

# **HACIA LA INTEGRACION FINANCIERA:**

**Temas de negociación  
de Colombia**

No esta permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su transmisión en ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros medios sin el permiso previo y por escrito del editor.

Derechos reservados © 1992.

ISBN: 958-9040-20-9

Autores: Luis Alberto Zuleta

Martín Maurer

Edición: Asociación Bancaria y de Entidades Financieras de Colombia.

Carátula: Antonio Márquez

Primera Edición: 1.000 ejemplares

Impreso: Talleres Gráficos de la Asociación

# INDICE GENERAL

## INTRODUCCION

### CAPITULO I LECCIONES DERIVADAS DE EXPERIENCIAS DE NEGOCIACION EN MATERIA DE SERVICIOS FINANCIEROS

1.	LA EXPERIENCIA DE NEGOCIACION EN EL GATS	17
1.1	Antecedentes	17
1.2	Estrategia de la negociación	18
1.3	Los principios del GATS: la discusión	19
1.4	Conclusiones: los temas centrales	20
2.	PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA INTEGRACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA (CE)	21
2.1	Antecedentes	21
2.2	La estrategia de las negociaciones	22
2.2.1	La iniciativa de Delors: El libro blanco y Europa '92	22
2.3	Los temas principales	24
2.3.1	Los costos de una no-integración: ventajas del mercado común	24
2.3.2	Aspectos problemáticos de una integración de países con estructuras económicas diferentes	27
2.3.3	El mercado común para los servicios financieros - La libertad de pago, el libre comercio de servicios y de los flujos de capital.	29
2.3.4	Las normas de control y supervisión	30
2.4	Otras experiencias europeas a ser consideradas	30
2.5	Los temas centrales	31
3.	LA EXPERIENCIA DE LA NEGOCIACION ENTRE CANADA Y ESTADOS UNIDOS .	32
3.1	Bases y antecedentes de la negociación	32
3.2	Estrategia de negociación	33
3.3	Temas y principios de negociación	33
3.4	Concesiones logradas por las partes	34
3.4.1	Concesiones de Canadá a Estados Unidos	34
3.4.2	Concesiones de Estados Unidos a Canadá	34

3.5	Conclusiones principales	34
4.	EL PROCESO DE NEGOCIACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS	35
4.1	Bases y antecedentes de la negociación	35
4.1.1	Ventajas competitivas del sistema financiero mexicano	35
4.1.2	Desventajas competitivas del sistema financiero mexicano	36
4.2	Estrategia de negociación	37
4.3	Temas y principios básicos	38
4.4	Instrumentos	38
5.	OTRAS EXPERIENCIAS DE INTEGRACION	39
5.1	La experiencia centroamericana	39
5.2	Declaración de Roma	39
6.	ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES DE LOS CASOS ESTUDIADOS	40
6.1	Escenarios posibles	40
6.2	Agenda de temas a examinar para la negociación dentro del Pacto Andino, derivada de los casos examinados.	41
6.2.1	Antecedentes	41
6.2.2	Preparación Proceso de Apertura	42
6.2.3	Temas de Negociación	42
6.2.4	Estrategia	43
6.2.5	Instrumentos	43
<b>ANEXO AL</b>		
<b>CAPITULO I LAS DIRECTIVAS DE LAS CE RELEVANTES PARA EL SISTEMA FINANCIERO</b>		
AI.1	Segunda Directiva del Consejo del 15 de diciembre de 1989 para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades y a su ejercicio (89/646/CEE)	47
AI.2	Directiva del Consejo del 17 de Abril de 1989 relativa a los Fondos Propios de las Entidades de Crédito (89/299/CEE) y Directiva del Consejo del 18 de diciembre de 1989 sobre el Coeficiente de Solvencia de las Entidades de Crédito (89/647/CEE) y el Acuerdo de Basilea de julio de 1988.	50
AI.3	Propuesta de directiva del Consejo sobre Vigilancia y Control de las Operaciones de Gran Riesgo de las Entidades de Crédito	51

### 1.3 Los principios del GATS: la discusión

Aunque la Ronda de Uruguay no se ha concluido, para efectos de este trabajo es posible derivar ya los principios claves que ésta involucra, así como lecciones relevantes para el Pacto Andino. De hecho, las diferencias actuales en el GATT se dan entre los países desarrollados -principalmente los EU- y los países en vía de desarrollo, y no tanto entre éstos. Por esta razón, los principios reconocidos por los países del Pacto Andino se podrían aplicar también entre ellos, independientemente del resultado del GATS.

Inicialmente se trató de incluir los principios del GATT en el GATS. Sin embargo, las características de los servicios y las distorsiones de estos mercados exigieron ajustes y cambios sustanciales. Los principios claves son:<sup>4</sup>

- **Transparencia:** los países tienen que anunciar y publicar todas las leyes, restricciones, legislaciones, etc., relativas al comercio y la oferta de servicios. La disponibilidad de la información tiene que ser tal que no discrimine entre extranjeros y nacionales. Con este fin, se necesita una clara definición de servicios, que no es fácil. El texto se basa en la concepción de que el comercio de servicios se define como el suministro de un servicio.<sup>5</sup> Este suministro incluye los siguientes aspectos:
  - a. Suministro transfronterizo.
  - b. Movimiento transfronterizo de los consumidores.
  - c. Movimiento de personas indispensable para el suministro del servicio.
  - d. Presencia comercial.
- **Acceso al mercado:** implica que los países no pueden restringir el ingreso al sistema de telecomunicaciones, ni el movimiento de factores de producción necesarios para la oferta del servicio. Esto tiene importantes implicaciones sobre las reglas de inmigración, de inversiones directas o del libre comercio de servicios de telecomunicaciones. Sobre esos derechos, y particularmente el último, no hay una opinión unánime.
- **Trato nacional:** significa que las regulaciones de un país no pueden prohibir a un extranjero el acceso a la infraestructura necesaria para la producción de su servicio. Esto es relevante, por ejemplo, en los casos del acceso a la bolsa de valores.
- **Nación Más Favorecida (NMF)/ no-discriminación incondicional:** es el fundamento del GATT. Un país que garantiza reglas más favorables a otro -un favor, privilegio, inmunidad, etc.,- tiene que aplicar la misma preferencia a todas

4. Para una discusión sobre los principios del GATS véase Marconini (1990) y Varona (1991). El principio de la participación creciente de los países en desarrollo no se incluye en la siguiente discusión por no ser relevante para un pacto entre los países del Pacto Andino.

5. Para una lista de los servicios que incluye el GATS véase Correa (1989).

las naciones del acuerdo. Los otros países, a su turno, no están obligados a aplicar reglas similares para los productos del primero.

Este principio generó siempre graves problemas, pues en virtud de él los países no tenían ningún incentivo para acordar condiciones favorables a otro. De hecho, ello equivalía a conceder condiciones favorables al resto del mundo sin esperar un trato recíproco.<sup>6</sup>

En la práctica, la incondicionalidad del principio nunca fue aplicada y el trato de Nación Más Favorecida siempre se otorgó con la condición de que los favores no cubrieran sino a un número limitado de naciones beneficiarias. En el GATS se espera aplicar el principio incondicional, pero se consagra al país que lo otorgue el derecho de excluir de éste sectores específicos.

- **Liberalización progresiva:** esta liberalización se llevará a cabo gradualmente, teniendo en cuenta la situación inicial del sector y el grado de desarrollo de la economía.
- **Salvaguardias y excepciones:** el GATT permite suspensión de obligaciones o modificaciones de concesiones cuando las fluctuaciones de las importaciones amenacen la economía nacional. Esas excepciones deberían ser temporales. Sin embargo, como en el caso de las restricciones cuantitativas por crisis en la balanza de pagos, hay el peligro de que las excepciones se utilicen para limitar el comercio de manera permanente.
- **Situación en materia de reglamentación:** las regulaciones en los servicios son muy diferentes entre países. Por razones de prudencia o de seguridad, se reglamentan en el sector financiero la protección de consumidores, ahorradores y acreedores, etc. Esas reglas no van contra el acuerdo GATS. Este acuerdo tampoco prohíbe el establecimiento de nuevas reglas prudenciales para disminuir la asimetría en el sistema de regulaciones. Prevé consultas a nivel de gobierno entre países que comercien. En caso de abuso, se puede recurrir a medidas de retaliación.

## 1.4 Conclusiones: los temas centrales

La revisión de los principios centrales del GATS permite identificar los problemas fundamentales que enfrenta un acuerdo para el libre comercio de servicios. Estos principios en un pacto regional pueden ser más amplios que los consagrados por el GATS, pero en ningún caso pueden imponer mayores restricciones que las que allí se acepten. Por eso se puede pensar en el GATS como una referencia mínima para la integración regional.

Según esto, los países del Pacto Andino deberían considerar los siguientes puntos:

1. Para comenzar, la definición que hace el GATS de servicios parecería también útil para el Pacto Andino.

6. Una excelente discusión del problema del principio de la Nación Más Favorecida se encuentra en Snape (1988).

2. La necesidad de transparencia implica el desarrollo de un sistema de información confiable entre los países miembros del acuerdo. Es posible que entre los países del Pacto Andino la consolidación de tal sistema requiera de esfuerzos adicionales a los realizados para el GATT.
3. Los principios de la Nación Más Favorecida y del trato nacional surgen del espíritu mismo de la integración. De hecho, la intención de un pacto debería implicar el deseo de los países por hacer generales los acuerdos bilaterales en la región.<sup>7</sup> En el caso del Pacto Andino, estos principios no deberían ofrecer tantos problemas como presentaron a nivel mundial en el GATT, dada la mayor similitud en las estructuras económicas de los miembros del acuerdo. Esto si se restringe los mismos al concierto de integrantes del pacto.

Resta, sin embargo, el problema de las relaciones de los países miembros con terceros países. En este caso, el Pacto Andino debería aplicar y regular dichos principios de manera condicional.

Los otros tres principios (gradualismo, salvaguardias y excepciones y reglas prudenciales) tratan de ajustar el proceso de integración a los diferentes grados de desarrollo de los países. Aunque el nivel de progreso en el Pacto Andino es más homogéneo, es necesario diseñar un cronograma de integración. En línea con esto, si bien las salvaguardias y excepciones tienen una aplicación útil, es importante prevenir que éstas se conviertan en barreras permanentes de entrada. Finalmente, es preciso destacar la importancia del marco institucional que garantice el funcionamiento del Pacto Andino para que tenga viabilidad un acuerdo en materia de servicios.

## 2. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LA INTEGRACION DE LA COMUNIDAD EUROPEA (CE)

### 2.1 Antecedentes

La integración europea hoy no puede entenderse sin considerar la historia y la experiencia de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la organización que la precedió. La razón de su fundación fue tanto política como económica y significó el establecimiento de un nuevo orden económico después de la Segunda Guerra Mundial.

Otras instancias internacionales, con metas similares, fueron también fundamentales para la configuración de la actual CE: el GATT fue siempre un importante foro de discusión sobre el libre comercio; la OEEC (después OECD) era, y sigue siendo, un foro importante entre los países industrializados, en el cual se discuten y controlan las políticas macroeconómicas, la cooperación macroeconómica y la relación entre países;

7. Sin embargo, se podría pensar en un "sub-pacto" entre países miembros que avancen más rápido con la integración. Esta era la idea de la integración europea a dos velocidades. Pero los "sub-pactos" no pueden constituir acuerdos para tratar de modo menos favorable los otros miembros del pacto.

en el Banco Internacional de Pagos (BIS) y con el acuerdo de "Bretton Woods" varios de los aspectos de una política monetaria, incluyendo las reglas sobre los flujos de capital, fueron coordinados entre países. Esto último ayudó a estabilizar las relaciones de las diferentes monedas europeas y a reducir las fluctuaciones en las tasas de cambio, facilitando el desarrollo de relaciones comerciales benéficas para todos los participantes.

La integración europea avanzó más rápidamente, en la consecución de su propio espacio de libre comercio, que los acuerdos internacionales, e incluyó también el mercado libre de trabajo, la política agropecuaria, la formación de instituciones comunes como la Comisión de la CE y su administración en Bruselas, el parlamento europeo y la corte jurídica europea.

Sin embargo, al inicio de la década de los años 80 las economías de la CE se recuperaban muy lentamente de las crisis petroleras. Una de las explicaciones consiste en que, si bien no existían barreras aduaneras, el comercio libre seguía siendo impedido por una red de barreras no-tarifarias, tales como normas y estándares de producción y comercialización y diferentes formas de segmentar el mercado común.

La CE como institución se encontraba en una situación de estancamiento. Establecía, en lo fundamental, un marco legal para una zona de libre comercio y un mercado de trabajo libre y se habían dado algunos pasos hacia la liberalización de los flujos de capital. La mayor parte de las energías y los recursos eran absorbidos por el sistema de subsidios a la producción agrícola. En el marco político la CE no era un bloque, sino más bien un foro de discusión. Su influencia sobre las políticas nacionales de los países miembros se limitaba al sistema agropecuario y a algunos problemas marginales.

## 2.2 La estrategia de las negociaciones

### 2.2.1 La iniciativa de Delors: el libro blanco y Europa '92

La necesidad de dar un mayor impulso a las economías regionales avivó el interés de los países miembros por el establecimiento de un sistema integrado más fuerte y, a mediados de los años 80, dos grandes hitos marcaron el nacimiento de la actual CE.

En 1985 la Comisión de la CE -el poder ejecutivo de la CE-, bajo la presidencia del francés Jacques Delors, presentó el "libro blanco": *Completing the internal Market: White Paper from the Commission to the European Council*, que marcó el cambio de la política de la CE hacia una "Europa común" en términos económicos y políticos. Un año después los gobiernos firmaron el Acto Unitario Europeo, un acuerdo entre los países miembros, basado en los acuerdos de Roma<sup>8</sup> y en el libro blanco.<sup>9</sup>

8. En los acuerdos de Roma se reunieron la comunidad de carbón y acero del año 1951, la comunidad europea de la energía atómica y la Comunidad Económica Europea.

9. Para el texto del Acto Unitario Europeo y para una presentación de las ideas en el libro blanco, véase *Pensamiento Iberoamericano* (enero-junio 1989).

En el libro blanco y en el Acto Unitario Europeo se acordó el principio clave de la integración: **el reconocimiento mutuo**. Según ello cada país debe acoger las leyes de los otros países miembros como equivalentes a las leyes nacionales. Con la aceptación del reconocimiento mutuo, la estrategia de la CE ya no siguió centrándose en encontrar una armonización total de las leyes nacionales, sino en conseguir una armonización de estándares esenciales. Se admite además el principio de que donde no hay una legislación de la CE, las diferencias en las leyes nacionales no pueden ser causa para restringir el comercio de bienes y servicios (principio de reciprocidad *erga omnes*).

El libro blanco, el Acto Unitario y el caso *Cassis de Dijon*<sup>10</sup> significaron un paso más para consolidar la integración de la CE, tal como preveían los acuerdos de Roma, y empezar la unificación económica y política de sus países miembros. La meta de la iniciativa Delors era el cumplimiento de la visión de los fundadores de la CEE: establecer un mercado común donde la gente de los países miembros tuvieran los mismos derechos a través de las fronteras.

Esto incluye tres aspectos centrales:

- La garantía de cuatro libertades fundamentales: el libre movimiento de personas, capital, bienes y servicios. El mercado común se establecerá completamente al finalizar 1992. Obviamente, esta meta supera con creces a la unión aduanera<sup>11</sup>. Una parte integral de ella consiste en la unificación de las normas para evitar las barreras no-arancelarias. También se estableció la igualdad de las personas de cada país miembro en toda la CE.
- Una moneda única, el ECU, que deberá remplazar las monedas nacionales. Se prevén tres etapas para alcanzar la unificación monetaria:
  1. Tasas de cambio que fluctúen dentro de una banda;
  2. tasa de cambio fijo y
  3. moneda común, el ECU.
- El fortalecimiento de las instituciones comunes, particularmente el parlamento y la administración Europeos.

La CE insiste en que los tres aspectos son partes integrales de un concepto general. Aún se discute, y hay fuerte oposición, en lo que respecta a la unificación monetaria y la integración política. No se pueden abstraer estos dos aspectos cuando se analiza el primer punto. Muchas directivas -particularmente en el marco de la libertad de los flujos de capital y de los servicios, y también en lo que concierne a las reglas institucionales- son diseñadas para la integración total. En un anexo a este capítulo se

10. La corte europea decidió que Alemania no tenía derecho a impedir las importaciones de Cassis de Dijon, producido por los franceses con estándares diferentes a los alemanes, invocando el principio de que un país miembro debe aceptar los estándares de los otros.

11. Qué tan ambiciosa es esta meta se refleja muy claramente en los estudios sobre los "Costos de la No Europa". Al respecto, véase Cecchini (1988), para un resumen.

presenta un resumen de las directivas de la Comunidad más relevantes sobre el sistema financiero.

La idea principal de la iniciativa de Delors era la de minimizar acuerdos especiales y excepciones. Solamente dos tipos de éstos pueden incluirse en cada directiva: en algunos casos existe un párrafo en los contratos que permite a un país más tiempo para cumplir con las reglas; además, algunas directivas posibilitan a un país la restricción de la libertad cuando ésta afecta el interés nacional. Sin embargo, este tipo de limitaciones están siempre claramente especificadas. En el caso de los servicios financieros, por ejemplo, se incluyen problemas con la balanza de pagos como causal de excepción.

El país que invoca razones para la excepción tiene que informar a la administración central y justificarse frente a una comisión. Cada desviación de las libertades tiene que ser removida en un plazo de seis meses. Las reglas son muy estrictas para evitar que un país introduzca barreras a la entrada.

Finalmente, es importante mencionar que también hay una posición clara frente a las relaciones comerciales con terceros países. Un acuerdo de un país miembro con un tercer país es válido para todos los países de la CE. Por eso, los acuerdos bilaterales requieren de ahora en adelante la ratificación de la Comisión de la CE. Ello ha evitado conflictos con el principio de la "nación más favorecida incondicional". Sin la ratificación el tercer país podría beneficiarse del mercado común sin abrir sus puertas a todos sus miembros.

## 2.3 Los temas principales

### 2.3.1 Los costos de una no-integración: ventajas del mercado común

La iniciativa política fue sustentada por una serie de estudios realizados en la década de los años 80 sobre los "Costos de No-Europa" en los que se efectuaron algunos cálculos sobre las ganancias esperadas de la CE. Se distinguen tres tipos de beneficios:

- Menores costos administrativos gracias a economías de escala;
- menores precios por aumento de competencia, y
- menores tasas, sobretasas, etc., por aumento de competencia.

Las ganancias macroeconómicas se estimaron en un crecimiento esperado del 1.5% del PIB de 1985 y una reducción del 1.4% anual en los precios. También se estimó una reducción del gasto público de 1% del PIB por la reducción en la deuda.

Con respecto a los más importantes servicios financieros (bancos, seguros, mercados de valores), se calculó una reducción en los costos de 22 billones de ECU (1 ECU = 800 pesos) para los ocho países más grandes.

El estudio destaca las principales razones de estos enormes efectos sobre los costos de los servicios financieros. Una política común bajaría los costos asociados con los controles y limitaciones de los flujos de capital. Otras restricciones costosas que serían eliminadas son las relacionadas con las fusiones y participaciones, la publicidad de un

banco en otro país, las inversiones y negocios en las bolsas locales o el costo de una sede en una bolsa local.

Pero el factor más importante es la disminución de la segmentación de los mercados nacionales para diferentes servicios. Se esperan ganancias en el consumo suntuario por precios más bajos y una alta diferenciación de productos. El efecto se multiplica dado el alto porcentaje de la producción de servicios en la producción total de los países miembros.

El valor agregado de bancos y seguros equivalía al 6.5% del PIB de la CE en 1985 y su participación sobre el empleo total era del 3% (lo que implica una productividad por encima del promedio). Sin embargo, como se ve en el Cuadro No. 1.1, en los cinco países más grandes, solamente entre el 0.5% y el 2% de estos servicios era exportado. El cuadro muestra también que no hay una diferencia importante entre las exportaciones de países de la CE y las de terceros lo que confirma que, hasta el comienzo de la iniciativa Delors, no había un mercado integrado de servicios pese al enorme potencial para un comercio intra CE que éstos presentan, según se desprende de las cifras anteriores.

**CUADRO No. 1.1**  
**COMUNIDAD EUROPEA**  
**COMERCIO DE SERVICIOS FINANCIEROS 1980-1986**  
**(Incluye Servicios Bancarios y de Seguros)**  
**(Porcentaje)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Francia							
P-X	99.0	98.8	98.6	98.5	98.6	98.6	98.5
MI	0.5	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7
ME	0.4	0.6	0.7	0.8	0.8	0.7	0.8
Italia							
P-X	95.5	95.2	94.2	96.6	96.6	96.4	97.8
MI	1.1	1.1	1.2	0.7	0.8	0.8	0.6
ME	3.4	3.7	4.5	2.7	2.6	2.8	1.7
Holanda							
P-X	98.5	98.7	98.4	98.8	98.1	97.8	96.0
MI	0.7	0.6	0.7	0.2	1.0	1.2	1.2
ME	0.8	0.7	0.9	1.0	0.9	1.0	0.8
Reino Unido							
P-X	n.a.						
MI	n.a.						
ME	n.a.						
Alemania Occidental							
P-X	99.5	99.5	99.6	99.6	99.5	99.5	99.6
MI	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2
ME	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3

n.a. = not available

Sources: EUROSTAT: National Accounts ESA, Input-Output Tables 1980, Luxembourg 1986; EUROSTAT: The European Community's International Trade in Services, 1979 - 1988, Preliminary Report written by Ms. Marie Paule Benassi, Unit C3 - Balance of Payments and International Trade Analysis, Luxembourg 1990; EUROSTAT: Some Statistics on Services, Theme 7, Services and Transport, Series C, Accounts, Surveys and Statistics, CA-52-88-009-2A-C, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Luxembourg 1990; own calculations.

Fuente: Langhammer, 1991, p.279

P-X: Producción Neta Doméstica

ME: Importaciones de otros países miembros de la CE

MI: Importaciones de países no-miembros de la CE

Los efectos de las economías de escala están relacionados con el volumen y la ubicación de los servicios en los diferentes países de la CE. El análisis sobre los "Costos de un No-Europa" estimó el impacto de la abolición de las diferentes barreras de entrada (arancelarias y no arancelarias) sobre los precios. En los Cuadros Nos. 1.2, 1.3 y 1.4 se reproducen los resultados de dicho estudio.

Todos estos estimativos sirvieron de sustentación adicional sobre la importancia de acelerar la integración de la Comunidad.

CUADRO No.1.2

**EFFECTOS ECONOMICOS DE LA INTEGRACION EUROPEA**  
**Disminución potencial y estimada en los precios**  
**de los servicios financieros**

	Reducción potencial en los precios porcentaje	Grado estimado de reducción en los precios	Puntos medios del grado estimado de reducción en precios porcentajes*
ESPAÑA	34	16-26	21
ITALIA	28	9-19	14
FRANCIA	24	7-17	12
BELGICA	23	6-16	11
ALEMANIA	25	5-15	10
LUXEMBURGO	17	3-13	8
REINO UNIDO	13	2-12	7
PAISES BAJOS	9	0- 9	4

\*Se han supuesto grados de amplitud de 10 puntos de porcentaje, tomando como puntos medios las reducciones de precios esperadas.

CUADRO No. 1.3

**EFFECTOS ECONOMICOS DE LA INTEGRACION EUROPEA**  
**Ganancias estimadas en el excedente del consumidor, resultantes**  
**de la integración de los mercados europeos de crédito y seguros**

	Miles de Millones de Ecus
BELGICA	0,7
ALEMANIA	4,6
ESPAÑA	3,2
FRANCIA	3,7
ITALIA	4,0
LUXEMBURGO	0,1
PAISES BAJOS	0,3
REINO UNIDO	5,1
TOTAL	<u>21,7</u>

Fuente: Cecchini, 1988, p.79, 82

### 2.3.2 Aspectos problemáticos de una integración de países con estructuras económicas diferentes

La estructura económica de los países europeos difiere bastante. En el campo financiero, las desemejanzas más importantes son las siguientes:

- Hay dos sistemas bancarios diferentes en Europa. Los alemanes, por ejemplo, tienen el de banca universal. Los ingleses, en cambio, conocen la separación estricta entre banca comercial y banca de inversión.
- Los instrumentos y regulaciones sobre bolsas de valores son muy diversos. Entre Londres y Luxemburgo, de un lado, y los mercados de capital de los países del sur de Europa, de otro, hay diferencias enormes con respecto al volumen, los instrumentos financieros, los impuestos y los costos de transacciones. Las bolsas de Francfort, Milán, París y Amsterdam se encuentran en un rápido proceso de cambio.<sup>12</sup>
- Las reglas de prudencia y supervisión entre los países no varían mucho porque la mayoría de ellos participaron en las negociaciones del Acuerdo de Basilea y mantienen una gran comunicación a través de grupos de estudio sobre el tema.

