, que redujo drásticamente el monto de activos bancarios, el crédito como proporción del PIB, el Índice de Medición de la Actividad Económica y empeoró el nivel de endeudamiento como proporción del PIB. Lo anterior debe ser considerado en cualquier agenda financiera y la regulación debe buscar minimizar riesgos y costos para la economía y la población. Además, las crisis financieras se han producido en todo tipo de países sin importar su tamaño, grado de desarrollo o filosofía económica. Evidentemente la supervisión financiera no sólo depende de entes supervisores, por lo que debiera estar en primer orden en la agenda de la subregión. Finalmente, se hizo referencia a que los países que pudieron enfrentar mejor la crisis fueron aquellos cuya buena coordinación de políticas macroeconómicas permitió darle prioridad a la estabilidad. A futuro, se necesitan agentes financieros que actúen con responsabilidad porque en las crisis, las ganancias se vuelven privadas pero las pérdidas se socializan, como se pudo observar en el caso de los grandes bancos cuyas remuneraciones a sus ejecutivos fueron millonarias en plena crisis. En ese sentido, hay que estar en línea con las reformas internacionales, pero luego de atender las realidades subregionales y de cada país, además de requerir altos niveles de cooperación y coordinación entre entidades. Se debe impulsar un mejor gobierno corporativo por parte de entidades reguladas, fortalecer la institucionalidad para detectar y enfrentar mejor los riesgos, como el riesgo sistémico, una realidad que se debe afrontar. Es fundamental desarrollar y avanzar una agenda subregional para lograr una mejor resistencia del sistema financiero.

68. Existen tres aspectos relevantes que necesitan acuerdos de convergencia subregional: a) requerimientos mínimos de capital; b) activadores para resoluciones bancarias de bancos sistémicos, y c) uniformar los requerimientos solicitados a los auditores externos. Dicha agenda debería centrarse en tres tópicos fundamentales: el primero es el mencionado, el segundo, desarrollar una agenda de implementación de Basilea II y III, con apoyo de asistencia técnica de organismos internacionales que permita identificar qué acciones requieren reformas legales y cuáles no y, el tercero, instaurar la supervisión consolidada transfronteriza. Aunque existe ya un memorándum de entendimiento entre los supervisores subregionales, no se conocen los deberes y obligaciones del supervisor de origen y el anfitrión, cuál debe ser el alcance del intercambio de información para considerar una ley supranacional para armonizar y estandarizar la supervisión y converger con el marco regulatorio en un plazo determinado.

69. Se comentó que mejorar la cantidad y la calidad de la información es un aspecto muy relevante desde el punto de vista de la estabilidad financiera subregional.

70. La homogenización a nivel subregional no se limita a adoptar las mismas normas o criterios de contabilidad. Por ejemplo, los créditos hipotecarios difieren entre países. Se debe homogenizar la medición de riesgo, ya que se pretende que los informes disponibles sean comparables. Las diferencias son claras en cuanto al riesgo de crédito, pero que se pierden cuando por ejemplo un crédito de consumo tiene 180 días de mora, en estos aspectos y en otros como el porcentaje que se acepta como valor de garantía en el caso de una hipoteca de vivienda.

71. La regulación financiera es un medio y no un fin, por lo que es importante desestimular el arbitraje regulatorio y converger a reglas simétricas para la subregión. Además, hay zonas grises sobre cómo manejar el tema de estabilidad financiera, ya que la política macro afecta la micro y viceversa. El Consejo de Estabilidad Financiera de México puede ser un ejemplo a seguir en la subregión.

72. Se comentó que en el tema de estabilidad financiera se está trabajando en coordinación con el Consejo Monetario para elaborar el informe subregional. También es importante determinar qué tipo de sistema financiero es el que se quiere (incluyente, excluyente), y su relación con la economía real.

73. Para cerrar esta sesión, el gobernador *Carstens* ofreció la posibilidad de repetir este tipo de actividades para impulsar las reformas financieras a nivel micro y macro y como un nexo con la participación del Banco de México en diferentes foros. En consecuencia, el Banco de México ofrece a la subregión la oportunidad de aprovechar el canal de cooperación e interlocución por medio de México, a nivel de los gobernadores de bancos centrales y supervisores, y celebrar periódicamente estos foros.

D. RECOMENDACIONES

74. Con base en las principales conclusiones extraídas de este seminario, a continuación se presentan algunas recomendaciones puntuales que podrían ser de utilidad para que la subregión continúe avanzando en su Plan Estratégico de modernización y desarrollo del sector financiero:

- Continuar con las reformas estructurales emprendidas, pero asegurar que incluyan elementos de convergencia tanto a nivel subregional como con relación los nuevos estándares internacionales.
- Considerar las ventajas y desventajas de una iniciativa de ley supranacional con relación al marco regulatorio y prácticas de supervisión subregional y a la Supervisión Consolidada Transfronteriza;
- Desarrollar la regulación macroprudencial y establecer instancias como el Consejo de Estabilidad Financiera de México, a nivel nacional y subregional. Se considera que la iniciativa del Consejo Monetario Centroamericano en relación con los informes de estabilidad financiera subregional, constituye un paso en la dirección correcta.
- Aumentar el grado de coordinación entre organismos financieros internacionales para identificar las mismas prioridades y objetivos en los programas que impulsan orientados a fortalecer los sistemas financieros de la subregión y evitar duplicidades y esfuerzos dispersos.

75. Además, dados los resultados positivos de este primer seminario y que los participantes coincidieron en la importancia de llevarlos a cabo de forma periódica, se recomienda que la CEPAL, otros organismos internacionales y el Banco de México, continúen brindando su apoyo a para organizar eventos futuros, con el propósito de constituir un foro de coordinación de alto nivel para que las autoridades financieras de la República Dominicana y Centroamérica evalúen los avances en la implementación de medidas para procurar la estabilidad financiera y dialoguen con el Banco de México respecto de sus inquietudes y planteamientos con relación a los efectos de la reforma financiera global.