12. Para una descripción de los secretos financieros en la CE véase Grilli (1989).

CUADRO No. 1.4

**EFFECTOS ECONOMICOS DE LA INTEGRACION EUROPEA**  
**Diferencias de porcentaje en los precios de productos financieros tipo,**  
**en comparación con la media de los cuatro precios nacionales más bajos \***

	B	D	E	F	I	LUX	PB	RU	**
<i>Banca</i>									
						n. d.			
Créditos al consumidor .....	1	-41	186	39	105	(1)	-26	31	121
Tarjetas de crédito .....	2	79	60	26	-30	89	-12	43	16
Hipotecas .....	3	31	57	118	78	-4	n. d.	-6	-20
Cartas de crédito .....	4	22	-10	59	-7	9	27	17	8
Cambio extranjero .....	5	6	31	196	56	23	33	-46	16
Cheques de viaje .....	6	35	-7	30	39	22	-7	33	-7
Préstamos comerciales .....	7	-5	6	19	-7	9	6	43	46
<i>Seguros</i>									
Vida .....	1	78	5	37	33	83	66	-9	-30
Vivienda .....	2	-16	3	-4	39	81	57	17	90
Vehículos .....	3	30	15	100	9	148	77	-7	17
Robo e incendio comerciales	4	-9	43	24	153	245	-15	-1	27
Responsabilidad pública .....	5	13	47	60	117	77	9	-16	-7
<i>Valores</i>									
Valores privados .....	1	36	7	65	-13	-3	7	114	123
Valores privados garantiza-									
dos .....	2	14	90	217	21	-63	27	161	36
Valores institucionales .....	3	26	69	153	-5	47	68	26	-47
Valores institucionales garan-									
tizados .....	4	284	-4	60	57	92	-36	21	n. d.

\* Las cifras muestran el grado en el cual los precios de los productos financieros están, en cada país, por encima de un nivel de referencia bajo. Cada una de estas diferencias de precios implica un descenso de precios potencial teórico de los niveles de precios existentes, al nivel de referencia bajo

(1) No disponible.

\*\*B: BELGICA

D: ALEMANIA

E: ESPAÑA

F: FRANCIA

I: ITALIA

LUX: LUXEMBURGO

PB: PAISES BAJOS

RU: REINO UNIDO

Fuente: Cecchini, 1988, p.79, 82-

- El grado de concentración del sector bancario difiere entre los países. Sin embargo, los pequeños bancos tienen en cada nación mucha importancia regional y son muy activos en el *retail banking*. No hay evidencia de que la integración inducirá a los bancos grandes de un país a entrar en este segmento del mercado de otro. La red de bancos paneuropea se desarrolló rápidamente en las décadas pasadas. No se esperan muchos cambios en este aspecto.
- La influencia de la integración sobre la estructura de los servicios financieros tiene lugar a través de los precios. Se observa ya una disminución de las diferencias en las tasas de interés a raíz de la política monetaria común y el libre flujo de capitales. También se espera una igualación de los costos de diversos servicios financieros que hasta ahora eran muy distintos.

A pesar de las enormes diferencias mencionadas, las políticas de armonización parecen estar llegando a buen término.

### **2.3.3 El mercado común para los servicios financieros : La libertad de pago, el libre comercio de servicios y de los flujos de capital.**

Con respecto a los servicios financieros hay tres libertades relevantes:

- La libertad de pagos;
- la libertad de movimientos de capital, y
- la libertad de movimientos de servicios financieros.

La primera obliga a los países miembros a aceptar pagos en la moneda donde vive el acreedor. Esa ley constituye una de las más viejas regulaciones en la CE y se encontraba ya en la legislación de la CEE. Esa libertad es más relevante para servicios que para bienes, ya que implica un libre cambio de monedas.

Con una directiva reciente se concreta un párrafo en el Acuerdo de Roma que pide la liberalización de los flujos de capital. En la legislación actual se incluyen la inversión directa, los negocios en bolsas de valores, el negocio inmobiliario, las inversiones en fondos mutuos, los negocios a término, los préstamos, etc., y se exige a los países miembros ajustar sus legislaciones para fines de 1992.

Dos restricciones se han incluido en la legislación: en caso de un desequilibrio en el mercado de capitales y cuando haya fluctuaciones anormales de las tasas de interés o de cambio el país puede -con el permiso de la comisión de la CE- controlar los flujos de capital. Segunda, una nación con un mercado de capitales débil puede protegerse contra el endeudamiento del gobierno de otro con un mercado de capitales fuerte.

Con el libre comercio de servicios se establece la igualdad de toda la oferta -financieros y otros- proveniente de un país en los otros países miembros.

Como el GATS, la CE reconoce que la particularidad de los servicios exige que no solamente se libere dicho comercio, sino también el derecho de abrir y sostener sucursales. El libre movimiento de personas garantiza que la transferencia y el comercio de servicios no se pueda impedir.

### 2.3.4 Las normas de control y supervisión

Hay al menos dos argumentos que explican la necesidad de un sistema general de control y supervisión. Primero, la filosofía de aceptar diferentes legislaciones nacionales, que tienen que cumplir con estándares mínimos, implica que se controle si las normas nacionales observan la legislación de la CE y si el principio de la igualdad se aplica. Las consideraciones institucionales son, por eso, de máxima importancia. Segundo, y particularmente relevante para los servicios financieros, las externalidades de las fluctuaciones en el mercado de un país sobre el otro exigen una cooperación y un sistema de control.

Tres principios regulan el libre comercio de servicios y el libre movimiento de capital. La directiva clave es la segunda sobre la coordinación bancaria. Allí se condensa -para el sector bancario- el principio de la aceptación general de las diferentes legislaciones nacionales, bajo la condición de que éstas cumplan con los estándares mínimos de la legislación de la CE. Con respecto a las normas de control y supervisión, esa directiva regula:

- La armonización de las condiciones para la oferta del servicio (coeficientes de solvencia, de liquidez, etc.). Esto es muy similar a los Acuerdos de Basilea dentro del BIS, o a los términos de comportamiento de las OECD.
- El principio del control de la superintendencia del país en donde se encuentra la casa matriz (*home-land control*).
- La obligación de las diferentes superintendencias e instancias de control de cooperar y prestar la información relevante a las administraciones de los otros países. Se excluye de este principio información por razón de impuestos, puesto que las leyes tributarias no son parte del programa de integración.

Para los diferentes participantes del mercado financiero existen reglas que piden información muy detallada con respecto a balances, ingreso-egreso, cambio en la propiedad, etc.

## 2.4 Otras experiencias europeas para considerarse

Hay dos experiencias de integración en Europa que pueden ser interesantes para la situación actual del Pacto Andino, en la medida en que están los principales aspectos relevantes del programa actual de la CE, pero sin ser tan ambiciosas. Particularmente, no incluyen la meta de la unificación política y jurídica, y no tienen la meta de una unión monetaria.

La primera experiencia de interés es la AELC.<sup>13</sup> Su meta era únicamente establecer un libre comercio. Se excluía el mercado de trabajo, los servicios y especialmente cualquier integración política. La AELC mantiene la independencia de las regulaciones nacionales de los contratos multilaterales. AELC no tiene un parlamento o una corte jurídica, sino solamente una secretaría que coordina las diferentes ruedas de negociación. En su diseño la AELC fue concebida exclusivamente como una unión aduanera. Con esa meta muy pragmática y poco ambiciosa, pero muy ventajosa para los países, constituía una alternativa a la CEE. Esta Asociación cumplió su propósito mientras sus objetivos mantuvieron vigencia.

Las diferencias entre el concepto de una unión aduanera y una integración económica y política se reflejaron muy claramente en las discusiones sobre un EEE, la segunda y más reciente experiencia. La EEE incluye a los países europeos del AECL en el mercado común de Europa, sin la obligación o el derecho de participar en los gremios políticos<sup>14</sup>. La EEE contiene las cuatro libertades de la CE -el comercio de bienes, de servicios, el libre mercado de trabajo y el libre flujo de capitales- sin las instituciones políticas. Se adopta, entonces, entre los países europeos, la posición clave de aceptar los estándares de los otros países como equivalente a los nacionales, dado el marco jurídico del acuerdo sobre el EEE.

## 2.5 Los temas centrales

Las experiencias europeas sugieren el estudio de cuatro aspectos claves para las negociaciones entre los países del Pacto Andino:

- Si la meta es una integración más amplia que una unión aduanera, deben fijarse instituciones políticas y jurídicas para desarrollar y controlar dicho proceso.
- En el desarrollo de una integración económica se debe contemplar la necesidad de ajustes que respondan a la dinámica de las naciones. Las diferentes Rondas del GATT, por ejemplo, han sido mecanismos importantes de ajuste y de revisión de los principios de acción, en respuesta a cambios en las condiciones económicas de los países miembros y un mecanismo similar ha sido adoptado por la EEE.
- Una unión aduanera tiene sus limitaciones. Esa fue la experiencia de la CE y de la AELC, pues las restricciones arancelarias fueron remplazadas por restricciones no-arancelarias. Además, al excluir del esquema al sector financiero se sa-

13. Una corta descripción de la historia de la AELC se encuentra en Panorama Suiza (1992).

14. Para una discusión sobre las ventajas y los efectos económicos de la EEE para los países de la AELC véase Krugman (1988), Norman (1989), Gardener, Teppett (1990), Abrams, Cornelius, Hedfors, Tersman (1990). Un corto resumen de la idea del EEE se encuentra en Thalmann (1992). Las negociaciones eran multilaterales e incluyeron la CE y los países individuales de la AECL.

crifica buena parte de las posibles ganancias de la integración. En el caso del EEE, las ganancias más grandes se esperan justamente en este sector.<sup>15</sup>

- Aún si formalmente, ni la AELC, ni el EEE, incluyen la obligación de una política monetaria coordinada, debe tenerse en cuenta que, tanto la AELC, como la CE, se desarrollaron bajo el sistema de tasa de cambio fija heredada de Bretton Woods. En cuanto a la EEE, ésta incluye, de una parte, países del SME (Sistema Monetario Europeo) y, de otra, países de la AELC cuya política monetaria utiliza como patrón, sea el ECU o el marco alemán. La pregunta que surge de lo anterior es si esta forma de coordinación de la política cambiaria es fundamental para el éxito de la integración. Nuestra hipótesis es que sí lo es, pero hace falta un mayor análisis al respecto.
- La armonización de estándares mínimos con el principio *erga omnes* facilita un acuerdo general y da suficiente libertad a los países para diseñar un marco legal apropiado a sus circunstancias económicas.

### 3. LA EXPERIENCIA DE LA NEGOCIACION ENTRE CANADA Y ESTADOS UNIDOS.<sup>16</sup>

#### 3.1 Bases y antecedentes de la negociación

El 1o. de enero de 1989 entró en vigencia y por 10 años, un Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos.

Los objetivos básicos de la marcha del Tratado por parte de Canadá son los siguientes:

- Ampliar para Canadá el acceso a su mercado más importante, en un entorno de fuerte competencia de otros bloques económicos y en medio de un proceso agresivo de globalización.
- Incrementar la inversión extranjera directa de parte de empresas americanas hacia Canadá.
- Dirigir la inversión canadiense en el exterior, prioritariamente hacia el mercado americano.

En lo que concierne al sector financiero, los canadienses visualizaron el siguiente panorama comparativo:

- La banca americana está constituida por un número muy grande de bancos de distinto tamaño (12.300 bancos), especializados y regionales. Mientras los grandes bancos americanos presentaban una situación generalizada de altos

15. Véase Koopman (1991).

16. Esta parte del documento se basa en los siguientes trabajos: W. W. Koo et al. (oct. 1991), Suárez Dávila (agosto y sept. 1991). Ministerio de Comercio Exterior de Canadá (oct. 1991), Morris Miller (1990) y J. J. Schott (1989).

costos, mala cartera y bajas utilidades, los bancos pequeños se encontraban en un proceso de fusiones. Por otra parte, se trata de un mercado muy proteccionista.

- La banca canadiense, en cambio, está integrada por pocos bancos universales grandes (65 bancos) con una situación financiera más sólida, con redes de sistemas y comunicaciones muy desarrolladas y gran cobertura geográfica. Estos bancos están a su vez muy especializados en crédito de consumo, y de pequeña y mediana empresa.
- Por otra parte, la experiencia de la banca extranjera en Canadá indica que ésta sólo está interesada en penetrar el mercado de la banca corporativa (atención a empresas transnacionales, empresas nacionales fuertes y grandes patrimonios) y sólo en forma modesta. De 58 bancos extranjeros sólo uno opera en el mercado de banca personal y de empresas pequeñas y medianas. En 1967 había en Canadá un solo banco extranjero.

Con este diagnóstico los canadienses percibían que abrir su mercado significaba nuevas oportunidades para la banca canadiense en USA, siempre y cuando se optara por una estrategia orientada a segmentos de mercado bien seleccionados y en cambio no se esperaba una fuerte amenaza a las entidades financieras canadienses, consolidadas en su país en los campos mencionados.

### **3.2 Estrategia de negociación**

Los antecedentes anteriores indican que hubo un proceso de evolución del sector financiero y preparación de parte de los canadienses, de manera que, cuando la negociación se produjo, había ya un diagnóstico, unos objetivos y unos principios muy definidos por parte del país pequeño; en este caso: Canadá.

El tratado celebrado entre Canadá y Estados Unidos se puede caracterizar así desde el punto de vista de estrategia:

- El tratado se buscó siempre como algo compatible con las negociaciones en el GATT, de manera que se aseguren sus principios.
- Se quiere ante todo promover el libre comercio y no etapas y procesos más avanzados de integración.
- Debe asegurarse la mejora en establecer mecanismos de resolución de disputas.

### **3.3 Temas y principios de negociación**

Los canadienses hicieron énfasis en que para lograr el objetivo de un efectivo acceso al mercado es necesaria la igualdad de oportunidades competitivas, basándose en los siguientes principios básicos:

- **El Principio del trato nacional:** busca darle a los nacionales del otro país lo que se le da a los propios nacionales. Este principio actúa aquí como una especie de elemento proteccionista frente a terceros países o bloques.
- **El Principio de reciprocidad relativa:** los bancos de Canadá reciben en USA como mínimo facilidades similares a las que obtengan bancos extranjeros en ese país, eliminando regulaciones discriminatorias.
- A ello se añade el **trato Nación Más Favorecida**, mediante el cual cada parte otorga a los servicios financieros y proveedores de servicios de la otra parte un trato no más favorable que el que concede a los servicios y proveedores de cualquier otro país.
- Evitar aplicaciones normativas de carácter extraterritorial.

### 3.4 Concesiones logradas por las partes

#### 3.4.1 Concesiones de Canadá a Estados Unidos:

- Derecho de establecimiento: libre constitución de sucursales bancarias en el territorio canadiense.
- Se eliminó el límite máximo del 25% para realizar inversión extranjera en un banco.
- Se permitió el control mayoritario por parte de extranjeros, al suprimir el extremo máximo del 10% de inversión en un banco por parte de una persona natural o jurídica.
- Se elimina el tope máximo del 16% de los activos totales en el sistema financiero como posibilidad de inversión extranjera.

#### 3.4.2 Concesiones de Estados Unidos a Canadá:

- La posibilidad de que la banca canadiense participe más activamente en la negociación de la deuda de Canadá en el mercado americano.
- La expectativa de que, si se aprueba una nueva legalización bancaria, la banca canadiense tendría un acceso más libre, superando barreras entre estados, y entre banca comercial y de inversión.

### 3.5 Conclusiones principales

Esta es una negociación entre un país pequeño y uno grande con estructuras financieras y normas bancarias bien diferentes, que permite derivar algunas lecciones importantes para el caso del Pacto Andino y que se desarrollarán en el Capítulo III en lo referente a negociaciones bilaterales.

Ante todo, es preciso identificar con claridad cuál es la posible ventaja comparativa con la apertura del comercio de servicios financieros en términos de segmentos de mercado de un país con respecto al otro. Esta ventaja debe asegurarse con el proceso de integración.

## 4. EL PROCESO DE NEGOCIACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS<sup>17</sup>

### 4.1 Bases y antecedentes de la negociación

Como ya se indicó, esta es una negociación que está en curso y que en lo posible se espera concluir en 1992.

México ha venido efectuando un análisis interno sobre las posibilidades de competir con la apertura de los servicios financieros e identificando con claridad sus ventajas y desventajas, dentro del objetivo de tener acceso a un mercado financiero más amplio.

Los banqueros y analistas coinciden en términos generales en el siguiente análisis.

#### 4.1.1 Ventajas competitivas del sistema financiero mexicano

- Estructura competitiva del sistema financiero:
  - Un proceso de liberación de los servicios financieros es justificable si el marco regulatorio otorga la misma ventaja competitiva a los intermediarios de ambos países.
  - El sistema financiero mexicano está basado en pocos bancos universales con alta cobertura nacional (20 instituciones). Por su parte, los bancos pueden realizar operaciones de bolsa e invertir en acciones del sector industrial.
  - El sistema americano es especializado y regional, no puede invertir en el sector industrial, ni realizar operaciones de bolsa.
- Nivel prudente de desregulación:
  - La desregulación del sistema financiero mexicano busca asegurar el funcionamiento del mercado, de manera competitiva y eficiente, con el fin de que los ahorradores tengan acceso a la tecnología financiera más avanzada.
- Adecuados niveles de solvencia, capitalización y rentabilidad.
- Exposición actual a la competencia internacional:

En la práctica los bancos mexicanos están compitiendo con la banca extranjera que capta y coloca a través de oficinas de representación.

17. Trabajos consultados para las negociaciones entre México y USA: Véase al final de este capítulo.

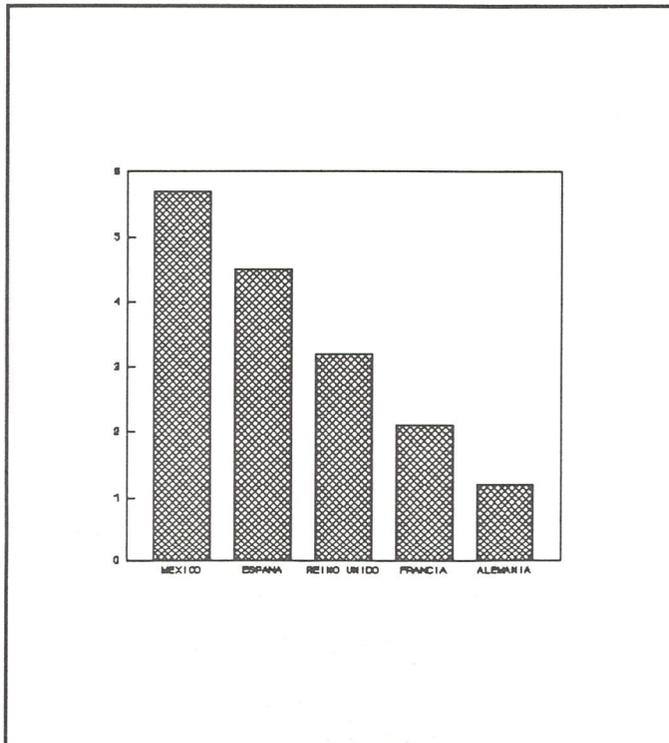
Así las cosas, se considera que el sistema financiero mexicano tiene suficiente solidez interna como para competir en los segmentos de mercado que son de interés de la banca extranjera, siempre y cuando se adopte la estrategia que se menciona adelante.

#### 4.1.2 Desventajas competitivas del sistema financiero mexicano

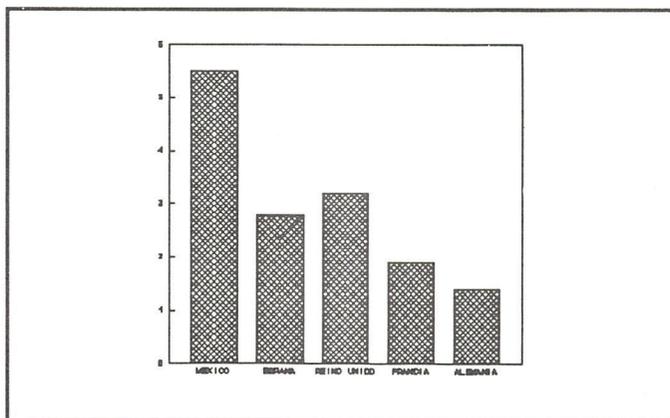
- Rezago tecnológico en cuanto a inversión en sistemas y comunicaciones.
- Bajo grado de diversificación de productos y esquemas de ingeniería financiera que acerquen más los bancos a las necesidades de los clientes.
- Elevados niveles de márgenes financieros en términos internacionales (ver Gráfico No.1.1).
- Altos costos de operación en términos internacionales (ver Gráfico No.1.2).

GRAFICO No.1.1

MARGEN FINANCIERO DE ALGUNOS SISTEMAS BANCARIOS, 1988  
(Porcentaje de activos totales medios)



**GRAFICO No.1.2**  
**COSTO DE OPERACION DE ALGUNOS SISTEMAS BANCARIOS, 1988**  
**(Proporción de activos totales medios)**



Tomado de "El Mercado de Valores", sept.1991, p.17

## 4.2 Estrategia de negociación

En las intervenciones oficiales sobre la negociación se ha hecho hincapié en los siguientes objetivos:

- Beneficiar en primer lugar a los usuarios del sistema financiero.
- Beneficiar en segundo lugar a quienes prestan el servicio.

Los aspectos centrales de la estrategia de negociación pueden compendiarse como sigue:

- Con el tratado se busca conformar un **bloque proteccionista regional** que le haga frente eficazmente a otros bloques internacionales de comercio: Norteamérica vs. Comunidad Económica Europea, o Japón, por ejemplo. Esto es posible restringiendo las operaciones de bancos extranjeros provenientes de otros bloques.
- Deben establecerse con precisión los tiempos de ajuste de la estructura del sistema financiero, asegurando una **apertura gradual**. Mientras el sistema financiero de USA está en un proceso de reestructuración legal que aún no ha concluido, el mexicano está en proceso de privatización.
- Dado que México es un país de menor desarrollo relativo que Estados Unidos y Canadá, se busca establecer criterios e instrumentos que permitan reconocer esta situación. Para ilustrar esta "**asimetría**", del total de activos financieros

de América del Norte el 85% correspondía a USA en 1990, el 14% al Canadá y sólo el 1% a México.

- Debe asegurarse una negociación que garantice la **autonomía** mexicana en lo que se refiere a política monetaria y financiera.
- Deben aprovecharse al máximo las ventajas relativas del sistema financiero mexicano, ya comentadas.
- Debe asegurarse que dentro del convenio de libre comercio se hagan concesiones relativas al grupo financiero para obtener privilegios en otros sectores. Por eso la negociación sobre servicios financieros debe ser completamente independiente.

### 4.3 Temas y principios básicos

La negociación se ha basado en los siguientes principios básicos:

- **Principio del Trato Nacional:** se hace mucho énfasis en el concepto de "interés nacional" para limitar, por ejemplo, fusiones y adquisiciones.
- **Reciprocidad Relativa:** se interpreta como una manera de asegurar el reconocimiento del menor desarrollo relativo de México.
- **Selectividad:** busca predeterminar los servicios que las entidades financieras pueden ofrecer.

### 4.4 Instrumentos

- Para asegurar la autonomía se busca que las instituciones financieras más importantes permanezcan como propiedad nacional mayoritaria.
- Se busca institucionalizar y formalizar más el sistema excluyendo las oficinas de representación e impulsando la creación de filiales o sucursales.
- Se espera colocar algunos límites a la inversión extranjera en la banca:
  - Definir un porcentaje de participación de la banca extranjera en activos totales de la banca.
  - Reglamentar y limitar apertura de sucursales, pero de manera gradual.
- Definición de un marco jurídico especial para la prestación de servicios financieros por parte de extranjeros.
- Revisar niveles actuales y normas vigentes sobre:
  - Encaje legal
  - Tasas de interés
  - Régimen fiscal
  - Mercado cambiario

## 5. OTRAS EXPERIENCIAS DE INTEGRACION

### 5.1 La experiencia centroamericana

Algunos países centroamericanos, como Guatemala, Honduras y El Salvador, han celebrado Acuerdos de Libre Comercio tendientes al establecimiento de una zona de libre comercio. Sin embargo, de la lectura de los textos de dichos acuerdos no se desprenden aún reglas detalladas en lo que concierne a la integración en materia de servicios financieros<sup>18</sup>.

En el acuerdo entre Guatemala y Honduras, celebrado el 28 de abril de 1992, se dice (en el artículo 7º) lo siguiente:

"Los Bancos Centrales de ambos países emprenderán de inmediato las acciones necesarias para que, de manera recíproca y eficiente, se facilite:

- El establecimiento y operación de sucursales y subsidiarias de bancos y financieras nacionales en los territorios de las partes contratantes.
- La coordinación necesaria para la integración de las bolsas de valores de ambos países.
- La revisión de la legislación financiera y el tratamiento fiscal de los instrumentos e instituciones financieras, a fin de lograr su armonización"<sup>19</sup>.

### 5.2 Declaración de Roma<sup>20</sup>

En diciembre de 1990 se firmó esta Declaración que rige las relaciones entre la CE y el Grupo de Rio. Se trata de una instancia que institucionaliza un diálogo entre las partes mediante consultas bianuales a nivel ministerial. En la declaración se señalan áreas prioritarias de cooperación mediante proyectos concretos en el campo financiero y de inversión.

De todas maneras, estos acuerdos de cooperación deben ser consistentes en el cumplimiento de los principios adoptados por la Comunidad en materia financiera, tales como el reconocimiento mutuo de las legislaciones de cada país y la reciprocidad referida a la libre prestación de servicios en el sector financiero y la apertura de los mercados a empresas de terceros países.

18. Desde 1974 los Bancos Centrales de Guatemala, Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica habían firmado el "Acuerdo Monetario Centroamericano" cuyo objetivo básico consistía en "armonizar y coordinar sus políticas monetarias y cambiarias" hacia una unión monetaria centroamericana. El Acuerdo preveía como instrumentos básicos un Consejo Monetario Centroamericano, una Cámara de Compensación Centroamericana para facilitar los pagos intercentroamericanos y un Fondo de Estabilización Monetaria. Este Acuerdo no se refiere, sin embargo, a la integración de servicios financieros entre las entidades financieras de los países.

19. "Acuerdo de libre comercio, inversión e integración económica entre los presidentes de las repúblicas de Guatemala y Honduras" Mimeo.

20. Ver J. Grandi: "Las dimensiones del Mercado Unico Europeo y América Latina: Implicaciones y Reflexiones sobre algunos interrogantes". *Pensamiento Iberoamericano* No. 19 (1991).

Según J. Grandi: "Los acuerdos que tienen los países de América Latina (AL) con la CE son no preferenciales y están sujetos a la obtención de beneficios o ventajas mutuas, aunque se especifique en ellos que se tendrá en cuenta el grado de desarrollo del país en la aplicación de estos términos"<sup>21</sup>.

Pero la evolución futura de la relación entre la CE y AL depende principalmente de los resultados de la mencionada Ronda Uruguay en materia de servicios financieros. Pese a que la CE -a diferencia de los Estados Unidos- no ha abogado por una liberalización efectiva de los servicios, como se aboga en materia de bienes, sí pretende incluir en la negociación los servicios bancarios en el mismo paquete con los otros servicios, lo que colocaría en una situación vulnerable los sistemas bancarios de AL que no estén preparados para afrontar una situación de libre competencia extranjera.

## 6. ALGUNAS CONCLUSIONES PRELIMINARES DE LOS CASOS ESTUDIADOS

### 6.1 Escenarios posibles

El proceso de integración del Pacto Andino está aún en etapa de consolidación y sufre con frecuencia altibajos, como ha ocurrido recientemente a raíz de los sucesos políticos en Perú.

Simultáneamente, Colombia viene iniciando la negociación de acuerdos de libre comercio también con México y Chile, además de impulsar el Grupo de los Tres: Venezuela, México y Colombia.

Los hechos estudiados permiten plantear por el momento tres escenarios posibles de negociación con el Pacto Andino y dependiendo de cuál se adopte será más o menos relevante alguna de las experiencias examinadas:<sup>22</sup>

- Puede haber una negociación multilateral a nivel de principios básicos y una negociación bilateral para los aspectos operativos del tratado, partiendo de un mínimo común (como en el caso de la CE).
- Puede existir una negociación multilateral para principios y operación.
- Se puede tener un conjunto de negociaciones bilaterales (como en el caso de EU y Canadá, o México frente a EU).

De prosperar las dificultades con algunos países del Pacto Andino las negociaciones bilaterales serían las más probables.

Un punto de partida que se puede considerar probable bajo cualquiera de los tres escenarios es la aceptación de los principios acordados en el marco de las negociaciones del GATS sobre los cuales no hay problemas entre los países en vía de desarrollo.

21. *Ibíd.*, p. 278.

22. En el Capítulo III se presentarán otros dos escenarios.

## 6.2 Agenda de temas a estudiar para la negociación dentro del Pacto Andino, derivada de los casos examinados.

### 6.2.1 Antecedentes:

- Ventajas vs. Desventajas:
  - Actuales
  - Potenciales
- Estructura:
  - Banca universal vs. Banca especializada
  - Cobertura geográfica
  - Red internacional de oficinas
- Normas sobre estructura
  - Relación del sistema financiero con la bolsa de valores
  - Inversión extranjera en el sector
  - Supervisión
    - Capital-Solvencia-Seguro Depósito
    - Riesgo de Cartera
  - Fusiones, absorciones, transformaciones
  - Nivel de desregulación
  - Participación del capital bancario en otros sectores
  - Barreras a la entrada
- Regulación sobre dinámica de sistema financiero
  - Marco macroeconómico
  - Tasas de interés
  - Estatuto cambiario
  - Régimen fiscal
  - Encajes
  - Flujo de capitales
- Coyuntura del Sector
  - Diseño producto-cliente
  - Ingeniería financiera
  - Tamaño de entidades y número, economías de escala
  - Tamaño del mercado
  - Margen financiero
  - Calidad de la cartera
  - Costos de operación
  - Modernización en sistemas y comunicaciones
  - Modernización administrativa

- Niveles de rentabilidad y solvencia
  - Precio de venta de bancos en caso de privatizaciones
  - Plazos de créditos
  - Riesgo - país
  - Eficiencia asignativa
- Ventajas potenciales

### 6.2.2 Preparación Proceso de Apertura

### 6.2.3 Temas de Negociación

- Objetivos:
  - Libre comercio regional
  - Beneficiar a los usuarios del sistema financiero
  - Ampliación del mercado (volumenes diferentes productos)
  - Posición común frente a otros bloques económicos
  - Mayor eficiencia de factores
- Restricciones:
  - Obligaciones de países individuales con otros países/pactos
  - Autonomía vs. coordinación en política monetaria y financiera
  - Asimetría del nivel de desarrollo
  - Relación libre comercio de bienes y libre comercio de servicios. Es posible integrar el sector financiero a un comercio libre?
- Principios de negociación
  - Transparencia
  - Trato Nacional entre los países del Tratado
    - Igualdad de oportunidad competitiva
  - Efectivo acceso al mercado
  - Nación Más Favorecida
  - Reciprocidad relativa
  - Derecho de establecimiento
  - Reconocimiento mutuo

\* Relación entre libre comercio de servicios y

- Libertad de pagos
- Libertad de flujos de capital

- Reglas de licencias de otros países
- Reglas de operación sin discriminación del país donde se opera
- Con banca transnacional - Evitar aplicaciones normativas extraterritoriales
- Banca extraterritorial - Evitar aplicaciones normativas extraterritoriales
- Sistema eficaz de solución de controversias - Control político
  - Instituciones jurídicas
- Sistema de preferencia para compensar asimetrías
- Salvaguardias
- Dinámica del Pacto: - Cómo integrar nuevos temas?
  - Cómo ajustar a cambios en leyes nacionales?

#### **6.2.4 Estrategia:**

- Se trata de una estrategia basada en principios?
- Negociación especial sobre el sector financiero: orden de temas, marco jurídico especial.
- Evitar ceder en este sector por obtener concesión en otros.
- Selectividad: definir productos financieros y reglas de prudencia y supervisión.
- Gradualismo: cronograma para aumentar la credibilidad.
- Transparencia: garantizar acceso a la información para todos los países miembros, base estadística.
- Asimetría.
- Salvaguardias.
- Problemas que deben evitarse (experiencias negativas).

#### **6.2.5 Instrumentos:**

- Eliminación de barreras a la entrada (o al menos armonización)
- Revisión de normas legales sobre estructura y dinámica del sistema financiero
- Énfasis en normas sobre inversión extranjera.

**BIBLIOGRAFIA**

- Leonardo García Gutiérrez: "El TLC México-Estados Unidos - Canadá: Integración y desigualdades regionales". Problemas del Desarrollo No. 87 (oct. - dic. 1991).
- Víctor Bernal et al: "El TLC México-Estados Unidos - Canadá y su repercusión en la economía y sociedad mexicanas". Problemas del Desarrollo No. 87 (Oct. - Dic. 1991).
- "What about Free Trade within the United States": The Southwest Economy, The Federal Reserve Bank of Dallas (Jan-Feb. 1992).
- F. Suárez Dávila, op cit (Agosto y Sept. 1991).
- Tomás Peñaloza W: "La Banca mexicana. Situación actual y Perspectivas frente a la apertura de los Servicios Financieros". Comercio Exterior (Junio 1989).
- Aspectos principales de las Reformas Constitucionales y Promulgación de nuevas Leyes relacionadas con el Sistema Financiero Mexicano. Atlántico, 1991.
- Secciones especiales sobre el TLC en El Mercado de Valores (todos los números desde 1991).
- Jaime Serra Puche: "Principios para negociar TLC de América del Norte". Comercio Exterior (Julio 1991).
- Leopoldo Solís: "El Sistema Financiero en el TLC". Ponencia ante el Senado mexicano (1991). Mimeo.
- C. Villagómez C.: "Los Servicios Financieros y el TLC. "Discurso ante el Senado mexicano (1991). Mimeo.
- J. Madarriaga L.: "Discurso sobre grupos financieros ante el Senado mexicano (Agosto 1991). Mimeo.
- J.J. de Ollogui: "La Apertura del Sistema Financiero Mexicano". Ponencia ante el Senado mexicano (Agosto 1991). Mimeo.
- D. M. Gould: "Free Trade Agreements and the Credibility of Trade Reforms". Economic Review, Federal Reserve Bank of Dallas (First Quarter 1992).
- González Brenda et al.: "Vista Preliminar del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, Monetaria (enero-marzo 1991).

**ANEXO**  
**CAPITULO I**

---

---

**LAS DIRECTIVAS  
DE LAS CE  
RELEVANTES  
PARA EL  
SISTEMA  
FINANCIERO**

## AI.1 Segunda Directiva del Consejo del 15 de diciembre de 1989 para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades y a su ejercicio (89/646/CEE).<sup>1</sup>

En esta directiva se regulan los puntos claves para un mercado común de servicios financieros. Desde el punto de vista económico los siguientes son los aspectos más importantes de la misma:

- a. La realización de la armonización de normas que permitan llegar a un reconocimiento mutuo de los permisos y de los sistemas de supervisión prudencial, que permita la concesión de una autorización única, válida en toda la comunidad, y la aplicación del principio de supervisión por el estado de origen.
- b. Las medidas de liberación de los servicios bancarios deben estar en armonía con las medidas de liberación de los movimientos de capitales, con la excepción de salvaguardias temporales.
- c. Integración de otras directivas (fondos propios, coeficiente de solvencia, condiciones de saneamiento y liquidación de entidades, instrumentos necesarios para el control de riesgos).
- d. El derecho de los estados de dictar normas nacionales más rigurosas.
- e. La responsabilidad en materia de supervisión: la supervisión de la solidez financiera de una entidad de crédito corresponde a la autoridad del estado de origen de la misma.
- f. Permitir a las entidades de crédito autorizadas en un estado miembro el ejercicio en toda la Comunidad de todas o parte de las actividades financieras<sup>2</sup>.
- g. Las sucursales de entidades de crédito en terceros países no se benefician de la libre prestación de servicios ni de la libertad de establecimiento en estados miembros distintos de aquel en que se hallen establecidas. Pese a esa provisión, la autorización está sujeta a un procedimiento que tiene como objetivo garantizar que una empresa de la Comunidad se beneficie de un régimen de reciprocidad.

1. En la Primera Directiva del Consejo del 12 de diciembre de 1977 para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades y a su ejercicio (77/780/CEE) el Consejo estableció las definiciones de una entidad de crédito y reguló las precondiciones de autorización de establecimiento (fondos propios separados y suficientes, buena reputación y experiencia). Las sucursales de bancos cuya casa matriz se encontraba en otro país miembro estaban sujetas a las leyes nacionales. La directiva prohibió que la autorización de establecimiento fuera rehusada con el argumento de que la casa matriz estaba establecida en otro país miembro. Además, la directiva propuso la colaboración entre las diferentes superintendencias nacionales. Para un análisis de las diferentes directivas véase Guerrero. (1992a).

2. Se debe notar que el sistema de banca universal no se menciona explícitamente. Pero ese párrafo de la directiva implica que un estado con una banca especializada tiene que aceptar la banca universal en su mercado. El anexo de la directiva define las actividades que se benefician del reconocimiento mutuo. El concepto implícito es el de banca

- h. El funcionamiento armonioso del mercado requiere una cooperación bilateral y multilateral de las autoridades.

La meta de la directiva es garantizar un mercado más competitivo y eficiente, la oferta de una mayor gama de productos financieros a precios más bajos y al mismo tiempo un aumento en la estabilidad de los mercados financieros.

La autorización única garantiza la entrada de todas las entidades financieras en los mercados nacionales. Los efectos que se esperan varían según los diferentes segmentos del mercado. Para el *retail banking*, por ejemplo, no se esperan grandes cambios -aspectos naturales (como idioma, tradición) y económicos (margen financiero bajo, altos costos administrativos del *retail banking*) ponen límites a la integración.

En los mercados de bolsa y capitales internacionales se esperan efectos diferentes y en apariencia contradictorios, por tipo de servicio. En efecto, para aquellos servicios con altas economías de escala, o externalidades positivas relacionadas con el volumen de negocios y la concentración geográfica de diferentes negocios financieros interrelacionados,<sup>3</sup> la integración significará, en un primer momento, un aumento en la competencia (básicamente por la disminución en las barreras de entrada a los mercados nacionales). En el proceso, sin embargo, aquellos oferentes con mayor capacidad para apropiarse de economías de escala o externalidades positivas ganarán para sí el mercado integrado o, lo que es lo mismo, aumentará la concentración.<sup>4</sup>

La probable concentración en al menos algunos servicios parece una contradicción con la meta de aumentar la competencia y bajar los precios. Sin embargo, los economistas de la CE argumentan que la libre entrada a todos los mercados garantiza menores precios, aun si el número de competidores sigue siendo limitado.<sup>5</sup>

Para otros servicios con menores economías de escala y externalidades se espera un aumento en la competencia a través de la diferenciación de productos: es decir, que nuevos oferentes de negocios financieros se especialicen en servicios particulares o diferencien sus "productos" con respecto a factores como madurez, seguridad, etc.<sup>6</sup>

La directiva propone una política muy estricta para la autorización de salvaguardias (y sugiere la aplicación simultánea de otras directivas que se discutirán más adelante). Con ello se trata de minimizar el riesgo de "barreras de entrada no-tarifarias" con el fin de mejorar la posición de un mercado de capitales de un país a costa de los otros.

3. Grilli (1989) se refiere a estas externalidades como "*thick market externalities*". Un mercado con muchos actores que manejan un alto volumen de negocios financieros (como la "City" de Londres ejercerá una mayor atracción sobre los oferentes y captará un mayor volumen de los nuevos negocios que un mercado más pequeño.

4. Véase Grilli (1989) y *The Economist* (mayo 2, 1992).

5. Este concepto se basa en la teoría del mercado contestable. Si en un mercado altamente concentrado existen ganancias extraordinarias otros participantes serán atraídos (en ausencia de barreras de entrada) y/o un oferente ya establecido comenzará a bajar sus precios (competencia de Bertrand). Ello inducirá a los otros a bajar sus precios también hasta el punto en que las ganancias se establezcan a un nivel "normal"; véase p. cj. Bauzou, Panzar, Willig, 1982, o Tirole, 1988, para una discusión de estas teorías.

6. Véase también la discusión en *The Economist* (mayo 2, 1992).

Los aspectos problemáticos de un mercado financiero integrado (con un sistema de tasas de cambio fijas o una moneda común) se relacionan con el aumento en la vulnerabilidad de los mercados financieros nacionales frente a crisis financieras en otros mercados. Una crisis financiera es una externalidad negativa para otros mercados financieros. Para evitar este "costo" de la integración, la directiva diseñó un sistema de supervisión y control.

En esta directiva hay dos aspectos importantes de destacar desde el punto de vista económico. Primero, la posibilidad de reglamentaciones nacionales más estrictas que las comunitarias implica que las diferencias entre los sistemas de regulación nacionales no van a desaparecer completamente. Los países que quieran adquirir una reputación particular podrán diseñar, dentro de los límites de la directiva, su propio sistema de regulación.<sup>7</sup>

Segundo, las directivas prevén el control de la superintendencia de la casa matriz. En caso de dificultades de una sucursal, aquélla es responsable por el ajuste. Pero hay un conflicto entre este principio y la meta de igualar la situación competitiva de los bancos. Estas entidades con regulaciones más restrictivas se verán en una situación competitiva desventajosa frente a los bancos de países con regulaciones menos estrictas.

Este dilema no se puede resolver. El concepto implica que los beneficios en seguridad del sistema de *home country control* son más altos que los costos relacionados con las diferencias en la situación competitiva. La justificación para los límites inferiores para todo el mercado común está dada por la necesidad de evitar el "dumping en materia de regulaciones". Con los límites se prohíben legislaciones nacionales demasiado laxas, las cuales aumentarían el riesgo de crisis. En efecto, sin una regulación general un país podría tratar de atraer servicios bajando sus estándares de prudencia. Dado que una crisis nacional, en un mercado integrado afectaría la totalidad de las economías involucradas se justifica, desde el punto de vista económico, una regulación general.<sup>8</sup>

Hay otro punto que vale la pena destacar. La idea general de la directiva es promover la libre entrada de las entidades financieras en los mercados. Esta política, según se vio, puede implicar procesos de concentración que se toleran. Sin embargo, la directiva exige información detallada sobre la identidad de los accionistas o socios de cada entidad y sobre los cambios en sus participaciones. La necesidad de estas regulaciones se basa no tanto en la supervisión o el control del mercado, como en la política anti-monopólica de la CE. Hay una paradoja en esta actitud: los economistas de la CE argumentan que con la libre entrada los precios se mantendrán en niveles de competencia independientemente del número de agentes. Ahora bien, si esto es así, sobraría entonces la necesidad de supervisar la situación de los accionistas.

7. El ejemplo más interesante es el mercado para fondos mutuos. La directiva sobre fondos mutuos es una de las más viejas de la CE en el área del mercado financiero, Luxemburgo ajustó su legislación nacional al mínimo permitido en la directiva, mientras otros países como Alemania se demoraron en el ajuste y ponían regulaciones más estrictas. Los años siguientes mostraron un impresionante crecimiento de fondos mutuos en el mercado de Luxemburgo a costa del desarrollo del mercado en Francfort o países no-miembros como Suiza.

8. Hay una enorme discusión sobre el nivel óptimo de la regulación. Para el caso del mercado financiero, véase Neumann (1989).

## **AI.2 Directiva del Consejo del 17 de abril de 1989 relativa a los Fondos Propios de las Entidades de Crédito (89/299/CEE) y Directiva del Consejo del 18 de diciembre de 1989 sobre el Coeficiente de Solvencia de las Entidades de Crédito (89/647/CEE) y el Acuerdo de Basilea de julio de 1988.**

Estas son las directivas que especifican en detalle las normas, definiciones y modo de calcular los fondos propios y el coeficiente de solvencia como parte del sistema de seguridad y control.

En la introducción a la directiva sobre los fondos propios se justifica la necesidad de armonizar la definición de los fondos propios de las entidades (absorber las pérdidas no cubiertas por un volumen suficiente de beneficios; criterios para evaluar la solvencia de la entidad; evitar distorsiones de competencia en un mercado común). La definición contiene un máximo de elementos y cantidades limitativas, dejando al poder discrecional de los estados la utilización de la totalidad o de una parte de dichos elementos y la fijación de límites inferiores a dichas cantidades limitativas.

La directiva sobre el coeficiente de solvencia establece el modo de calcularlo y las distintas ponderaciones a aplicar por tipo de riesgo. El numerador del coeficiente son los fondos propios. Para calcular el denominador se asignan grados de riesgo a los diferentes activos y se suman estos valores. Además, se incluyen las cuentas de orden y los riesgos de interés y cambio. Para los activos existen cuatro clases de riesgo con ponderación 0, 20, 50 y 100, respectivamente. Los estados pueden fijar ponderaciones más elevadas. Además, existe una medición para dichas cuentas y para los riesgos relacionados con los tipos de interés de cambio. Para las cuentas de orden distintas de los riesgos de interés y cambio hay una ponderación doble.<sup>9</sup>

Las directivas permiten una armonización de los costos de prudencia en el mercado común. Los fondos propios constituyen una seguridad para los depositantes; en el caso de insolvencia del banco, dichos fondos se usan para repagar a los depositantes.

Definir una relación mínima de resolución -como se regula en la directiva sobre el coeficiente de solvencia- implica imponer costos explícitos para cada entidad. La meta de armonizar la posición competitiva de las bancas nacionales exige la reconciliación de estos costos. También, la integración de los mercados exige una armonización del nivel mínimo del riesgo para los clientes que depositan su dinero en cualquier banco.

La necesidad de una política de estándares comunes de capital, sin embargo, está sujeta a serias críticas. Primero, se cuestiona si los fondos propios son suficientes para garantizar el valor de los depósitos en una situación de crisis financiera. Si esto no es así, la directiva estaría imponiendo costos a los bancos sin garantizar con ello el beneficio en términos de seguridad a los usuarios. Segundo, se argumenta que una diferenciación en los estándares da la oportunidad a los depositantes de elegir un banco con un riesgo de insolvencia más alto, por lo cual se le paga una tasa de interés mayor

9. Esta directiva sigue los principios y definiciones del Acuerdo de Basilea de 1988.

(un premio de riesgo). La armonización, según este punto de vista, no permitiría a los depositantes diversificar su portafolio de una manera óptima.

### **AI.3 Propuesta de Directiva del Consejo sobre Vigilancia y Control de las Operaciones de Gran Riesgo de las Entidades de Crédito**

Esta directiva hace parte de las regulaciones de la vigilancia y control de los riesgos y de la supervisión del sector financiero. El control de grandes riesgos se justifica por la posibilidad de pérdidas inaceptables que conlleva la concentración excesiva de riesgos en un único cliente o grupo de clientes relacionados (la independencia de diferentes riesgos disminuye la probabilidad de pérdidas). Se considera que un riesgo asumido por una entidad constituye un gran riesgo cuando su valor alcanza o supera el 10% de los fondos propios. La directiva pide, con base en las definiciones de los términos técnicos de las directivas anteriores, que las entidades notifiquen su situación de grandes riesgos.

### **AI.4 Directiva del Consejo del 8 de diciembre de 1986 relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras (86/635/CEE) y Directiva del Consejo relativa a la supervisión de las entidades de crédito sobre una base consolidada.**

En estas directivas se regulan las normas de las cuentas y la consolidación de éstas para los conglomerados financieros. Las directivas son muy detalladas y desde el punto de vista económico ofrecen poco interés. En la primera se considera una armonización muy detallada como prerequisite para las condiciones de autorización. Además se establece que las cuentas deben servir para construir indicadores con fines de supervisión, aunque se reconocen excepciones en la estructura y contenido de los balances determinados por las leyes y regulaciones nacionales.

La gran heterogeneidad de los diferentes sistemas nacionales exige grandes esfuerzos de definiciones en la directiva que no son relevantes para el caso del Pacto Andino. Fundamentalmente, se define el esquema de la presentación del balance y de la cuenta de pérdidas y ganancias. La implicación más notable de esta directiva es la restricción en la forma de reservas ocultas. Además, se pide la valorización de las diferentes posiciones según el principio del "valor fijo" (*fair and true view*) y no según el principio del valor máximo (o principio de prudencia).

La segunda directiva regula la supervisión de grupos bancarios consolidados, incluidos aquellos cuya empresa matriz no sea una entidad de crédito y da a las autoridades competentes el instrumento jurídico necesario para el ejercicio de dicha supervisión. Se fijan técnicas de consolidación adecuadas para el grupo, normas que limiten los riesgos asumidos por una entidad de crédito frente a la sociedad mixta de cartera, y la colaboración entre las autoridades responsables sobre la supervisión de los diferentes entes financieros. En su contenido trata de garantizar la aplicación

adecuada de las directivas sobre fondos propios, coeficientes de solvencia y gran riesgo para grupos financieros.

### **AI.5 Directiva del Consejo del 10 de junio de 1991 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales (91/308/CEE)**

Aunque la Comisión justifica también esta directiva con el argumento de la solvencia y la seguridad de los mercados financieros, las razones básicas son la reputación y un "comportamiento ético" de los mercados financieros europeos.<sup>10</sup> La directiva exige a las entidades financieras información sobre flujos de capitales cuando haya motivo para suponer que éstos vengan del tráfico de estupefacientes. Exige información sobre la identidad de los clientes y el apoyo entre entidades financieras y autoridades competentes en caso de lavado de dineros. Dado que el código penal no hace parte de la jurisdicción de la CE, no se pueden fijar ni acciones contra delinquentes ni acciones contra entidades financieras que no cumplan con la directiva. Estos aspectos hacen parte de las legislaciones nacionales.

En teoría, una política más restrictiva contra el lavado de dinero aumenta los costos de transacciones para los delinquentes y disminuye -dependiendo de las elasticidades- el volumen de estas transacciones en el mercado de capitales europeos. Para los bancos investigar el origen del capital aumenta los costos administrativos para la totalidad de los flujos de capitales.

Los costos directos e indirectos dependen de las legislaciones nacionales más que de la directiva. Si una legislación nacional exige solamente la identificación de la persona que entrega el dinero y el monto de capital, los costos serán bajos. Si, además, no hay altas multas para el banco en casos en los que no se identifique una causa de lavado de dinero, los costos del riesgo de no-cumplir son bajos. De otro lado, si la legislación nacional exige investigar sobre el origen del dinero e impone altas multas en caso de no-identificación, el banco tendrá altos costos directos e indirectos. En este último caso hay tres implicaciones interesantes para la banca nacional y el mercado financiero. Primero, los costos de administración para todas las captaciones y colocaciones aumentan por la necesidad de información. Segundo, dependiendo de la severidad de la multa la banca tratará de disminuir su riesgo de error en la identificación del dinero sucio no aceptando dinero limpio si no le es posible saber con seguridad el origen de éste.

Se puede pensar en el siguiente caso hipotético. El país A asume una reglamentación suave con respecto de la identificación de su cliente y no cobra multa si el banco prueba que tenía esta identificación. El país B pide investigación sobre el origen del dinero y verificación de la identificación. Además, en caso de que se presente lavado de dinero, el banco tiene que probar que era imposible localizar el origen de este dinero. Los costos de investigación son, evidentemente, más altos para el país B. Si se supone que

10. La directiva no se refiere tanto al problema económico, como a los aspectos jurídicos, que parecen mucho más difíciles de resolver; véase Guerrero (1992b).

no es posible identificar con seguridad el origen del dinero, cada transacción implica para el banco un riesgo alto de verse involucrado en un proceso de negligencia de sus obligaciones prudenciales. En consecuencia, el banco va a declinar un número excesivo de negocios, entre los cuales se encontrarán muchos negocios limpios.

La tercera implicación es un cambio de flujos de capitales "sucios" hacia el mercado financiero del país con las regulaciones menos estrictas. Para el usuario, las reglamentaciones implican costos de transacciones que se minimizan al usar los servicios del mercado financiero con las regulaciones menos severas.

Se deduce que el éxito de la directiva dependerá crucialmente de la armonización de las reglamentaciones nacionales con respecto a los requerimientos de información y el sistema penal. Si persisten grandes diferencias el efecto de la directiva será muy limitado.

Esta regulación se basa en el principio de la regla de "conozca a su cliente" que se fijó en la declaración de principios adoptada en Basilea, en diciembre de 1988, por el comité de Regulaciones y Supervisión Bancaria del Grupo de los Diez.

Los esfuerzos internacionales de coordinación de las políticas contra el lavado de dinero se reflejan también en los Acuerdos sobre servicios financieros en el marco del Grupo Andino y del Grupo de los Tres (México, Venezuela, Colombia).

Una integración financiera en el Pacto Andino avanzaría sin duda con la creación de un Centro Regional Andino de Coordinación e Información para la Lucha contra el Narcotráfico, como ha sido previsto en los diferentes acuerdos. Además se puede esperar una coordinación y cooperación de los esfuerzos entre las diferentes autoridades.<sup>11</sup>

11. Véase Guerrero, (1992b), para una discusión detallada de los diferentes acuerdos.

# **CAPITULO II**

---

---

**ALGUNOS  
ANTECEDENTES  
DE LOS SECTORES  
FINANCIEROS DE  
LOS PAISES DEL  
PACTO ANDINO  
QUE DEBEN  
CONSIDERARSE  
PARA UNA  
NEGOCIACION DE  
LIBRE COMERCIO  
EN MATERIA DE  
SERVICIOS  
FINANCIEROS**

En este capítulo se presentan los principales rasgos comparativos de los sectores financieros de los países miembros del Pacto Andino.

Inicialmente se consideran algunos aspectos cuantitativos que permitan obtener una visión global sobre el tamaño relativo de los distintos sectores en el conjunto del Grupo Andino, así como la estimación de algunos indicadores financieros agregados para cada país de los cuales puedan derivarse elementos comparativos.

Igualmente se presenta una relación de la estructura institucional y fundamentos predominantes de la regulación financiera en los cinco países.

Finalmente, con base en los elementos comparativos anteriores y algunos adicionales de la historia reciente del sector financiero de cada país, se llega a unas conclusiones preliminares sobre el nivel de homogeneidad de los sectores financieros que se integrarían y las posibles ventajas y desventajas relativas identificadas.

## **2.1 Elementos cuantitativos comparativos**

### **2.1.1. Introducción**

Como se puede deducir del análisis de las experiencias de los países de la CE y de los tres países del norte del continente americano (Canadá, Estados Unidos y México), la integración de mercados bancarios no depende principalmente del tamaño de los diferentes sistemas. Más importantes son las estructuras de los mercados, las características de los bancos y los servicios que ofrece la banca de cada país.

Con respecto al último punto, las experiencias mencionadas señalan que las consecuencias de la integración varían según los servicios ofrecidos. La integración afecta al *retail banking*, por ejemplo, más por sus efectos indirectos sobre la tasa de interés y sobre las regulaciones nacionales, que por vía una mayor competencia directa. Por lo tanto, muy pocos bancos extranjeros tratan de abrir una red de sucursales en otro país tras un proceso de integración. Este ha sido el caso, tanto en Norteamérica, como en la CE. Sin embargo, en el *Investment banking* se espera una intensificación de la competencia directa para la financiación de exportaciones y otros servicios bancarios.

Esta consideración produce evidentemente resultados diferentes en la banca universal, más no en la banca especializada. Si se incluyen las corporaciones financieras en el proceso de integración, éstos efectos esperados son distintos y muy probablemente más fuertes. El análisis que sigue se centra en el sistema bancario. Sus conclusiones, por lo tanto, no deben aplicarse al caso de otras entidades financieras.

### **2.1.2. El mercado bancario del Pacto Andino (PA)**

En 1985 el mercado bancario consistía en un total de activos de 29.000 millones de dólares. Entre este año y 1990 su tasa de crecimiento anual fue del 4%, para alcanzar,

en esta última fecha, un tamaño de 36.000 millones de dólares (Cuadro No. 2.1).<sup>1</sup> Sin embargo, los préstamos y descuentos se desarrollaron más lentamente: en 1985 la banca del PA prestó 16.800 millones de dólares; en 1990 17.200 millones de dólares. La tasa anual de crecimiento fue, pues de 0.5%.

Los países miembros actúan de manera diferente en el volumen de activos, depósitos y préstamos de la banca del PA. En los dos años considerados, Venezuela era el más importante mercado bancario nacional, con una participación de 50% en activos y préstamos (Gráficos Nos. 2.1 y 2.2). Colombia, el segundo mercado en importancia, colaboraba en la cartera total con 31.4% (1985) y 25% (1990). Los mercados de los otros países son mucho más pequeños pero vale la pena destacar el crecimiento de los mercados de Bolivia y de Perú en el período considerado. Bolivia aumentó su asociación en el total de los activos de 1.1% en 1985 a 4.1% en 1990 y Perú de 4.6% a 14.6%.

Es interesante notar que esta distribución de las participaciones nacionales no se refleja en el número de bancos por país (Gráfico No. 2.3). Tanto Venezuela, con el mayor número absoluto de bancos, como Colombia, contribuyen con un número de bancos menor que el que se esperaría, dada su participación en los activos y la cartera. Ecuador y Bolivia, mercados bancarios pequeños, tienen un mayor número de bancos; en Ecuador hay más instituciones bancarios que en Colombia y en Bolivia.

CUADRO No. 2.1  
MERCADO BANCARIO ANDINO

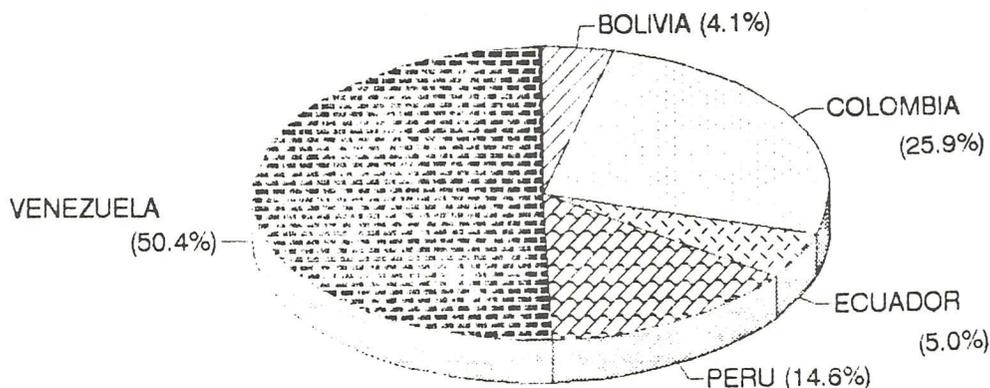
	(1985)					
	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA	TOTAL
ACTIVOS	313	8,031	2,147	1,351	16,495	29,338
CAPITAL Y RESERVAS	41	262	84	129	847	1,392
PRESTAMOS Y DESCUENTOS	91	5,275	1,121	515	9,604	16,806
UTILIDADES	2	40	12	23	53	131
	(1990)					
	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA	TOTAL
ACTIVOS	1,474	9,352	1,799	5,270	18,199	36,094
CAPITAL Y RESERVAS	128	516	132	375	853	2,102
PRESTAMOS Y DESCUENTOS	1,014	4,906	775	2,421	8,107	17,222
UTILIDADES	2	166	28	35	97	329

FUENTE: Cálculos con base en cifras de FELABAN

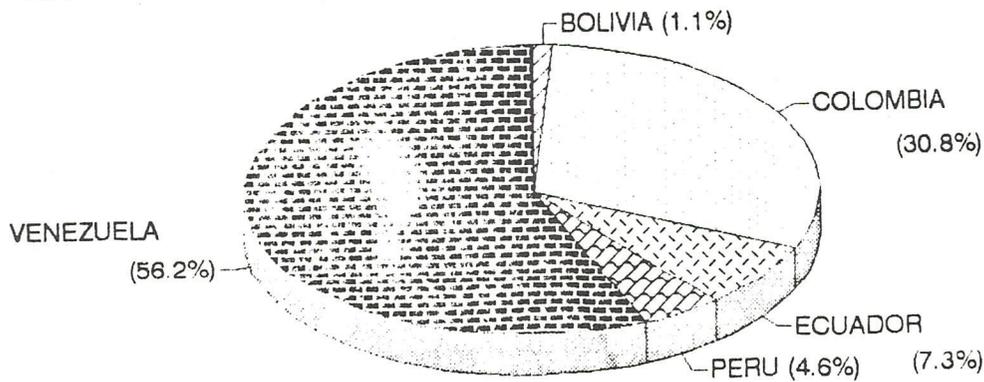
1. Las cifras presentadas están en dólares corrientes. Los cálculos de tasas de crecimiento, en consecuencia, incluyen la tasa de inflación en Estados Unidos (3.5% anual entre 1985 y 1990). La comparación entre países del Pacto, o entre componentes del mercado monetario del mismo, sin embargo, no debe afectarse por ello.

**GRAFICO No. 2.1.**  
**PAISES PACTO ANDINO**  
**VOLUMEN DE ACTIVOS DE LOS BANCOS - 1985 Y 1990**

1985

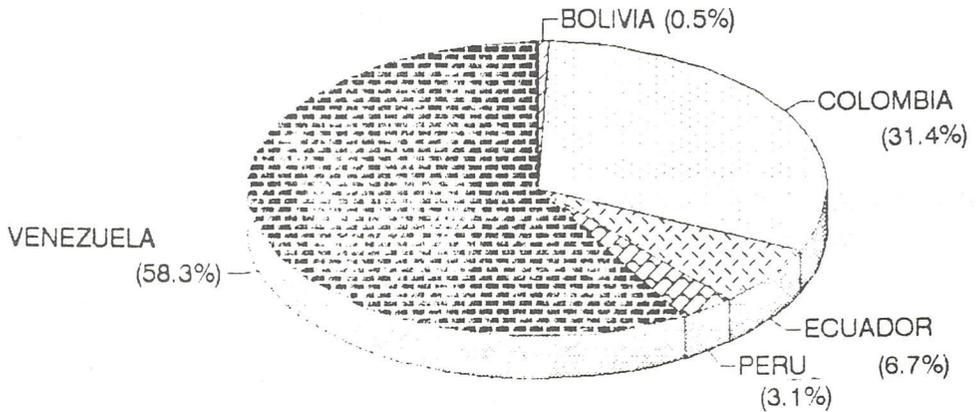


1990

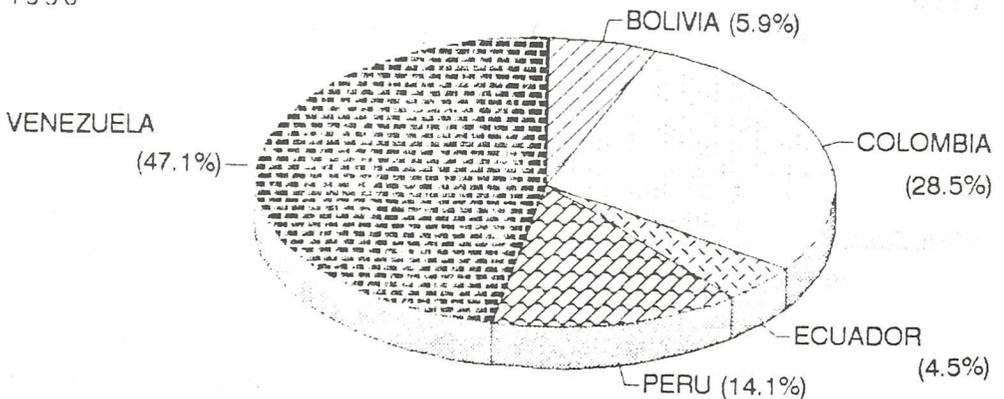


**GRAFICO No. 2.2**  
**PAISES PACTO ANDINO**  
**VOLUMEN DE CARTERA BANCARIA - 1985 Y 1990**

1985

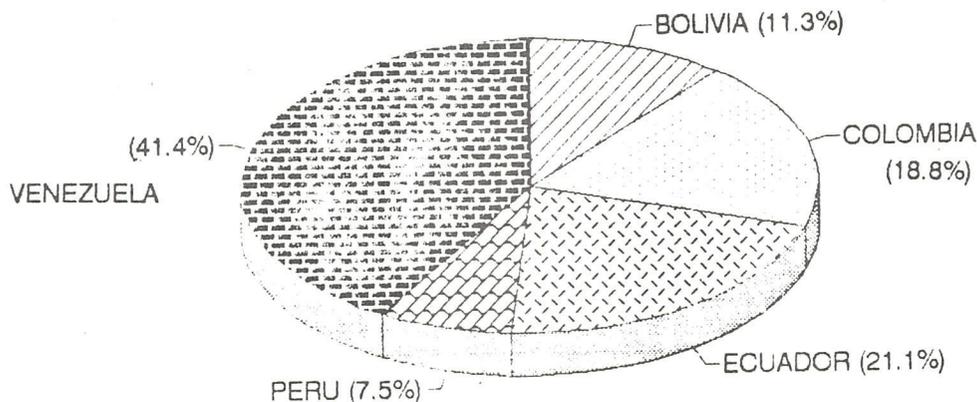


1990

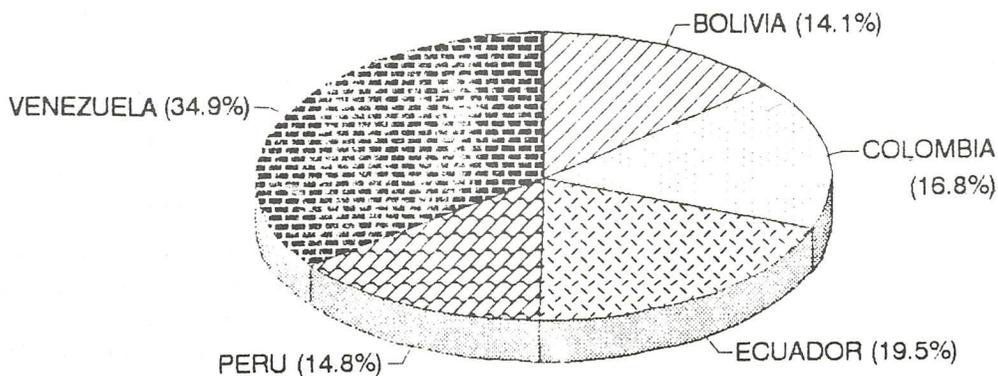


**GRAFICO No. 23**  
**PAISES PACTO ANDINO**  
**NUMERO DE BANCOS - 1985 Y 1990**

1985



1990



Esta breve revisión de algunos indicadores de la banca del PA sugiere la siguiente consideración principal:

- La banca venezolana es la más grande en términos de volumen y de número de bancos. Perú, Bolivia y Ecuador tienen un sistema bancario mucho más pequeño. Sin embargo, los primeros dos crecieron de manera importante en los últimos cinco años. Notable en el caso de Ecuador es su alto número de bancos, relativo a su tamaño.

### 2.1.3. El marco macroeconómico

Una hipótesis que se base en la experiencia de la unión europea consiste en que una asociación económica, más avanzada que una unión aduanera, presupone la coordinación de la política monetaria. Esa coordinación depende a su vez de una homogeneidad mínima entre los diferentes países del acuerdo de integración.

El PIB sumado de los cinco países del PA era de 76.3 mil millones de dólares en 1985 y creció a una tasa anual de 8% (incluye la tasa de inflación de Estados Unidos, *ver nota 1*) para llegar a 111.5 mil millones de dólares en 1990. Así, las economías del PA crecieron más rápidamente que sus mercados bancarios, expresados éstos en el crecimiento de activos y préstamos.

Venezuela y Colombia sumados conforman el 70% del PIB regional en 1985 y el 72% en 1992.

La tasa de crecimiento agregada oculta diferencias marcadas en las tasas de crecimiento nacionales. Colombia y Ecuador tuvieron tasas relativamente más estables y altas; en el otro extremo, Bolivia, en 1985, y Perú en 1990, mostraron tasas de crecimiento negativas y Venezuela se recuperó de una aguda crisis solamente en 1990.

Pero de una mayor importancia es la heterogeneidad de los países en términos del comportamiento de las variables macroeconómicas. Como sugieren los datos del Cuadro No. 2.2, hay grandes desigualdades en los grados de estabilidad de las cinco economías. Las variaciones en las tasas de inflación son considerables -hiperinflación en Bolivia en 1985 y en Perú en 1990- y grandes diferencias de las tasas de inflación en cada país entre 1985 y 1990. La devaluación de la moneda se refleja en las disparidades de las tasas de interés y en el desarrollo de la tasa de cambio.

Una unión que presuponga una alta homogeneidad del marco monetario no parece una opción viable en un mediano plazo. Ello no implica, sin embargo, que una participación más avanzada de los mercados bancarios sea imposible. Los datos sugieren la necesidad de una estrategia más pragmática que la seguida por la CE. Por ejemplo, dada la mayor similitud entre algunos de los mercados considerados, se podría pensar en una integración y una coordinación monetaria entre Colombia, Venezuela y quizás Ecuador. En el capítulo III se discuten diferentes posibilidades de procesos de unión que tengan en cuenta las asimetrías mencionadas.

**CUADRO No. 2.2**  
**PAISES DEL PACTO ANDINO**  
**MARCO MACROECONOMICO**

	BOLIVIA		COLOMBIA		ECUADOR		PERU		VENEZUELA	
	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990
PIB (En precios de 1985 - Mil Mls. M/L)	2.87	3.12	4,966.00	6,204.40	1,110.00	1,225.00	189.00	172.00	449.03	516.13
PIB (Mil Mls. \$US)	1.59	5.16	22.68	35.58	7.58	9.51	13.52	16.35	30.97	44.94
Tasa de crecimiento del PIB (%)	(0.20)	0.02 (1)	3.10	4.20	4.30	2.00 (1)	2.20	(4.30)	1.40	5.70
Tasa de Cambio (M/L por \$US - Fin de año)	1,692,000	3.40	219.00	568.73	146.50	878.20	13.94	516,923.00	14.50	50.38
Tasa de interes pasiva (%)	n.a.	n.a.	29.5 (2)	28.50	21.39	43.55	n.a.	n.a.	8.93	27.78
Tasa de interes activa (%)	n.a.	n.a.	n.a.	29.15	18.00	37.50	40.50	4,790.20	8.49	28.23
Tasa de Inflacion (IPC) (%)	11,750	17.30	24.00	29.10	28.00	48.50	163.40	7,458.00	11.40	40.80
Tasa de Inflacion (Precios al productor) (%)	10,447	20.00	24.90	12.20	26.10	n.a.	n.a.	n.a.	15.20	27.20

(1) Calculos de los autores

(2) Banco de la Republica

FUENTE: IMF, International Financial Statistics, Yearbook 1991 and May 1992.

#### 2.1.4. Caracterización de la banca de los países miembros

Las diferencias macroeconómicas no hacen imposible una integración, pero imponen límites al grado de la unificación de los diferentes países. En el Cuadro No. 2.3 se presenta la estructura global del sector bancario de los países miembros.

Para analizar el grado de concentración -una aproximación al poder en el mercado- se calculó el índice de Herfindahl. Una comparación de los valores del índice muestra que en 1985 la estructura del mercado bancario estaba altamente concentrada en Perú y muy poco en Venezuela. Los mercados de Colombia, Bolivia y Ecuador eran muy similares, con la excepción del mercado para captaciones en Bolivia. Los valores para 1990 sugieren una tendencia de convergencia; la concentración en Venezuela ha aumentado haciéndose más similar a la presentada por los otros tres países. La concentración en Perú sigue siendo especialmente alta, pero mucho menor que en 1985. Dada la situación económica en Perú no es sorprendente que no se registren entradas de nuevos bancos en el mercado en todo el período considerado. Esto, sin embargo, deberá cambiar una vez se recupere la economía.

El proceso de convergencia, aunque menos obvio, se manifiesta también en la profundización del mercado. Las razones Activos/PIB, Depósitos/PIB y Préstamos/PIB reflejan el uso de servicios bancarios por unidad de PIB. En 1985, las diferencias entre países eran importantes: Venezuela con una razón de 53% y Colombia con una de 40% de activos por unidad de PIB mostraban una intensidad de servicios bancarios por unidad de producto real mucho más alta que Bolivia con 2% y Perú con 10%. En 1990 se nota una convergencia de los valores (con la excepción de Perú con 3%). Colombia, Bolivia y Ecuador tienen activos entre 19 y 29% del PIB, mientras Venezuela posee 41%. Un hecho interesante es la disminución en la profundización financiera en los tres países estables (Colombia, Ecuador, Venezuela). La misma tendencia se observa con respecto a los préstamos y depósitos.

La disminución en la profundización no necesariamente es negativa. Esta podría explicarse por un uso más eficiente del sistema financiero, el desarrollo de nuevos servicios, y de otras instituciones financieras, cambios en los patrones de ahorro e inversión de los hogares, etc.

Uno de los aspectos más interesantes de la estructura de la banca en los países del PA se presenta en los Gráficos 2.4 a 2.6. En el Gráfico 2.4 se muestran los activos de todos los bancos de los países miembros ordenados según tamaño. Se nota que los bancos bolivianos y ecuatorianos son pequeños en relación con los grandes bancos venezolanos, peruanos y colombianos. En el Gráfico 2.5 se presentan los 20 bancos más pequeños de cada país. Se destaca que los pequeños bancos colombianos son grandes con respecto a los pequeños bancos de los otros países.

En el Gráfico 2.6 se muestran los 20 bancos más grandes.<sup>2</sup> Es claro según este gráfico que las grandes instituciones venezolanas (y un banco peruano) son más grandes que las instituciones colombianas. Pero la diferencia no es tan grande y, con respecto a la

2. La comparación no se invalida por el hecho de que, salvo en Venezuela, algunos de los bancos pequeños también entran en la lista de los veinte más grandes.

**CUADRO No. 2.3.**  
**CARACTERIZACION DE LA BANCA DE LOS PAISES ANDINOS**

	BOLIVIA		COLOMBIA		ECUADOR		PERU		VENEZUELA	
	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990
Concentracion (Indice de Herfindahl) (1) (*)										
Activos	0.1085	0.0759	0.0818	0.0824	0.0799	0.0718	0.3110	0.1726	0.0484	0.0639
Depositos	0.2010	0.1017	0.0765	0.0770	0.0838	0.0777	0.3823	0.1755	0.0488	0.0840
Prestamos	0.1061	0.0758	0.1001	0.0876	0.0629	0.0682	0.2384	0.1620	0.0479	0.0691
Activos como % del PIB	0.02	0.29	0.40	0.26	0.28	0.19	0.10	0.03	0.53	0.41
Prestamos como % del PIB	0.01	0.20	0.23	0.14	0.17	0.08	0.04	0.01	0.32	0.18
Depositos como % del PIB	0.09	0.14	0.22	0.13	0.15	0.08	0.07	0.01	0.45	0.27

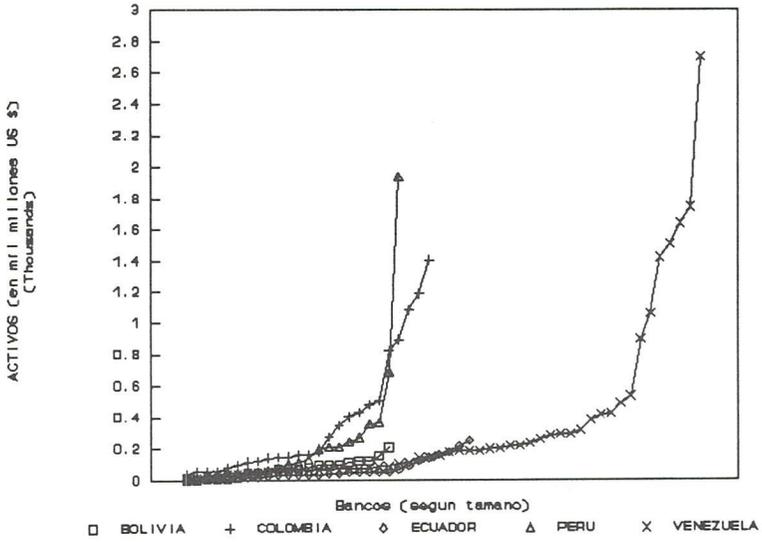
(1) Calculos de los autores

\* Se define como: 
$$\sum_i \left( \frac{x_i}{x_t} \right)^2$$

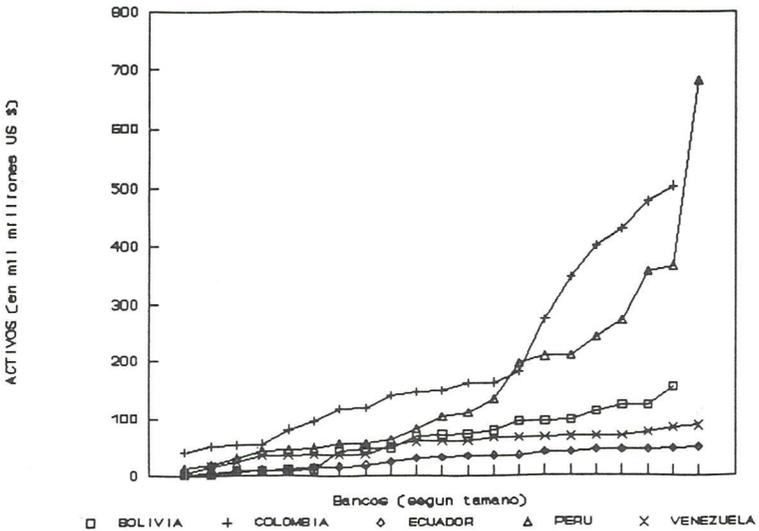
Donde  $x_i$  : variable Banco i  
 $x_t$  : valor variable para el total de Bancos

FUENTE: Con base en FELABAN, Guia Bancaria Latinoamericana 1987 y 1992, Bogota

**GRAFICO No.2.4**  
**ACTIVOS 1990 (TODOS LOS BANCOS)**



**GRAFICO No.2.5**  
**ACTIVOS 1990 (20 BANCOS MAS PEQUEÑOS)**



AI.4	Directiva del Consejo del 8 de diciembre de 1986 relativa a las cuentas anuales y a las cuentas consolidadas de los bancos y otras entidades financieras (86/635/CEE) y Directiva del Consejo relativa a la supervisión de las entidades de crédito sobre una base consolidada.	51
AI.5	Directiva del Consejo del 10 de junio de 1991 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales (91/308/CEE)	52

## **CAPITULO II ALGUNOS ANTECEDENTES DE LOS SECTORES FINANCIEROS DE LOS PAISES DEL PACTO ANDINO QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA UNA NEGOCIACION DE LIBRE COMERCIO EN MATERIA DE SERVICIOS FINANCIEROS**

2.1	Elementos cuantitativos comparativos	57
2.1.1	Introducción	57
2.1.2	El mercado bancario del Pacto Andino (PA)	57
2.1.3	El marco macroeconómico	62
2.1.4	Caracterización de la banca de los países miembros	64
2.1.5	Estructura de los balances de los bancos	68
2.1.6	Indicadores de rentabilidad	72
2.1.7	Relaciones Internacionales	72
2.1.8	Conclusiones	74
2.2	Estructura institucional y marco regulatorio de la Banca Andina	75
2.2.1	Algunos elementos comunes	75
2.2.2	El tratamiento al capital extranjero en el sector financiero	78
2.2.3	Los principales problemas comunes	80
2.2.4	A modo de resumen y conclusiones preliminares	81

### **ANEXO AL CAPITULO II**

	ENCUESTA A INSTITUCIONES FINANCIERAS DE PAISES DEL PACTO ANDINO	88
--	---	----

## **CAPITULO III BASES PARA UNA NEGOCIACION DE COLOMBIA CON LOS PAISES DEL PACTO ANDINO Y OTROS PAISES**

3.1	Bases de negociación dentro de algunos escenarios posibles	93
3.1.1	Los tres diferentes niveles de integración	93
3.1.2	Diferenciación de objetivos	94

3.1.3	Restricciones a la integración de servicios	96
3.1.4	Relación entre los niveles de integración y los escenarios planteados para el PA	96
3.1.5	Hacia una estrategia de negociación	98
3.1.6	Instrumentos de integración	102
3.1.7	Ventajas competitivas	102
3.2	Algunas consideraciones adicionales que hacen inclinar el análisis hacia el escenario de negociaciones bilaterales y/o de mercado abierto	103
3.2.1	La situación actual del Pacto Andino	103
3.2.2	La participación de Colombia en Acuerdos de Libre Comercio	103
3.2.3	Colombia tiene una legislación financiera avanzada en materia de liberación financiera	104
3.2.4	Algunos bancos colombianos están celebrando alianzas estratégicas con bancos venezolanos	104
3.3	Bases de negociación en cuatro niveles de relaciones territoriales	104
3.3.1	Condiciones que deberían cumplir las entidades financieras de países miembros del PA que aspiren a establecerse en Colombia	104
3.3.2	Condiciones que aspirarían a exigir las entidades financieras colombianas para establecerse en países miembros	105
3.3.3	Condiciones para actuar en el espacio andino	105
3.3.4	Condiciones frente a terceros países	105
3.4	Secuencia sugerida para el proceso de integración financiera	105
1.	Prerrequisitos mínimos para que un país pueda entrar en un proceso de negociación de integración financiera	105
2.	Etapas preparatorias de las negociaciones	106
3.	Etapas de negociación	107
4.	Secuencia de ejecución de un programa	108
3.5	Un sistema financiero de pagos internacionales: un primer paso	108
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		<b>110</b>

## INDICE DE CUADROS

CUADRO No.1.1	COMUNIDAD EUROPEA-COMERCIO DE SERVICIOS FINANCIEROS 1980-1986	25
CUADRO No.1.2	EFFECTOS ECONOMICOS DE LA INTEGRACION EUROPEA	26
CUADRO No.1.3	EFFECTOS ECONOMICOS DE LA INTEGRACION EUROPEA	27
CUADRO No.1.4	EFFECTOS ECONOMICOS DE LA INTEGRACION EUROPEA	28
CUADRO No.2.1	MERCADO BANCARIO ANDINO	58
CUADRO No.2.2	PAISES DEL PACTO ANDINO - MARCO MACROECONOMICO	63
CUADRO No.2.3	CARACTERIZACION DE LA BANCA DE LOS PAISES ANDINOS	65
CUADRO No.2.4	ESTRUCTURA DEL BALANCE DE LOS BANCOS DE LOS PAISES ANDINOS	69
CUADRO No.2.5	RELACIONES INTERNACIONALES DE LA BANCA ANDINA	73
CUADRO No.2.6	GRUPO ANDINO - ALGUNOS ASPECTOS COMPARATIVOS DE LOS SECTORES FINANCIEROS DEFINIDOS EN LA LEY BANCARIA RESPECTIVA	81
CUADRO No.3.1	PRINCIPIOS DE NEGOCIACION PARA LOS TRES NIVELES DE INTEGRACION	95
CUADRO No.3.2	NIVELES Y ESCENARIOS DE INTEGRACION	97

## INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO No.1.1	MARGEN FINANCIERO DE ALGUNOS SISTEMAS BANCARIOS, 1988	36
GRAFICO No.1.2	COSTO DE OPERACION DE ALGUNOS SISTEMAS BANCARIOS, 1988	37
GRAFICO No.2.1	PAISES PACTO ANDINO - VOLUMEN DE ACTIVOS DE LOS BANCOS - 1985 Y 1990	59
GRAFICO No.2.2	PAISES PACTO ANDINO - VOLUMEN DE CARTERA BANCARIA 1985 Y 1990	60
GRAFICO No.2.3	PAISES PACTO ANDINO - NUMERO DE BANCOS - 1985 Y 1990	61
GRAFICO No.2.4	ACTIVOS 1990 (TODOS LOS BANCOS)	66
GRAFICO No.2.5	ACTIVOS 1990 (20 BANCOS MAS PEQUEÑOS)	66
GRAFICO No.2.6	ACTIVOS 1990 (20 BANCOS MAS GRANDES)	67
GRAFICO No.A2.1	DEPOSITOS 1990 (TODOS LOS BANCOS)	85
GRAFICO No.A2.2	DEPOSITOS 1990 (20 BANCOS MAS PEQUEÑOS)	85
GRAFICO No.A2.3	DEPOSITOS 1990 (20 BANCOS MAS GRANDES)	86
GRAFICO No.A2.4	PRESTAMOS 1990 (TODOS LOS BANCOS)	86
GRAFICO No.A2.5	PRESTAMOS 1990 (20 BANCOS MAS PEQUEÑOS)	87
GRAFICO No.A2.6	PRESTAMOS 1990 (20 BANCOS MAS GRANDES)	87

## PRESENTACION

En los procesos de aproximación comercial que está dando Colombia a otros países de América Latina, el tema financiero ha sido apenas mencionado. Las autoridades y el sector privado están analizando las condiciones del comercio y la concesión de ventajas mutuas con miras a ampliar el espacio de los intercambios libres. Las negociaciones avanzan en medio de profundas reformas estructurales en cada uno de los países hacia la desregulación y apertura de sus mercados.

Con el crecimiento del comercio entre Colombia y sus pares latinoamericanos han venido creciendo los nexos financieros canalizados a través de entidades de uno y otro origen nacional. Una agenda de negociación del área financiera en el marco de acuerdos de libre comercio que adelanta Colombia requiere un análisis previo y por ello la Asociación ha promovido este estudio.

Un primer interrogante que cabe hacer es ¿de qué se está hablando cuando se menciona la integración financiera? ¿se puede decir que ese es un propósito válido de la negociación? ¿la integración no se refiere a un estadio último de la homogeneización del espacio económico, político y cultural entre las naciones?

¿Estamos pensando en un mercado integrado servido por igual por instituciones financieras de diferente nacionalidad? O el objetivo es más acorde con la realidad de las barreras naturales en el sector financiero, y se trata más bien de lograr condiciones de reciprocidad en materia de inversión extranjera y movimientos paralelos hacia la modernización y la desregulación de la actividad financiera en los distintos países, en medio de un proceso global hacia la mayor interrelación entre mercados?

Al igual que en el terreno comercial, los acuerdos financieros multilaterales tienden hoy a crear las bases de una acción común frente a terceros con el propósito de competir en mejores condiciones y adecuarse a los cambios

internacionales: ya no se trata de elevar barreras para crecer hacia adentro. De igual modo, la desregulación universal de los mercados crea la necesidad de regulaciones supranacionales. Competir y coordinar la supervisión son los objetivos contemporáneos del acercamiento económico entre naciones.

Los acuerdos financieros requieren calendarios más delicados y prolongados que los comerciales. La negociación de los servicios financieros en el Acuerdo de Libre Comercio Norteamericano, culminada en agosto de este año es un ejemplo de ello. El período de transición hacia, en ese caso sí, el mercado integrado, llega en algunos servicios hasta el final de siglo. A pesar de que el tema no ha sido objeto de negociación aún, la liberación comercial y de capitales está creando hechos que llevarán a su inclusión. Un estudio como este da elementos de juicio a las autoridades y al sector privado del país para la definición de la estrategia.

En este libro de Luis Alberto Zuleta y Martín Maurer se analizan en primer lugar, las experiencias de negociación de apertura de los servicios financieros al interior del GATT, en la Comunidad Europea y en Norteamérica para tipificar modelos de integración. En segundo lugar, se comparan los sistemas financieros de los países del Grupo Andino para establecer niveles de competitividad relativa. El estudio finaliza con un análisis pormenorizado de estrategias de negociación, dependiendo de los escenarios y de los propósitos de los acuerdos.

La Asociación piensa que este texto es un aporte para la definición de una agenda de negociaciones de Colombia en el área financiera y espera que los lectores compartan esta apreciación.

## INTRODUCCION

Los procesos de integración y de apertura comercial son un elemento distintivo de esta etapa de la economía mundial. Colombia no ha estado ausente de estos fenómenos en materia de libre comercio de bienes. Sin embargo, los procesos de apertura en materia de servicios financieros son un tema que apenas empieza a perfilarse. En poco tiempo el país deberá adoptar posiciones claras sobre la materia.

Este trabajo pretende sentar unas bases para una negociación de Colombia en materia de apertura de los servicios financieros a la competencia extranjera. En particular, se hace énfasis sobre las perspectivas de una integración financiera con los países del Grupo Andino. Sin embargo, las bases que se presentan permiten considerar negociaciones bilaterales o multilaterales, aún con países de fuera del Grupo.

Este documento recoge los resultados de una investigación realizada por los consultores sobre el tema, entre los meses de mayo y agosto de 1992. En este proceso se ha contado con el valioso apoyo de la Asociación Bancaria de Colombia, en particular de los doctores Germán Camacho y María Fernanda Guerrero.

Como un elemento adicional, para la realización de este trabajo, se diseñó una encuesta que fue dirigida a entidades bancarias y autoridades de cada uno de los países miembros del Pacto Andino, pero que infortunadamente tuvo un bajo nivel de respuesta. El texto de esta encuesta se presenta en un Anexo. Los consultores hicieron también una serie de entrevistas con autoridades y banqueros colombianos que contribuyeron indudablemente a esclarecer algunos tópicos tratados en este estudio.

El documento está organizado en tres capítulos, así:

El primer capítulo recoge las principales lecciones derivadas de experiencias de negociación de apertura de servicios financieros: el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), las negociaciones en la Comunidad Europea (CE), la negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá, y entre México, Estados Unidos y Canadá. De aquí se derivan los principales modelos de integración financiera y los temas y principios básicos de negociación.

En el segundo capítulo se evalúa el grado de homogeneidad o heterogeneidad de los sistemas financieros de los cinco países del Pacto Andino (PA) y sus ventajas o desventajas comparativas, dentro de las limitaciones de la información disponible.

El capítulo tercero contiene una evaluación de los escenarios posibles de negociación de Colombia, su mayor o menor probabilidad y una secuencia sugerida para adelantar tales negociaciones.

# **CAPITULO I**

---

---

**LECCIONES  
DERIVADAS DE  
EXPERIENCIAS DE  
NEGOCIACION EN  
MATERIA DE  
SERVICIOS  
FINANCIEROS**

## INTRODUCCION

En este capítulo se busca sistematizar en lo posible las experiencias internacionales de negociaciones en materia de servicios financieros, de manera que sirvan de base para diferenciar modelos de integración financiera y diseñar una estrategia colombiana de negociación sobre el mismo tema, en el seno del Pacto Andino.

Es importante anotar que las experiencias seleccionadas tienen diferentes niveles de complejidad tanto por la diversidad de las partes involucradas como por el hecho de que algunas de esas negociaciones están aún en proceso, como es el caso del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS) y la negociación del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos (concluida ya en materia de bienes y sujeta a las aprobaciones de los respectivos Congresos). Están concluidas las negociaciones en la Comunidad Europea (CE), y entre Canadá y Estados Unidos. No obstante, en la CE se continúa aún con un proceso de armonización de normas y estándares.

Sin embargo, en términos muy amplios, puede advertirse que el elemento más importante en el caso del GATS es el de la definición de principios de negociación, en buena medida aplicables al caso que nos ocupa, como se verá. En los otros casos se tratará de seguir un derrotero común que permita comparaciones.

Los temas comunes que se desarrollarán para cada caso son los siguientes:

- Bases y antecedentes de la negociación.
- Estrategia de negociación.
- Temas centrales de discusión.
- Instrumentos adoptados.
- Conclusiones principales.

No sobra advertir que los temas que aquí se desarrollan tienen que ver principalmente con la negociación en materia de servicios financieros y no con otros aspectos de la negociación.

## 1. LA EXPERIENCIA DE NEGOCIACION EN EL GATS

### 1.1 Antecedentes

Impulsado sobre todo por los Estados Unidos, el tema del comercio de los servicios comenzó a ser discutido en el seno del GATT en la pasada Ronda Uruguay.<sup>1</sup> Con el objeto de discutir las posibles formas de inclusión del comercio de servicios en el GATT, se constituyó un Grupo de Negociaciones sobre Servicios (GNS), dependiente

1. Debe recordarse que por servicios se entiende un agregado muy heterogéneo que incluye, entre otros, telecomunicaciones, turismo, construcción y los servicios financieros.

del Comité de Negociaciones Comerciales. La meta del GNS era establecer un marco multilateral de principios y normas para el comercio de servicios, aplicando las reglas del GATT.<sup>2</sup>

## 1.2 Estrategia de la negociación

El acta final contiene un acuerdo sobre el comercio de servicios que se basa en tres pilares básicos:

- Un marco de acuerdo que contiene la cláusula del principio de la Nación Más Favorecida, la transparencia de las regulaciones y las condiciones con respecto al reconocimiento de estándares y calificaciones. También reglamenta excepciones y el reconocimiento de los espacios económicos regionales.
- Un conjunto de cuadros anexos sectoriales, entre ellos uno sobre el sector financiero y otro sobre el libre movimiento de personas, especifica más detalladamente cuáles son los servicios financieros regulados por el GATS y reconoce el derecho de los países a establecer estándares propios con respecto a la prestación de servicios.
- El tercer pilar regula el acceso al mercado y el trato nacional. Se prohíben las restricciones cuantitativas y las violaciones de dicho trato,<sup>3</sup> a no ser que se hable de sectores para los cuales haya reservas específicas.

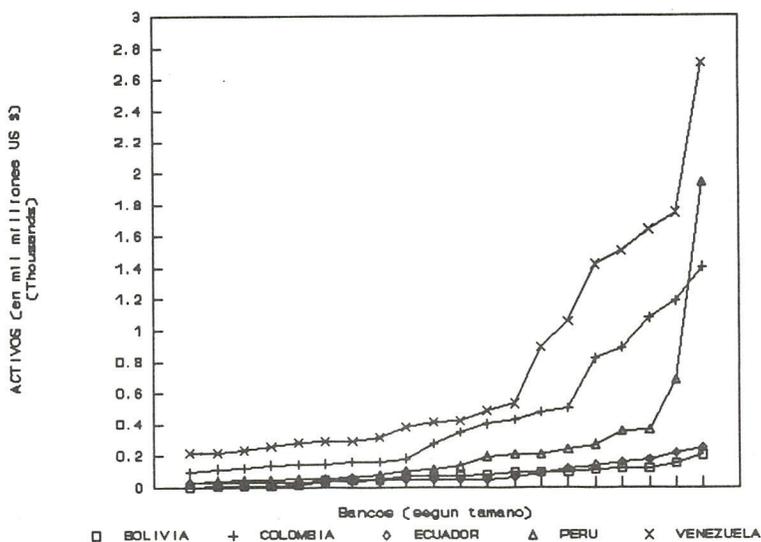
Los aspectos más importantes son las excepciones del principio de la Nación Más Favorecida, un período de ajuste de diez años para implementar este principio y la posibilidad de negociar el trato nacional.

Este último punto merece especial atención pues difiere de lo estipulado en el marco del GATT. El trato nacional es, en el seno del GATS, parte de negociaciones bilaterales entre los países y no un principio fundamental como en el GATT. Hay dos posibles estrategias en las negociaciones del trato nacional. Primero, los países incluyen en sus ofertas condiciones con respecto al acceso al mercado y al trato nacional. Segundo, los países firman el "Understanding on Commitments in Financial Services" que implica la congelación de todas las regulaciones nacionales previas a la firma del mismo (Ocampo, 1992).

2. Para las diferentes rondas del GATT véase Winters (1990), Ocampo (1992) analiza la Ronda de Uruguay desde el punto de vista de los países en vía de desarrollo, Varona (1991), estudia el GATS más minuciosamente, Rocha (1992), explica la situación de la Ronda de Uruguay al principio del año 1992. Moncayo y Salazar (1991), describen la primera parte de la Ronda de Servicios.

3. El trato nacional significa que, en los aspectos regulados por el GATT, la oferta extranjera no puede ser tratada de forma menos favorable que la oferta doméstica.

GRAFICO No. 2.6  
ACTIVOS 1990 (20 BANCOS MAS GRANDES)



banca boliviana, ecuatoriana y peruana (con una sola excepción), la posición colombiana es confortable.

En el anexo a este capítulo se presentan gráficos similares (2.1 a 2.6) sobre los depósitos y los préstamos. La observación anterior se confirma también para estas dos categorías específicas.

Tres conclusiones se siguen de este análisis:

- Venezuela presenta la mayor profundización del mercado. En el otro extremo, el sistema bancario peruano muestra una profundización más baja. Si se acepta usar la profundización como una aproximación a la experiencia y diferenciación de productos de un sistema bancario, se puede concluir que en este aspecto la banca venezolana tiene una ventaja comparativa.
- Colombia no posee el sistema bancario más fuerte, pero sí tiene una posición confortable frente a la competencia extranjera en términos de tamaño. Sus pequeños bancos son relativamente grandes; sólo los grandes bancos venezolanos (y un banco peruano) son más fuertes en términos de activos, depósitos y préstamos. Los grandes bancos colombianos son más fuertes que la mayoría de las instituciones en otros países miembros.
- Los índices de concentración sugieren un alto poder de mercado para los más grandes bancos peruanos. Ellos se pudieron defender con una política agresiva contra la entrada de bancos extranjeros. Los otros mercados muestran una

concentración menor. En el caso peruano, no se puede deducir de la información estadística si la concentración resulta de la regulación vigente. Con una integración de los mercados bancarios la banca peruana podría perder su posición altamente oligopolística.

En la introducción a este aparte se propuso la hipótesis de que la banca extranjera no entra en el segmento del *retail banking*, pero el caso colombiano tiene algunos ejemplos de ello. También hay que considerar que la fusión o la compra de un banco nacional son formas más probables de competencia extranjera en el *retail banking*. Aunque no se puede excluir que un banco pequeño compre un banco más grande esa situación parece menos probable que la compra de un banco pequeño por uno grande. Además, si la integración aumenta la competencia en los mercados bancarios, los pequeños bancos serán muy probablemente los primeros en buscar una fusión con un banco más grande.

El anterior argumento señala una posición favorable de la banca colombiana en el PA. Los pequeños y los grandes bancos colombianos parecen estar en condiciones de comprar un banco en otro país del PA, incluido Venezuela, el mercado más atractivo. De otra parte, la única banca que parece capaz e interesada en entrar en el mercado colombiano es la venezolana (como de hecho ya se está haciendo). Pero también, frente a la banca venezolana, Colombia nuevamente debería estar en condiciones de competir sin desventaja en términos de tamaño. Sin embargo, de las entrevistas con banqueros colombianos y venezolanos se infiere que la banca venezolana ha logrado avanzar notablemente en cuanto a nuevos productos financieros.

La situación en Ecuador y Bolivia es diferente. El gran número de instituciones bancarias hace frágil -al menos en términos de tamaño- el sistema a la competencia extranjera. La banca del Perú tiene un segmento pequeño que puede buscar la fusión si la competencia aumenta.

### 2.1.5. Estructura de los balances de los bancos

En las secciones anteriores se analizó el sector bancario sin referirse a los bancos individuales, con la excepción de los gráficos 2.4 a 2.6. Sin embargo, los promedios y los valores agregados esconden información importante sobre la composición, las diferencias y la distribución del sistema bancario.

En el Cuadro No. 2.4 se incluyen algunas relaciones claves en la descripción de la banca de cada país miembro: se presenta el valor mínimo (MIN), el valor máximo (MAX), el promedio ponderado (AVG) y el coeficiente de variación (CV)<sup>3</sup>. Esas cifras permiten tener alguna apreciación sobre la homogeneidad del sector bancario ya que incluyen la totalidad de los bancos de cada país.

3. El coeficiente de variación es la desviación estándar sobre el promedio ponderado. Esta variable es un indicador de la distribución de los valores individuales. En un sentido muy estricto se puede aplicar el coeficiente de variación solamente cuando la distribución es normal. Se usa el indicador aquí como una aproximación válida.

**CUADRO No. 2-4**  
**ESTRUCTURA DEL BALANCE DE LOS BANCOS**  
**DE LOS PAISES ANDINOS**

	BOLIVIA		COLOMBIA		ECUADOR		PERU		VENEZUELA	
	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990
<b>PRESTAMOS/DEPOSITOS</b>										
Minimo	0.00	0.10	0.66	0.63	0.50	0.25	0.40	0.24	0.18	0.14
Maximo	11.01	2.17	1.74	1.44	2.71	123.47	0.92	5.06	2.34	19.10
Promedio	1.86	1.16	0.99	1.00	1.15	5.49	0.62	1.09	0.80	2.26
C.V.	1.38	0.36	0.24	0.20	0.45	4.07	0.31	1.09	0.39	1.67
Total No. de Bancos	15.00	17.00	25.00	25.00	28.00	29.00	10.00	22.00	55.00	51.00
<b>PRESTAMOS/ACTIVOS</b>										
Minimo	0.00	0.04	0.39	0.25	0.33	0.10	0.24	0.11	0.15	0.08
Maximo	0.94	1.43	0.85	0.65	0.83	0.71	0.70	0.66	0.86	0.71
Promedio	0.35	0.59	0.58	0.52	0.58	0.40	0.38	0.33	0.62	0.41
C.V.	0.71	0.48	0.18	0.08	0.19	0.33	0.31	0.37	0.24	0.38
Total No. de Bancos	15.00	21.00	25.00	25.00	28.00	29.00	10.00	22.00	55.00	52.00
<b>DEPOSITOS/CAPITAL</b>										
Minimo	0.40	0.00	5.00	1.40	5.40	0.10	0.60	0.50	0.60	0.20
Maximo	44.20	11.70	180.50	19.60	22.60	16.00	27.50	581.40	43.40	29.30
Promedio	5.20	5.00	26.11	9.00	11.00	6.00	10.00	74.00	16.00	11.00
C.V.	2.05	0.77	1.33	0.43	0.42	0.59	0.69	2.07	0.48	0.70
Total No. de Bancos	15.00	19.00	25.00	25.00	28.00	29.00	10.00	22.00	55.00	51.00

(1) Los indices fueron calculados por los autores

FUENTE: FELABAN, Guia Bancaria Latinoamericana 1987 y 1992, Bogota

Los costos administrativos, la cartera deudosa y el margen financiera se calcularon con base de los siguientes fuentes:

. Banca y Finanzas, No. 21, Asociacion Bancaria de Colombia, Bogota

. Memoria Anual 1990, Banco de la Republica de Bolivia, La Paz

. El sistema financiero venezolano en los ultimos treinta y tres años 1989-1991, Asociacion bancaria de Venezuela, Caracas

**CUADRO No. 2.4**  
**ESTRUCTURA DEL BALANCE DE LOS BANCOS**  
**DE LOS PAISES ANDINOS (CONTINUACION)**

	BOLIVIA		COLOMBIA		ECUADOR		PERU		VENEZUELA	
	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990
<b>CAPITAL/ACTIVOS</b>										
Minimo	0.00	0.00	0.00	0.02	0.02	0.04	0.03	0.00	0.02	0.03
Maximo	0.40	0.50	0.13	0.22	0.09	0.27	0.98	0.39	0.48	0.73
Promedio	0.17	0.16	0.04	0.07	0.06	0.09	0.16	0.12	0.07	0.07
C.V.	0.67	0.76	0.65	0.56	0.33	0.61	1.72	0.84	0.96	1.49
Total No. de Bancos	15.00	19.00	25.00	24.00	28.00	29.00	10.00	22.00	55.00	52.00
<b>COSTOS ADMINISTRATIVOS</b>										
Gastos Personales/Depositos	•	0.06	•	0.07	•	•	•	•	•	3.67
Gastos Administrat./Depositos	•	0.07	•	•	•	•	•	•	•	•
Gastos Operacionales/Depositos	•	•	•	0.17	•	•	•	•	•	4.98
Gastos Personales/Activos	•	0.02	•	0.04	•	•	•	•	•	0.84
Gastos Administrat./Activos	•	0.03	•	•	•	•	•	•	•	•
Gastos Operacionales/Activos	•	•	•	0.09	•	•	•	•	•	3.07
<b>CARTERA DUDOSA</b>										
Sobre Cartera Bruta	•	0.18	•	0.07	•	•	•	•	•	•
Sobre Activos	•	0.13	•	0.04	•	•	•	•	•	•
<b>MARGEN FINANCIERO</b>										
	•	0.05	•	0.09	•	•	•	•	•	9.28

(1) Los índices fueron calculados por los autores

FUENTE: FELABAN, Guia Bancaria Latinoamericana 1987 y 1992, Bogota

Los costos administrativos, la cartera deudosa y el margen financiero se calcularon con base de los siguientes fuentes:

. Banca y Finanzas, No. 21, Asociacion Bancaria de Colombia, Bogota

. Memoria Anual 1990, Banco de la Republica de Bolivia, La Paz

. El sistema financiero venezolano en los últimos treinta y tres años 1989-1991, Asociacion bancaria de Venezuela, Caracas

Para la relación entre préstamos y depósitos -generalmente considerada como un indicador de iliquidez- el promedio es cercano a uno para la mayoría de los países. Los depósitos, entonces, se transforman en su totalidad en préstamos pero sin asumir un gran riesgo de iliquidez. Las dos excepciones más notables son Venezuela y Ecuador. Sin embargo, las cifras sobre la distribución muestran que en el caso de Ecuador el promedio se explica por la alta relación entre préstamos y depósitos de un solo banco (y por la distribución muy dispersa de esa variable). También en el caso de Venezuela hay grandes diferencias en las formas como los bancos ajusten su relación entre préstamos y depósitos. Sin embargo, no se puede excluir que hay bancos venezolanos que son más agresivos y asumen un mayor riesgo de iliquidez para aumentar su participación en el mercado.

Con respecto a los otros países -particularmente Colombia- se nota una alta homogeneidad en el comportamiento de los bancos. El coeficiente de variación es muy bajo lo que indica casi la misma relación para todos los bancos.

Referente a la relación entre préstamos y activos, que se usa como aproximación a la relación entre activos financieros y activos no-financieros, se nota -otra vez- una tendencia de convergencia en los promedios ponderados hacia un valor de 40%, con la excepción de Bolivia cuya recuperación del mercado financiero parece haber inducido una sustitución fuerte de otros activos por préstamos.

Ahora bien, aunque los valores promedios son muy similares, se notan diferencias en la distribución. El coeficiente de variación para los bancos de Venezuela, Ecuador y Perú es bastante similar, pero la banca colombiana es -una vez más- muy homogénea. Al otro extremo, la banca boliviana, con una relación mayor tiene también divergencias más altas entre sus bancos.

Los dos indicadores de solvencia muestran una mayor dispersión entre países. En 1990 Bolivia y Ecuador tenían una relación baja y más o menos homogénea entre los bancos. Al otro lado se encuentra Perú con una relación más grande, reflejando una distribución muy dispersa. Respectivamente dispersa y con un valor del indicador un poco más alto que Colombia, se encuentra la banca venezolana. Igual que para los indicadores anteriores, se observa la mayor homogeneidad en la banca colombiana.

Con respecto al indicador capital/activos, se nota un valor promedio más alto para la banca boliviana y peruana, respectivamente; en el caso de Perú esto también se refleja en una dispersión más alta.

Para tres países (Bolivia, Colombia y Venezuela) se encontró así mismo información sobre los costos administrativos, la cartera dudosa y el margen financiero. Las fuentes son publicaciones nacionales y las definiciones pueden diverger. Por eso se deben interpretar con cautela las pequeñas diferencias. Los valores de estas tres variables son muy similares con dos excepciones en el caso de Bolivia: el margen financiero de este país es más bajo y su cartera dudosa, como porcentaje de depósitos y activos, más alta.

La evidencia sugiere algunas diferencias entre países, pero éstas parecen pequeñas en comparación con las existentes entre los bancos de los distintos países. Colombia tiene la banca más homogénea. La banca de Ecuador también parece relativamente

homogénea, mientras que la de Perú sería muy heterogénea. Este último resultado es de esperar dada la alta concentración de la banca peruana.

Para los bancos venezolanos y bolivianos los promedios ponderados de los indicadores sugieren un grado de competencia más alto que en Colombia. Adicionalmente, el menor margen financiero y la mayor relación de cartera dudosa de Bolivia corroboran esta hipótesis de una mayor competitividad de la banca boliviana. El que estos últimos resultados no se obtengan también para Venezuela puede deberse a que en este país unos pocos bancos sean más competitivos que el promedio de los bancos colombianos, al tiempo que otros presenten un comportamiento más parecido al predominante en Colombia. En promedio, en consecuencia, estos indicadores de competitividad relativa se reducirían.

### **2.1.6. Indicadores de rentabilidad**

Considerando la baja calidad de las estadísticas disponibles sobre utilidades, no es posible ser concluyente al respecto.

### **2.1.7. Relaciones internacionales**

En el Cuadro No. 2.5 se muestran algunos indicadores que ilustran el grado de "apertura" del sistema financiero y en algunos casos del sistema bancario de los países miembros del PA. Las cifras no se refieren a los flujos extranjeros totales, sino a los flujos de capitales de/hacia los grandes centros financieros del mundo.<sup>4</sup>

Los datos muestran la posición de ventaja del sistema bancario venezolano en términos de su participación en los mercados de capitales internacionales. La diferencia no es tan marcada en el volumen de los pasivos y activos externos, pero sí en los pasivos y créditos interbancarios, así como para los créditos bancarios extrafronterizos a instituciones no bancarias en otros países. Las cifras sobre los depósitos extrafronterizos de instituciones no bancarias muestran un alto valor para depositantes venezolanos, pero un valor menor para depósitos en la banca venezolana.

Este último valor no es más alto que en los otros países, sugiriendo una posición internacional igual para los cinco países. De los otros países, Bolivia presenta la menor vinculación a los mercados financieros internacionales, mientras los otros tres países son bastante similares entre ellos.

4. véase la descripción en IMF, *Internacional Financial Statistics*, Yearbook 1991, New York.

**CUADRO No. 2.5**  
**RELACIONES INTERNACIONALES DE LA BANCA ANDINA**  
**(Mil Millones de dólares)**

	BOLIVIA		COLOMBIA		ECUADOR		PERU		VENEZUELA	
	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990	1985	1990
<b>BANCOS DE DEPOSITOS:</b>										
Pasivos externos	0.21	0.07	1.81(1)	n.a.	n.a.	n.a.	0.44	0.39(3)	2.98	n.a.
Activos externos	0.02	0.06	0.84	0.87(2)	n.a.	n.a.	0.27	0.65(3)	2.04	n.a.
<b>PASIVOS INTERBANCARIOS EXTRAFRONTERIZOS EN RESIDENCIA DE LA BANCA PRESTAMISTA</b>	0.42	0.43	1.68(1)	n.a.	0.04	0.02	0.42	0.92(3)	5.54	3.26
<b>CREDITOS INTERBANCARIOS EXTRAFRONTERIZOS EN RESIDENCIA DE LA BANCA PRESTATARIA</b>	0.23	0.41(2)	1.20	3.40	0.64	n.a.	2.10	1.45(3)	8.07	8.14
<b>CREDITO BANCARIO EXTRAFRONTERIZO A INSTITUCIONES NO BANCARIAS POR RESIDENCIA DE LA BANCA PRESTAMISTA</b>	0.62	0.16	5.26	5.82	2.14	1.16	4.02	2.96	20.72	14.43
<b>CREDITO BANCARIO EXTRAFRONTERIZO A INSTITUCIONES NO BANCARIAS POR RESIDENCIA DE LA BANCA PRESTATARIA</b>	n.a.	n.a.	0.18	0.21(2)	4.00	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
<b>DEPOSITOS BANCARIOS EXTRAFRONTERIZOS DE INSTITUCIONES NO BANCARIAS POR RESIDENCIA DE LA BANCA PRESTAMISTA</b>	0.05	0.01	0.46(1)	n.a.	n.a.	n.a.	0.03	0.01(3)	1.71	0.67
<b>DEPOSITOS BANCARIOS EXTRAFRONTERIZOS DE INSTITUCIONES NO BANCARIAS POR RESIDENCIA DE LA BANCA PRESTATARIA</b>	0.41	0.48	2.83	4.96	1.55	1.85	1.72	2.62	14.59	16.14

- (1) 1984  
(2) 1988  
(3) 1989

FUENTE: IMF, International Financial Statistics, Yearbook 1991 and May 1992

### 2.1.8. Conclusiones

La homogeneidad de los índices de los balances de los bancos señalan un sistema bancario altamente oligopolístico en Colombia.<sup>5</sup>

Todos los indicadores muestran un mayor grado de competencia para el sistema boliviano. Pero su sector bancario es pequeño: no es de esperar una tendencia a la internacionalización de los bancos bolivianos. El caso venezolano es diferente; algunos bancos son capaces de entrar a los mercados de los otros países del PA, aunque en términos de eficiencia no los superen. De otra parte, parecería que los bancos más pequeños de la banca venezolana no son ni suficientemente eficientes, ni fuertes para defender su segmento del mercado contra la entrada de bancos extranjeros.

El caso de Ecuador y Perú es más difícil de evaluar. Ecuador tiene un alto número de bancos pequeños. Pero la mayoría de los indicadores están al nivel de los de los demás países. La situación en Perú se mejoró mucho en los últimos cinco años, pero el aspecto macroeconómico del país sitúa a la banca peruana en posición de desventaja. El sistema peruano está dominado por un banco; los restantes no son más fuertes que los bancos ecuatorianos y bolivianos.

Qué se concluye de lo anterior para la banca colombiana? Los mercados bancarios de los países no varían mucho -seguramente menos que en el caso de los países europeos o norteamericanos-. Por esta razón, no se debería encontrar resistencias demasiado fuertes a la armonización de las regulaciones del sector bancario.

Las diferencias entre los sistemas, sin embargo, son relativamente altas. La posibilidad de entrada a los mercados nacionales sí puede encontrar grandes resistencias de parte de los bancos más pequeños de cada país. No obstante, a este respecto Colombia se halla en posición de ventaja: en primer lugar, sus bancos pequeños son relativamente fuertes con respecto al universo bancario de la región; en segundo lugar, los grandes bancos colombianos se encuentran entre los mayores de la región; finalmente, la estructura oligopolística del sistema bancario nacional deberá permitirle defender sus segmentos de mercado de la competencia de bancos extranjeros. En cualquier caso, Colombia sólo debe esperar competencia de algunos de los bancos venezolanos.

En cuanto a la posibilidad de internacionalización de la banca colombiana, ésta dependerá del desarrollo de la oferta de servicios tales como seguros de exportaciones, inversiones en bolsa, etc., y probablemente, en consecuencia, la misma se vuelque preferencialmente hacia Venezuela (recuérdese que la experiencia internacional señala una baja tendencia de incursión bancaria en terceros mercados a través del *retail banking*).

5. La evidencia sugiere que la competencia oligopolística en el país es del tipo Stackelberg, es decir que uno o unos pocos bancos asumen la posición de líderes (determinan precios y cantidades) y los otros son "seguidores" que toman las decisiones de los "líderes" como un hecho y acomodan a ello su oferta de servicios.

## 2.2 Estructura institucional y marco regulatorio de la Banca Andina

Como parte de la investigación de este tema, se realizó un ejercicio comparativo de la legislación relevante de cada país en materia bancaria, junto con la revisión de análisis autorizados por parte de expertos de cada país. Las leyes más importantes son las siguientes:

- Bolivia: "Régimen bancario y financiero."
- Colombia: Ley 45 de diciembre de 1990.
- Ecuador: Codificación de la Ley General de Bancos (mayo de 1991).
- Perú: Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, Decreto Legislativo No. 637 (abril de 1991).
- Venezuela: Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito (1991).

Como puede advertirse, los países vinculados al Pacto Andino han ejecutado reformas recientes de su legislación bancaria y financiera. Intentaremos ver si estas reformas van en una dirección común. Por su parte, el gobierno venezolano tramita una nueva reforma financiera en el Congreso Nacional.<sup>6</sup>

### 2.2.1 Algunos elementos comunes

De los cinco países, dos de ellos (Bolivia y Colombia) tuvieron crisis financieras fuertes durante la década de los años ochenta y ello les exigió impulsar medidas dirigidas hacia una reforma financiera integral.<sup>6A</sup>

Adicionalmente, en los otros países pueden encontrarse diagnósticos de la década de los años 80 realizados por autorizados profesionales en el sentido de que los sistemas

6. Ministerio de Hacienda y Banco Central de Venezuela: "Proyecto de Ley General de Bancos y otras instituciones financieras", Caracas (Junio 1991).

6A. Ver: The World Bank: Financial Systems and Development. An Overview, Oxford University Press, (1989). También:

- G. Afcha: Desintermediación y liberación financiera en Bolivia (1980-88). En "Ahorro y Asignación de Recursos Financieros. Experiencias Latinoamericanas". Ed. Gunther Held, CEPAL, 1990.
- J. Fernández: "Un marco para el desarrollo del sector financiero. L. Zuleta: "Una Reforma Financiera para la Década del Noventa", en "Apertura y modernización. Las reformas de los noventa", Ed. E. Lora. Tercer Mundo, Fedesarrollo (1991).

financieros requerían un proceso importante de modernización y adecuación a una situación internacional más abierta y a políticas macroeconómicas de ajuste.<sup>7</sup>

Aún superadas las situaciones de crisis, hay varios elementos comunes a los sistemas financieros de los cinco países dignos de resaltar:

- El primer elemento es la tendencia generalizada hacia un proceso de liberación financiera, aunque las propuestas de cambio tienen diferente grado. Esto significa que hay un consenso en el sentido de que la represión financiera característica de una etapa de la economía en la que predomina una intervención muy fuerte del Estado y protección a los sectores productivos, ha evolucionado hacia un papel más activo del mercado. Esto se refleja principalmente en una tendencia a liberar las tasas de interés y a permitir que éstas sean predominantemente positivas con respecto a la tasa de inflación. También se manifiesta en una tendencia a dar un tratamiento igual a los distintos sectores económicos.

Sin embargo, algunos países como Bolivia (con los bancos Agrícola y Minero) y Perú (con las asociaciones mutuales de vivienda) mantienen un tratamiento especial en su legislación bancaria a algunos sectores económicos. Este es un elemento que seguramente aflorará en una negociación sobre integración financiera. De la misma manera, habrá que considerar las reglas del juego vigentes para la banca estatal, en comparación con la banca privada.

Por otra parte, hay también diferencias importantes en cuanto a si los niveles de encajes se definen por ley, como en Bolivia y Perú, y en los grados de liberación del mercado cambiario.

-El segundo elemento común digno de resaltar es la conciencia de que el modelo de represión financiera ha producido un sistema ineficiente y poco competitivo referente a costos de operación, un nivel muy elevado de los márgenes financieros en términos internacionales y baja competencia interna entre los intermediarios financieros. Sin embargo, pocas referencias explícitas se encuentran en cuanto a competencia internacional.

#### 7. Véase por ejemplo:

- R. Hausmann y C. Stark: "Algunas consideraciones para la modernización del sistema financiero venezolano". Revista Banco Central de Venezuela, V. 2 No. 3, (1987).
- C. Rodríguez: "De la banca especializada a la banca múltiple: consideraciones generales". En "Crecimiento económico con estabilidad financiera", Banco Central de Venezuela (mayo 1990).
- B. Losada: "Aspectos institucionales y funcionales del sistema financiero venezolano". En "Memorias Felabán", (marzo 1991).
- R. Rosales: "Importancia del sistema financiero para movilización y canalización del ahorro interno". J. Valderrama y W. Choy: "El ahorro interno y el sistema financiero: la experiencia peruana". En: "Ahorro interno y sistema financiero". Fundación Friedrich Ebert, Perú, (1985).
- A. Arizaga y S. Bayas: "El sistema financiero ecuatoriano de los ochenta". En: "Ahorro y asignación de recursos financieros. Experiencias latinoamericanas". Ed. Gunther Held. CEPAL, 1990.
- F. Hidalgo, E. Peña Herrera: "Nuevo enfoque de las políticas cambiaria y financiera del Ecuador", Monetaria, CEMLA, (Oct.-Dic. 1987).

En este contexto la modernización de los sectores financieros busca sobre todo transformar esta situación de ineficiencia y baja competencia.<sup>8</sup>

-La banca de los cinco países tiene una experiencia histórica de banca especializada. Es clara la influencia de las misiones Kemmerer de comienzos del siglo en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.<sup>9</sup> Sin embargo, las leyes bancarias últimas mantienen un conflicto entre esta trayectoria histórica y la tendencia en muchos otros países de ayudar al público con servicios múltiples (banca universal o banca múltiple), ganando economías de escala.<sup>10</sup>

Pese a que las propuestas de modernización van dirigidas con frecuencia hacia la banca múltiple, la solución legal ha consistido en mantener la banca especializada, permitiendo la constitución de filiales o subsidiarias para servicios financieros tales como arrendamiento financiero, operaciones de fiducia, almacenes de depósito, sociedades administradoras de fondos de pensiones y cesantías, etc., y esto en los casos de Colombia y Perú. Ecuador, Bolivia y Venezuela mantienen una especialización más tradicional, pese a que en los dos últimos países se ha insistido mucho en la banca múltiple. El mencionado proyecto de reforma venezolana va dirigido hacia la banca universal.

Los principales argumentos en contra de la introducción de la banca múltiple en nuestros países ha consistido en la dificultad de controlar dentro de este esquema la concentración de crédito que produce un grupo financiero fuerte y los problemas de solvencia que se presentan en la banca americana comandada por Holdings de inversión.<sup>11</sup>

En opinión de los consultores, este es un tema que tendrá evoluciones institucionales muy fuertes en el futuro, y probablemente será materia de discusión en una negociación sobre integración de servicios financieros, sobre todo si esta integración se mira como bloque frente a otros bloques.

8. Aunque no fue posible encontrar estadísticas que permitieran calcular indicadores sobre cifras comparables para los cinco países, cálculos adicionales sobre eficiencia y márgenes financieros se encuentran en los siguientes trabajos:

- Bolivia: Afcha (1990).
- Ecuador: Arizaga (1990).
- Colombia: "The World Bank: The financial sector and industrial structure and performance". En: "Colombia: Industrial Competition and Performance", (Dec. 1989). "Sistema financiero: Resultados y Perspectivas". Notas Editoriales Banco de la República, (mayo 1990).
- Perú: J. Pflucker et al: "Determinación de la tasa de interés y margen financiero". Moneda, Banco Central de Reserva del Perú, (Agosto 1991).
- Venezuela: E., Velásquez: "El proceso de asignación de recursos. Experiencias latinoamericanas y del Caribe". Ed. Carlos Hassad. CEPAL (1990).

9. R. M. Seidal: "Reformadores americanos en el exterior. Las misiones Kemmerer en Suramérica (1923-1931)". Revista del Banco de la República. (abril 1973).

10. Recordar el famoso artículo de Khatkhate D. R. y Riechel K. W.: "Multipurpose Banking: Its nature, scope and relevance for less developed countries", Staff Papers, IMF (Sept. 1980).

11. Ver una discusión ampliada en L. A. Zuleta (1991), pp 181-183.

Es conveniente recordar que en la negociación mexicana con los Estados Unidos el tener un esquema de banca múltiple ha sido considerado por los mexicanos como una ventaja comparativa. También vale mencionar la influencia internacional del éxito chileno con este esquema.

- Uno de los elementos más característicos de la banca universal es la eventualidad de que la banca participe directamente en operaciones en el mercado de capitales. Esta probabilidad sólo se da en los casos de Perú y Venezuela (con ciertas limitaciones). En el caso de Colombia quizás a través de la creación de filiales de comisionistas de bolsa. En los casos de Bolivia y Ecuador no es viable.

Todas estas diferencias dificultan un proceso de integración cuando se define cuáles normas de operación rigen.

- Otro elemento común es el esfuerzo por modernizar la estructura de supervisión bancaria. En todos los casos se encuentran modificaciones en este sentido, aunque evidentemente se viene también de niveles diferentes. Colombia tiene una clara posición de liderazgo regional en este sentido. En otros países es común todavía la influencia de la política partidista en el nombramiento del superintendente bancario.
- Con respecto a la estructura de solvencia de las entidades, en todos los casos, excepto en Bolivia, se ha instaurado un esquema de seguro de depósitos y hay exigencias de capitalización que van desde el establecimiento de capitales mínimos para autorizar la creación de una entidad financiera (de nuevo con la excepción de Bolivia) hasta la instauración de algunos criterios de solvencia basados en el espíritu del Acuerdo de Basilea: este punto es más claro en lo referente a Colombia y Perú. Sin embargo, no en todos los casos se especifican los topes máximos de endeudamiento con un ente individual en función del patrimonio de la entidad financiera.
- Las barreras a la entrada al sector financiero para un nacional, además de los capitales mínimos, son de diferente complejidad. Sobresalen las formalidades exigidas en la legislación ecuatoriana en cuanto a número y dificultad de los trámites. Estos en Bolivia, Colombia y Perú parecen más sencillos.

Aquí se debe garantizar solvencia financiera, profesional y moral.

### **2.2.2 El tratamiento al capital extranjero en el sector financiero**

En términos generales, Venezuela parece ser el país que menor estímulo directo pretende otorgar a la inversión extranjera en la banca.

En el artículo 118 de la Ley General de Bancos se dice:

"A partir de la promulgación de esta Ley, el Ejecutivo Nacional no autorizará el establecimiento en el país de sucursales de bancos y de otros institutos de crédito constituidos en el exterior, ni la constitución de bancos y de otros institutos de crédito, cuyo capital no sea totalmente venezolano a excepción de lo previsto en el Parágrafo 1º de este artículo.

"En los bancos e institutos de crédito ya establecidos en el país no podrá aumentarse la participación porcentual del capital que tuvieren a la entrada en vigencia de esta Ley las personas a que se refiere el artículo 117..."

Sin embargo, se exceptúan los bancos de países latinoamericanos:

Textualmente se afirma en los párrafos del mismo artículo.

#### **PARAGRAFO PRIMERO:**

"El Ejecutivo Nacional podrá autorizar el establecimiento de bancos y de otros institutos de crédito cuyos capitales provengan de países latinoamericanos, así como la participación de capitales de esos países en bancos y otros institutos de crédito establecidos o que se establezcan en el país y la apertura en Venezuela de oficinas, agencias o sucursales de bancos y de otros institutos latinoamericanos, siempre que en los respectivos países se otorgue tratamiento de reciprocidad a los capitales venezolanos.

#### **PARAGRAFO SEGUNDO:**

"Se aplicarán a los bancos y otros institutos de crédito latinoamericanos las disposiciones del artículo 11 de la presente Ley en cuanto sea procedente, de conformidad con lo que establezca el Ejecutivo Nacional en los respectivos regímenes de tratamiento recíproco con los países de origen de dichos bancos o institutos de crédito.

Para los banqueros colombianos son familiares las dificultades legales que modificaron algunas normas para abrir una sucursal en Venezuela, pese al funcionamiento de bancos venezolanos en Colombia desde el año pasado (a través de la reprivatización o constitución de nuevas entidades).

Para tener negocios en el sector financiero, en los otros cuatro países (Bolivia, Ecuador, Colombia y Perú) se exige a los inversionistas extranjeros los mismos requisitos que a los nacionales. En ninguno de los cinco países existe derecho de libre establecimiento.

De manera que con respecto a este tema se presentan dos situaciones:

- Establecimiento para países latinoamericanos si hay reciprocidad (Venezuela).

- Funcionamiento condicionado a ciertos requisitos diferentes a la reciprocidad (resto de países).

Con respecto a las normas de operación de un banco extranjero en un país del Grupo Andino, en todos los casos rigen las reglas del país donde se opera, no las del país de origen como en el caso de la CE.

Como se puede apreciar, si en una negociación de liberación de servicios financieros en los países del Pacto Andino se pretende obtener Derecho de Establecimiento, Reconocimiento Mutuo, Trato Nacional, Principio de la Nación Más Favorecida, en el sentido discutido en el capítulo I, es un campo abierto que requiere de negociaciones específicas. No obstante, como ya se indicó, es un terreno en cierto sentido avanzado en las discusiones del GATS.

En cuanto a los principios básicos de operación, el mínimo establecido por la CE en el Acuerdo de Basilea constituye también un excelente punto de partida para este cuerpo de discusión.

Como se desprende de la sección anterior, son muchos los elementos comunes que permiten avanzar en una negociación.

### **2.2.3 Los principales problemas comunes**

Es importante resaltar que la evaluación de los problemas o desventajas comparativas de los sistemas financieros del Pacto Andino pueden tener dos enfoques diferentes:

- La posición relativa del sector financiero de un país específico con respecto a otro o al resto de los sectores financieros de los demás países.
- La posición relativa como bloque económico con respecto a otros bloques económicos.

En el primer enfoque hay una gran diferencia entre los países y es el tamaño relativo de los sectores financieros, llevando Venezuela la mayor ventaja relativa, seguida de Colombia, como se observó atrás.

Pero hay también dos importantes desventajas: altos costos operativos y elevados márgenes financieros.

En el segundo enfoque, los anteriores problemas siguen siéndolo, pero hay que resaltar, además, que en un entorno internacional de desregulación, los niveles de regulación pueden seguir siendo muy elevados.

Pero quizá lo más grave consiste en que las normas sobre inversión extranjera en el sector no parecen reflejar la importancia que puede tener una integración como bloque para competir con otras regiones. En otras palabras, lo fundamental no debería ser integrarse para captar recursos financieros, de unos sectores con tamaño limitado, sino de unirse logrando tamaños mayores para colocar recursos en un mercado más amplio,

y con mayores posibilidades de diversificar riesgos compartiendo negocios.<sup>12</sup> Estos aspectos serán profundizados en el próximo capítulo.

#### 2.2.4 A modo de resumen y conclusiones preliminares

En el Cuadro No. 2.6 se presenta un resumen que permite visualizar algunos de los aspectos relevantes comparativos entre los sectores financieros mencionados anteriormente.

Si se compara el nivel de homogeneidad de los países andinos con los rasgos diferentes de las experiencias internacionales analizadas en el capítulo I (CE, Canadá, México, USA), se puede afirmar que son más los rasgos comunes que las diferencias significativas. Este alto grado de homogeneidad institucional es sin duda un excelente punto de partida para una negociación multilateral. No obstante, en el siguiente capítulo se evaluará la viabilidad de dicha negociación.

CUADRO No. 2.6

#### GRUPO ANDINO

#### ALGUNOS ASPECTOS COMPARATIVOS DE LOS SECTORES FINANCIEROS DEFINIDOS EN LA LEY BANCARIA RESPECTIVA

	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERU	VENEZUELA	COMENTARIOS
<b>ESTRUCTURA INSTITUCIONAL</b>						
• Banca Universal						(1) Pueden constituir filiales o subsidiarias para operaciones no bancarias
Especializada	X	X(1)	X	X(1)	X	
• La banca participa en el mercado de valores	No	X(1)	No	X	X	(1) A través de filiales
<b>NIVEL DE REGULACION</b>						
• Condiciones de entrada						
- Capital mínimo	No	X	X	X	X	
- Capital extranjero						
• Se reconoce la licencia del otro país		No	No	No	X(1)	(1) Sólo países latinoamericanos si hay reciproci-

12. Ver: M. Reyna L: "Integración Financiera en el Mercado del Grupo Andino", Revista Felabán, 3 Vol. 1 (1990).

• Normas de operación del país donde se opera		X	X	X	X	dades.
• Libre establecimiento		No	No		No	
• Requisitos iguales a los nacionales	X	X	X	X	X(1)	(1) Sólo para países latinoamericanos
• <b>Condiciones de operación</b>						
- Requisitos de solvencia	10 veces patrimonio neto	12.5 veces capital y reserva (1)	15 veces capital y reserva	15 veces patrimonio (1)	20 veces capital y reserva	(1) Se basa en criterio del Acuerdo de Basilea
• Seguro de depósitos	No	X	X	X	X	
- Niveles de riesgo individual claramente establecidos	X	X		X	No	
- Igualdad de condiciones bancos estatales				X		
- Tasas de interés libres	X	X (1)	X	X	No	(1) Regulada esporádicamente
- Nivel encajes definidos por ley	X	No	No	X	No	
- Libertad cambiaria	X	(1)	(1)	(1)	(1)	(1) Mercado oficial y libre
- Libre flujo de capitales	No	No	No	No	No	

FUENTE: Elaborado por los consultores con base en la legislación bancaria de cada país (citada en el texto).

**ANEXO**

**CAPITULO II**

---

---

GRAFICO No. A2.1

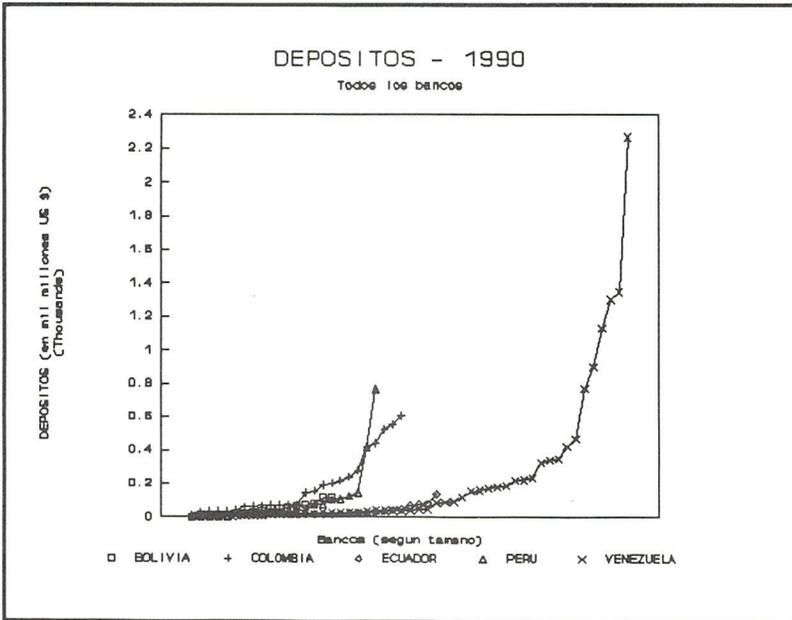


GRAFICO No. A2.2

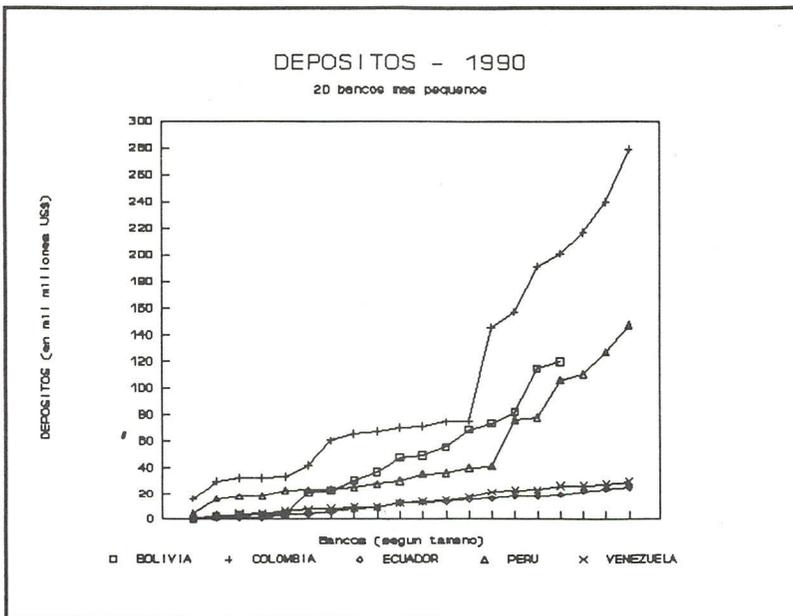


GRAFICO No. A2.3

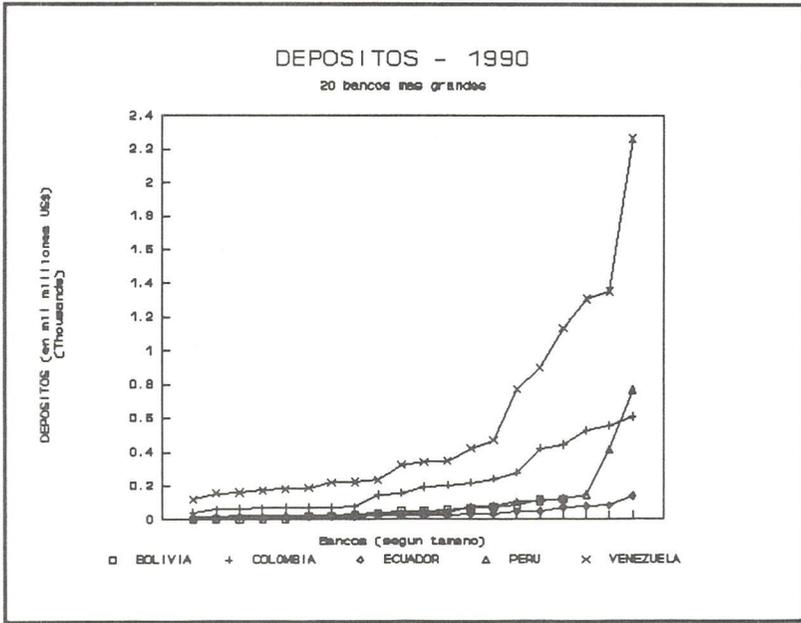


GRAFICO No. A2.4

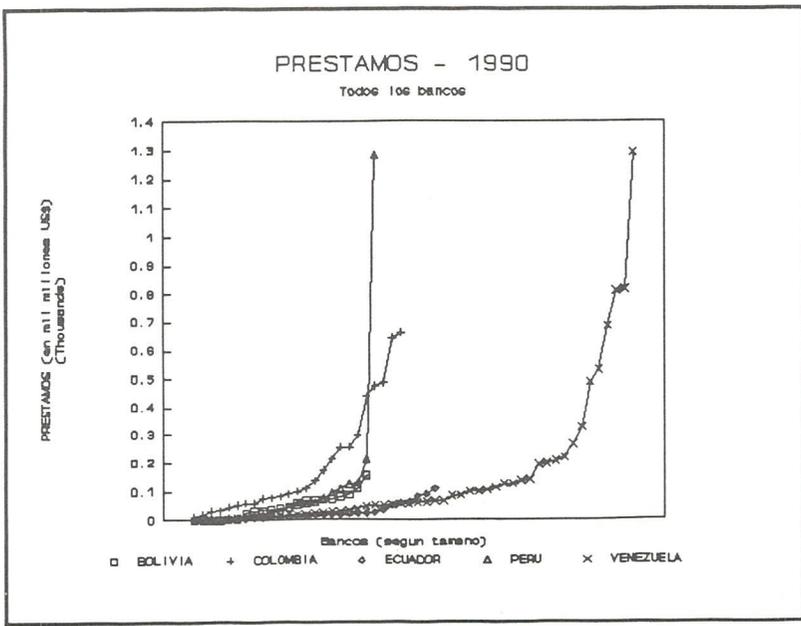


GRAFICO No. A2.5

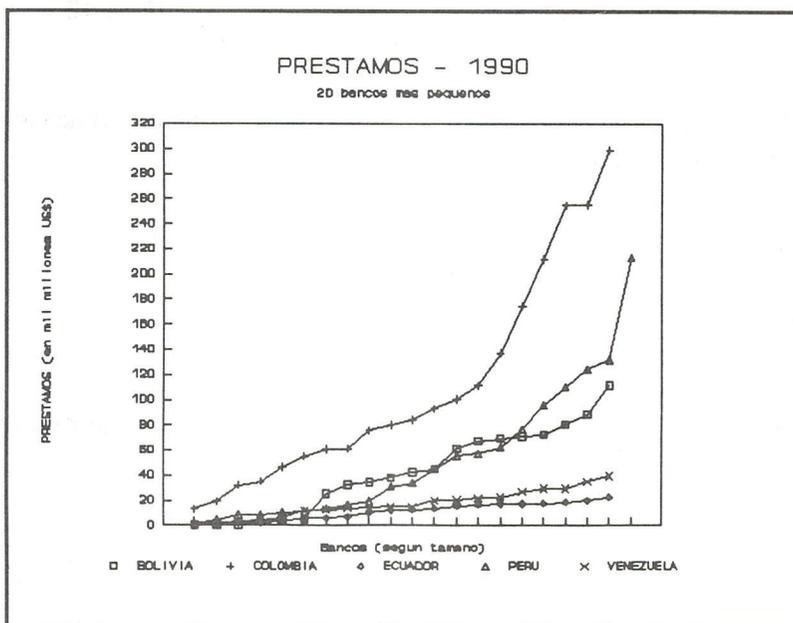
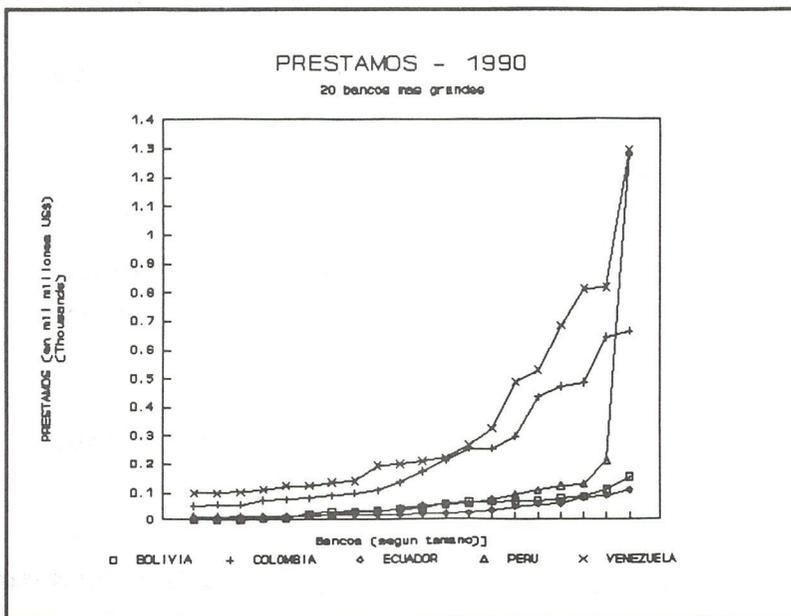


GRAFICO No. A2.6



**ENCUESTA A INSTITUCIONES FINANCIERAS DE  
PAISES DEL PACTO ANDINO<sup>13</sup>**

1. ¿Considera que su país debería negociar un tratado de libre comercio en materia de servicios financieros?

Por qué si \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Por qué no \_\_\_\_\_

2. ¿Cuáles son, en su opinión, las ventajas/desventajas de una apertura en el sector bancario?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

3. ¿Cuáles efectos esperaría usted de una liberación del comercio en servicios financieros?

\_\_\_\_\_ Volumen de transacciones más alto

\_\_\_\_\_ Ampliar la red de sucursales en los otros países (en caso afirmativo en cuáles: \_\_\_\_\_)

\_\_\_\_\_ Fusión con un banco de otro país del Pacto Andino (Cuál: \_\_\_\_\_)

\_\_\_\_\_ Fusión con un banco nacional

\_\_\_\_\_ Tasas de interés de colocación más bajas \_\_\_/altas \_\_\_

\_\_\_\_\_ Tasas de interés de captación más bajas \_\_\_/altas \_\_\_

\_\_\_\_\_ Costos de regulación más bajos \_\_\_/altos \_\_\_ (costos de iliquidez, encaje, etc.)

\_\_\_\_\_ Margen financiero más alto \_\_\_/bajo \_\_\_

\_\_\_\_\_ Aumento en la oferta de nuevos productos financieros.

\_\_\_\_\_ Aumento en la gestión de portafolio.

\_\_\_\_\_ Mejores posibilidades de diversificar riesgo.

\_\_\_\_\_ Desarrollo de una banca universal \_\_\_ o de una banca especializada \_\_\_

\_\_\_\_\_ Otros \_\_\_\_\_

4. Si su gobierno decide firmar un tratado con los países del Pacto Andino sobre la liberación de los servicios financieros, cuáles de los puntos siguientes son para usted absolutamente importantes y cuáles no puede aceptar:

	<b>Importante</b>	<b>No acepta</b>
- El libre flujo de capital	_____	_____
- La libertad de invertir	_____	_____
- El libre cambio	_____	_____
- Que la sucursal del banco de un país miembro en otro país miembro acepte las reglas del país donde es sucursal	_____	_____
- Que la sucursal de un país miembro en otro país miembro acepte las reglas del gobierno del país de donde proviene la casa matriz	_____	_____
- Que se liberalice el comercio de servicios financieros	_____	_____
- La libertad de establecimiento de sucursales en otro país	_____	_____
- Otros _____	_____	_____

5. Qué tipo de tratado considera mejor para su país con los otros países del Pacto:

\_\_\_\_\_ Un tratado de principios multilaterales con negociaciones bilaterales

\_\_\_\_\_ Un tratado de principios y negociación multilateral

\_\_\_\_\_ Tratados bilaterales.

6. ¿Preferiría un acuerdo que implicara un ajuste rápido \_\_\_\_\_ o gradual \_\_\_\_\_ ?

7. ¿Qué instrumentos recomendaría para impulsar el tratado?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

8. ¿Cuáles son en la situación actual los impedimentos más graves del sector financiero de su país que dificultan el desarrollo de la banca?

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

9. ¿Qué nuevos productos financieros se requieren para hacer compatible el sector financiero con un tratado de libre comercio?

---

---

10. ¿Qué normas del sector financiero requerirían modificaciones para adecuarse a un tratado de libre comercio?

---

---

11. ¿Qué normas relativas a la política macroeconómica deben armonizarse dentro de un acuerdo de liberación financiera?

---

---

12. ¿Encuentra aceptable la existencia de leyes supranacionales que rijan sobre el sistema financiero de su país?

---

---

# **CAPITULO III**

---

---

**BASES PARA UNA  
NEGOCIACION  
DE COLOMBIA  
CON LOS PAISES  
DEL PACTO  
ANDINO Y  
OTROS PAISES**

En esta parte del trabajo se recogen los principales resultados de los capítulos anteriores. Se perfila la situación colombiana dentro de una eventual negociación y se plantean estrategias posibles en torno a la participación colombiana en una perspectiva de integración financiera.

### 3.1 Bases de Negociación dentro de algunos escenarios posibles

En este estudio se han perfilado los siguientes escenarios relevantes:

- Escenario No. 1: Negociaciones bilaterales entre los países integrantes del Pacto.
- Escenario No. 2: Negociación multilateral.
- Escenario No. 3: Negociación multilateral sobre principios básicos y bilateral sobre normas de operación.
- Escenario No. 4: Negociación multilateral para lograr una posición común frente a terceros países.
- Escenario No. 5: Mercado abierto (un camino solitario sin pactos).

El escenario No. 5 -no mencionado aún- ha sido la estrategia de aquellos países como Chile, que han consolidado su posición manteniendo en el largo plazo una economía abierta en condiciones competitivas, sin negociaciones, con estabilidad macroeconómica y liberación financiera.<sup>1</sup>

A continuación se trata de diferenciar cada uno de estos escenarios y de calificar su viabilidad y conveniencia, examinando en cada uno de ellos algunos de los aspectos que surgieron como relevantes en las experiencias internacionales estudiadas.

Como punto de partida se evidencia que los países sólo entran en un esquema de integración si éste les permite obtener beneficios superiores a los que podrían obtener siguiendo una estrategia solitaria. Así las cosas, las ventajas que cada país puede obtener al seguir una política sin negociaciones constituyen el límite inferior que un contrato internacional de integración debe garantizar.

#### 3.1.1 Los tres diferentes niveles de integración

El análisis de varias experiencias internacionales muestra no solamente diferentes estrategias de negociación, sino también diversos niveles de integración entre países. Con base en la discusión del capítulo I se pueden distinguir tres de estos niveles.

1. Una integración pragmática: se permite la entrada y salida de capital y servicios con un mínimo de formalidades. Esta forma de integración aplica los

1. H. J. Fry: "Money, Interest and Banking in Economic Development", Johns Hopkins (1988).

principios equivalentes a los de una unión aduanera para el caso de los servicios.

2. El acceso al mercado nacional sobre el principio del trato nacional. En el capítulo I se analizó el tratado entre los Estados Unidos y Canadá y las bases de negociación de estos dos países con México. Se otorga a los productores de los otros países el derecho a entrar en el mercado nacional en las mismas condiciones de los productores nacionales. Se puede asimilar este nivel de integración a un área de libre comercio.
3. El acceso al mercado nacional sobre el principio del reconocimiento mutuo, tal y como está previsto en los acuerdos y directivas de la CE. Esta es la forma más avanzada de integración. En ella, cada país acepta las leyes y reglas de los demás. Este nivel se conoce como la integración de los mercados nacionales.

El esquema siguiente se presenta como punto de referencia para hacer énfasis en los temas centrales que son objeto de negociación en cada uno de los tres niveles (cuadro No. 3.1).

### 3.1.2 Diferenciación de objetivos

Es necesario advertir que puede haber discrepancia de objetivos, según la evaluación de la integración de servicios financieros desde la perspectiva de los gobiernos individualmente considerados (o incluso entre entes oficiales del mismo gobierno), del bloque de países en conjunto, de las entidades financieras o de los usuarios de los servicios.

El objetivo más importante para todos los agentes mencionados es el acceso a un mercado más amplio. Esta meta es importante para los usuarios porque se amplía la posibilidad del servicio y si la reducción de costos proveniente de una escala mayor se traduce en una reducción de los precios de los servicios.

Desde el punto de vista del mercado potencial será más deseable el lugar de mayor mercado (escenarios 2, 4 y 5), pero esto se supedita a la grande o pequeña probabilidad de estos escenarios.

En alguna literatura sobre integración<sup>2</sup> se nombran como objetivos alternativos el acceso al mercado o la eficiencia de factores. Se menciona como ejemplo del segundo objetivo la presencia de bancos americanos en Europa.

Los rasgos descritos en el capítulo II sobre los sistemas financieros del PA hacen pensar que las entidades financieras no tienen en general unos niveles de eficiencia muy elevados y la razón principal para integrarse no sería por ello una mayor eficacia en el uso de factores, sino la ampliación del mercado.

**CUADRO No. 3.1**  
**PRINCIPIOS DE NEGOCIACION PARA**  
**LOS TRES NIVELES DE INTEGRACION**

UNION ADUANERA	AREA DE LIBRE COMERCIO	INTEGRACION DE LOS MERCADOS NACIONALES
<ul style="list-style-type: none"> <li>-Principios de GATT</li>   <li>-Libertad de flujo de capitales, de servicios y de pagos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Los mismos puntos que el primer nivel</li>   <li>-Legislaciones sobre el mercado financiero</li>   <li>-No se incluyen el reconocimiento mutuo ni el control (<i>home country</i>)</li>   <li>-Se aplica el principio de la Nación Más favorecida (NFM) condicional para los miembros del Pacto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Segunda Directiva de la CE iva al reconocimiento mutuo</li>   <li>-El sistema de control (<i>home country</i>)</li>   <li>Cooperación de las autoridades nacionales</li>   <li>-Sistema común de justicia</li>   <li>-Política monetaria coordinada</li>   <li>-NFM incondicional para los miembros del pacto</li> </ul>

Entre los objetivos generales enumerados en el capítulo I los beneficios para los usuarios se consideran como los más importantes desde el punto de vista de la sociedad. Sin embargo, el óptimo social no necesariamente corresponde con el interés particular del sector financiero. El dilema entre interés general e interés particular podría determinar qué estrategia seguirá un país.

Ahora bien, también podría haber un dilema entre los bancos nacionales. Una posición única de la banca se presentaría solamente si los diferentes bancos esperan las mismas ventajas o desventajas de la integración. En este caso se podría esperar que la posición de la banca fuese lo suficientemente fuerte como para influir la decisión política, incluso si los intereses del sector financiero difieren de los intereses sociales.

En cambio, si los costos y beneficios de la apertura se distribuyen de manera desigual entre los bancos, por ejemplo, si un gran volumen de los costos recae sobre los bancos pequeños y un mayor peso de los beneficios sobre los grandes, será muy difícil que la banca nacional pueda formular una posición común.

Del análisis que se presentó en el capítulo II parece desprenderse que este dilema se presentaría probablemente en la banca de Venezuela, mientras que en los casos de Colombia y Bolivia, de un lado, y Ecuador y Perú del otro, la homogeneidad bancaria debería llevar más rápidamente a una posición común. En Colombia y Bolivia el sector financiero debería apoyar la integración, pero por razones diferentes: en el caso de Colombia, por la fuerte posición que sus bancos tienen en la región, y en el caso

boliviano por la alta competitividad. En los casos de Perú y Ecuador, la debilidad de sus bancos deberá favorecer una posición única en contra de la integración. En lo que se refiere a Venezuela la heterogeneidad del sector financiero hace difícil predecir qué posición (a favor o en contra) deberá prevalecer. El tamaño del mercado y la importancia relativa de los bancos venezolanos frente a terceros competidores, sin embargo, deberán actuar en favor de la integración.

### 3.1.3 Restricciones a la integración de servicios

Si bien del análisis del capítulo II se deriva una alta homogeneidad entre los sistemas financieros de los cinco países del Pacto Andino, lo cual hace pensar en la posibilidad de una mayor integración por menores asimetrías, es preciso resaltar algunas restricciones importantes:

- Se destaca el interés colombiano de que la integración en el PA no cierre las puertas a negociaciones con otros países, tales como Chile y México. De la misma manera, las otras naciones tienen interés en vincularse con otros Estados.
- La segunda restricción está dada por el grado de apertura del sector real. Se puede imaginar una unión aduanera sin integración del sector financiero, pero es más difícil de imaginar un mercado financiero común sin un libre comercio, aunque es teóricamente posible.
- La tercera restricción está dada por la heterogeneidad del marco macroeconómico y de la política monetaria. Esto dificulta una integración de tercer nivel, y probablemente también una integración de primero o segundo nivel que incluya libertad de pagos, libertad de flujo de capitales y libertad de inversiones directas.

Todo lo anterior hace pensar que en un escenario multilateral de todas maneras tenderían a negociarse salvaguardas o excepciones, lo cual hace pensar en una mayor viabilidad de las negociaciones bilaterales (escenario 1).

### 3.1.4 Relación entre los niveles de integración y los escenarios planteados para el PA

En el cuadro 3.2 se vinculan los niveles de integración con las cinco estrategias, dados los objetivos de la integración para Colombia y las restricciones a la misma.

Una negociación multilateral parece posible solamente si la meta es el primer nivel de integración. El segundo nivel parece menos viable porque los intereses y las estructuras económicas son muy diferentes, aunque los sectores financieros y sus legislaciones sean bastante similares. Se ve muy improbable una integración avanzada del tipo del tercer nivel en negociaciones multilaterales.

La posibilidad de llegar a una forma de pacto más avanzado que el de primer nivel, pero sin pasar por negociaciones complicadas para firmar un contrato multilateral del

**CUADRO No. 3.2**  
**NIVELES Y ESCENARIOS DE INTEGRACION**

	UNION ADUANERA	AREA DE LIBRE COMERCIO	INTEGRACION DE LOS MERCADOS NACIONALES
<b>Escenario No.1</b> Bilateral	Posible	Posible	Improbable
<b>Escenario No.2</b> Multilateral	Posible	Improbable por falta de homogeneidad en el marco macro-económico - En el interés de un gran mercado financiero	Improbable por falta de homogeneidad de: - Las instituciones comunes  - Intereses
<b>Escenario No.3</b> Multi-Bilateral	Probable; se acepta la integración pragmática a un nivel supranacional y se definen otras posiciones bilateralmente	Probable; El mismo procedimiento que en el caso de la Unión aduanera pero con los temas definidos en el cuadro 3.1	Imposible por razones anteriores
<b>Escenario No.4</b> Posición común frente a terceros países	Opción muy pragmática para negociaciones específicas con otros bloques o naciones, o para un problema común con dimensión internacional (Lavado de dinero)	Imposible porque por definición un mercado común necesita una armonización dentro un pacto.	Imposible por la misma razón

segundo tipo, podría concretarse en una combinación entre negociaciones multi- y bilaterales. En este caso, puede pensarse en negociaciones multilaterales que se limiten a los principios del primer nivel -los principios del GATT, las tres libertades (pagos, servicios, flujo de capitales), y algunas reglas para armonizar el mercado financiero (similares a las directivas de la CE discutidas en el Anexo al primer capítulo). Si algunos países quieren avanzar más rápidamente con la integración pueden negociar bilateralmente. Sin embargo, excepciones bilaterales sobre acuerdos al nivel multilateral no deben ser permitidas.

Para el PA esta estrategia puede ser una forma atractiva de avanzar. De este modo podría evitarse el proteccionismo por falta de compromiso entre los cinco países y al mismo tiempo permitir a países como Colombia y Venezuela, o Perú y Bolivia, avanzar más rápidamente en procesos de integración bilateral.

Las negociaciones bilaterales son la mejor alternativa cuando una negociación multilateral sobre principios mínimos fracasa. En esta situación es probable que algunos países busquen la integración bilateral.

La estrategia de negociar respecto a terceros países se debe analizar a un nivel diferente. Si la integración del PA fracasa, este aún podría ser utilizado como un foro para armonizar las posiciones de los países en discusiones supranacionales, o para definir una posición común frente a otros países u otros bloques en cuestiones específicas.

### **3.1.5 Hacia una estrategia de negociación**

Bajo cualquiera de los cuatro primeros escenarios es claro que la liberación de servicios financieros requiere una negociación como tema específico y no dentro de un paquete general de servicios.

El punto central de la estrategia debe consistir en garantizar el cumplimiento de los objetivos perseguidos, particularmente el de acceso efectivo al mercado. Otros elementos diferenciales de los escenarios planteados son principalmente el gradualismo y la negociación de excepciones. En los escenarios multilaterales es posible que se tenga que hacer énfasis en estos dos aspectos. No ocurre así necesariamente en las negociaciones bilaterales.

Los objetivos y las restricciones, junto con las posibles estrategias y los diferentes niveles de integración, sugieren que una integración del tercer nivel no es viable, ni por negociaciones multilaterales, ni bilaterales ni mixtas.

Hay tres estrategias con un orden de preferencia bien definido, que vale la pena analizar en detalle:

1. Estrategia mixta (bilateral-multilateral) para llegar a una integración del segundo nivel (o al menos del primer nivel).
2. Si no se llega a un resultado positivo, se siguen los mismos principios para entrar en negociaciones bilaterales.
3. Si los principios no son aceptables para un país (y una negociación no permite esperar resultados beneficiosos para Colombia), se sigue con una política de mercado abierto.

#### **Estrategia 1: Negociaciones multi-bilaterales**

Las conclusiones de la discusión del GATS (ver capítulo I) sugieren los temas centrales que el PA puede considerar como punto de partida y límite inferior para una

integración de los mercados financieros. La negociación a nivel multilateral debe contener un acuerdo mínimo sobre los siguientes puntos:

- a. La definición de los servicios y el desarrollo de un sistema de información confiable como base de discusión de los temas de integración (principio de transparencia).
- b. El trato nacional con base en la reciprocidad relativa como forma adecuada para una integración. Excepciones por razones de interés nacional tienen que ser definidas claramente.
- c. Libertad de flujos de capital entre los países del PA.
- d. Libertad de establecimiento y oferta de servicios.
- e. Liberalización progresiva, salvaguardias y excepciones.
- f. Libertad de pagos entre los países del PA con salvaguardias en caso de problemas monetarios y cambiarios.
- g. Las negociaciones deben garantizar la posibilidad de que los países miembros sigan el camino de mercado abierto en la definición de sus relaciones con terceros países. En estos casos los demás miembros del pacto deberán poder utilizar salvaguardias.
- h. Las negociaciones deben permitir que países miembros del Pacto puedan avanzar más rápidamente con la integración a nivel bilateral. Sin embargo no se deben permitir acuerdos bilaterales dentro del pacto dirigidos a reducir el nivel de liberalización.

Con base en la información del capítulo II, se pueden derivar algunos elementos sobre el interés de Colombia y de los otros países en relación con estos temas de negociación.

Con respecto al punto de definición de los servicios financieros, no deberían encontrarse mayores divergencias de opinión, dadas las similares estructuras de los mercados financieros y de capitales (el predominio de la banca especializada). La única disparidad importante podría ser la participación de la banca en los mercados de valores que no se permite ni en Bolivia ni en Ecuador (y está restringida en Colombia). Seguramente existen también diferencias en servicios financieros no-bancarios (seguros, fondos mutuos, distintas formas de cuentas de orden, leasing, etc.) y su inclusión en un acuerdo deberá hacer parte de las negociaciones.

En cuanto al tema del trato nacional hay un desequilibrio inherente a las negociaciones de integración: la igualdad de trato para bancos nacionales y extranjeros en el país en el que se realizan las operaciones concede, ventajas a los bancos de países con legislaciones más restrictivas. Estos, en efecto, pueden acceder a condiciones más libres al operar fuera de su territorio nacional, en tanto que los bancos extranjeros que operan en el país restrictivo deben acomodarse en él a legislaciones menos flexibles. Esto es particularmente importante para las condiciones de entrada y con respecto de

los temas de libertad de flujos, de oferta de servicios y liberación progresiva (puntos c, d y e).

Ahora bien, como se mostró en el cuadro 2.6, hay una alta homogeneidad en las legislaciones nacionales en el caso de los países del PA. Existe homogeneidad en el principio de aceptación de las normas de operación del país donde se opera, y se exigen iguales requisitos a nacionales y extranjeros (Venezuela aplica este principio a los países latinoamericanos). La única diferencia se encuentra en el tratamiento del capital extranjero, lo que influye sobre la relación de cada país frente a terceros. Las relaciones con terceros países no serían parte de un acuerdo (punto g), pero diferentes legislaciones nacionales tienen impactos indirectos para los miembros de un pacto. En estas condiciones se podrían permitir salvaguardias para prohibir que flujos de capital de terceros países usen el mercado de capitales de ellos para entrar en el mercado del país que restringe estos flujos.

Con respecto al punto f (libertad de pagos), también hay alguna homogeneidad en el nivel de las restricciones. Con la excepción de Bolivia, todos los países tienen alguna forma de control. Liberar el sistema de pagos (y el sistema de cambios) para la moneda de los países miembros, no debería constituirse en un gran problema, excepto en lo que concierne a los flujos de capitales de terceros países.

Estos dos temas (la libertad de pagos y del sistema cambiario) parecen ser los más grandes obstáculos a la integración financiera. En un sistema con libre flujo de capitales, grandes diferencias en los niveles de inflación, en las tasas de interés o en las tasas de cambio (entre los países y frente al dólar americano) inducirán flujos extraordinarios de capitales. Sin embargo, con políticas económicas y monetarias más similares (como entre Colombia, Venezuela, Bolivia y -al menos según los planes-Ecuador) podría pensarse que estas diferencias sean lo suficientemente pequeñas (no mayores que las que se presentan entre Grecia y Alemania o entre México y los Estados Unidos, por ejemplo) como para permitir un mercado libre.

Pese a las dificultades previstas, el PA debería buscar un acuerdo multilateral sobre estos puntos. Esto es fundamental para la existencia del mismo. Sobre la base de un acuerdo mínimo la integración puede proseguir y, si algunos países al interior del PA quieren avanzar más rápidamente, ello puede lograrse mediante acuerdos bilaterales.

Para hacer operativo el pacto, se requiere una armonización de los siguientes puntos:

- Todos los países exigen un capital mínimo de entrada al sector bancario, excepto en Bolivia. Las negociaciones deberían fijar un nivel mínimo común para equilibrar los costos de entrada.
- Se deberían adoptar los criterios del Acuerdo de Basilea en lo que se refiere a coeficientes de solvencia y fondos propios, aunque probablemente se permitirían ponderaciones y niveles diferentes para armonizar los costos de operación.
- Coordinación de la política de encajes y de inversiones forzosas: en dos países el nivel del encaje es fijado por ley. Como es difícil pensar que las otras naciones renuncien al uso de este instrumento por razones de política monetaria, probablemente no sea necesario incluir el encaje en las negociaciones.

Hay otros tres temas que podrían ser incluidos en las negociaciones del PA. Falta, sin embargo, información adecuada para poder evaluar el interés de los diferentes Estados.

- Armonización de la regulación sobre diversificación en las fuentes de captaciones y las posibles colocaciones de las entidades financieras; armonización sobre fusiones y participaciones.
- Concertación de los procesos de control (así se aplique el sistema de control *host country* para evitar la desigualdad entre bancos nacionales y extranjeros).
- Relaciones entre los diferentes actores de los mercados financieros (participación de los bancos en otras entidades financieras, multibanco, acceso a la bolsa de valores, reglas de emisión, acceso de bonos de los estados en los diferentes mercados, etc.).

Si no hay un acuerdo adecuado sobre estos principios, los países pueden entrar en negociaciones bilaterales con aquellos que muestran un interés. El principio de la liberalización gradual sugiere que la integración puede desarrollarse en diferentes etapas.

Este concepto es similar al de la "integración a dos velocidades" o al de la "geometría variable" que se discute en la CE. Se trata de una forma de asociar sistemas económicos diferentes minimizando los costos de ajuste. Cada integración -independientemente de las ventajas y de los beneficios que conlleve- implica, al menos para algunos sectores o grupos sociales, también pérdidas y costos. Los dos conceptos permiten avanzar más rápidamente con la integración a algunos países de un pacto. Se puede pensar en una integración más profunda entre Venezuela y Colombia (y probablemente Bolivia), y más pragmática entre Perú y Ecuador, pero con un claro cronograma de adaptación para las naciones que elijan un paso más lento. La "geometría variable" permite que los países puedan elegir la velocidad de adaptación dependiendo del tema (adelantar en el comercio exterior de bienes, pero ser más lento en el sector financiero, por ejemplo).

Se puede concluir que los más grandes impedimentos no son tanto las diferencias en las regulaciones de los sectores financieros, como el control de la política monetaria y -en segunda instancia- las diferencias en la estructura de los mercados. El país con menor probabilidad de entrar en negociaciones es Perú, tanto por el interés de parte de su sector financiero en mantener la estructura actual del mercado, como por sus problemas de estabilidad económica. La banca de Ecuador muy probablemente tratará de prohibir una apertura rápida; sus entidades financieras son pequeñas y no tan eficientes como las bolivianas, las únicas que presentan un tamaño similar. La banca venezolana es relativamente fuerte (aunque los pequeños bancos no van a ganar mucho y probablemente pierdan) y posiblemente la más ágil (si aceptamos el grado de

integración en los mercados de capitales mundiales como indicador de agilidad). Los bancos colombianos son fuertes, pero tal vez menos ágiles que sus competidores venezolanos y con menos experiencia en negocios internacionales. El movimiento actual de la banca colombiana en favor de la integración, sin embargo, es ya un fuerte indicador del interés de los mismos por avanzar en un proceso más profundo.

### **Estrategia 2: Negociaciones bilaterales**

Existe la posibilidad de que no se puedan alcanzar resultados aceptables en las negociaciones multilaterales. "Aceptables" desde el punto de vista colombiano. En este caso, se puede abogar por negociaciones bilaterales. Así las cosas, puede pensarse en una integración con Venezuela, sobre la base de los puntos mencionados anteriormente. Con Ecuador -por su situación geográfica- en una integración pragmática. Las relaciones financieras con Bolivia probablemente no se hallen lo suficientemente desarrolladas como para justificar negociaciones bilaterales. En lo que hace a Perú, es poco factible que este país, si fracasa el Pacto, tenga interés en negociar de manera bilateral con Colombia.

### **Estrategia 3: El camino solitario**

Si las negociaciones bilaterales llegaran a implicar para Colombia concesiones demasiado grandes a un país, o perder su autonomía para determinar su política con respecto a terceros países, sería recomendable la elección del camino solitario. Colombia, en este caso, se encontraría en una mejor posición, determinando unilateralmente su política frente al resto del mundo, que entrando en acuerdos bilaterales con resultados inciertos.

#### **3.1.6 Instrumentos de integración**

Aunque con mayor o menor énfasis, según el escenario que se adopte dentro de los cuatro primeros, se requieren cambios que armonicen:

- Las normas sobre inversión extranjera.
- Las normas de prudencia en torno a criterios similares a los del Acuerdo de Basilea.
- Las leyes bancarias.
- La regulación relativa al marco macroeconómico (política financiera, cambiaria, eventualmente fiscal).

#### **3.1.7 Ventajas competitivas**

Se ha explicado cómo predominan en los sistemas financieros de los cinco países altos costos de administración, altos márgenes financieros y se cuenta con una banca

especializada. Estas desventajas comunes hacen más homogéneas unas condiciones de negociación multilateral o bilateral, excepto cuando se mira la integración como un instrumento para hacer frente como bloque a otros mercados más competitivos (escenario 4).

Sin embargo, hay unas ventajas comparativas de Venezuela para cualquier negociación multilateral, en cuanto al grado de internacionalización de su sector financiero, su tamaño, y aún la modernización en términos de productos financieros e inversión de sistemas.

Por su parte, Bolivia parece haber avanzado mucho en cuanto al nivel de desregulación y algunos bancos peruanos tienen ventaja de tamaño.

Hasta aquí se aprecia una serie de ventajas y desventajas no claramente surgidas hacia alguno de los 5 escenarios.

### **3.2 Algunas consideraciones adicionales que hacen inclinar el análisis hacia el escenario de negociaciones bilaterales y/o de mercado abierto**

#### **3.2.1 La situación actual del Pacto Andino**

Hay que tener en cuenta las dificultades actuales por las que atraviesa el Pacto Andino para considerar la mayor viabilidad del escenario bilateral:

- Perú y Venezuela tienen difíciles relaciones políticas después de los sucesos políticos en Perú en abril de este año. Esto ha trascendido a las negociaciones económicas en el seno del PA.
- Perú ha mostrado este año una posición inestable con respecto a las decisiones conducentes a una zona de libre comercio (cambiando con frecuencia de posición).
- Bolivia está muy inclinada a hacer parte de Mercosur (integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay).
- Ecuador, a raíz del cambio de gobierno, ha manifestado interés en dar nuevo impulso al PA.
- Chile, anterior socio del Pacto, tiene un enfoque de libre comercio hacia toda la región.

#### **3.2.2 La participación de Colombia en Acuerdos de Libre Comercio**

- Colombia y Venezuela han firmado un Acuerdo de Libre Comercio y la existencia de una zona aduanera es una realidad de gran dinamismo.
- Colombia también está negociando un Acuerdo de Libre Comercio con Chile.

- Colombia hace parte del Grupo de los Tres (con México y Venezuela), que también avanza en negociaciones sobre este aspecto.
- Con el nuevo gobierno ecuatoriano se perfila la posibilidad de un acuerdo en este país.

### **3.2.3 Colombia tiene una legislación financiera avanzada en materia de liberación financiera**

- Con la ley 45 de 1990 se excluyeron las barreras de entrada al capital extranjero, después de los avances de la ley 74 de 1989.
- Esta Ley también eliminó muchas de las barreras a la entrada al sector financiero.

Este es un elemento favorable para el escenario 5.

De hecho, ya han iniciado operaciones en Colombia varios bancos extranjeros y están en proceso de entrar otros, particularmente de Venezuela.

En Colombia sólo hay oficinas de representación de bancos de países del PA, procedentes del Perú y de Venezuela.

### **3.2.4 Algunos bancos colombianos están celebrando alianzas estratégicas con bancos venezolanos para tener reciprocidad de operaciones en los dos países.**

Todas las consideraciones anteriores hacen pensar que, de seguirse una estrategia de negociación (y no de mercado libre) en materia de servicios financieros, el escenario bilateral es el más conveniente para Colombia. Por otra parte, dicha táctica no debe restringirse a los países del Pacto Andino, después de impulsar una negociación con Venezuela, deberían seguir negociaciones con los países en los que están celebrando Acuerdos de Libre Comercio (Chile y México). Los otros países del PA podrían adoptar un plan de "seguidores" cuando los acuerdos bilaterales muestren sus buenos resultados.

Dentro de esta perspectiva se requiere de todas maneras mantener la consistencia entre las negociaciones bilaterales que se adelantan simultáneamente.

## **3.3 Bases de negociación en cuatro niveles de relaciones territoriales**

### **3.3.1 Condiciones que deberían cumplir las entidades financieras de países miembros del PA que aspiren a establecerse en Colombia:**

La ley 45 de 1990 coloca en igualdad de condiciones al capital nacional y al extranjero frente al sistema financiero colombiano. De manera que se cumple el principio de Trato Nacional. Para ello no se exige ninguna reciprocidad.

Así las cosas, las entidades financieras extranjeras deben cumplir los mismos requisitos de entrada y de operación que se exige a las entidades colombianas, sin ninguna contraprestación.

Estas normas son válidas para el establecimiento de filiales de entidades financieras extranjeras, no de sucursales. Se considera razonable mantener esta situación, mientras no se negocie la libertad de flujos de capital, pagos y servicios, y no se adopten patrones comunes para las normas de supervisión y control en materia de coeficientes de solvencia y calidad de cartera.

### **3.3.2 Condiciones que aspirarían a exigir las entidades financieras colombianas para establecerse en países miembros**

Como punto de partida, Colombia debería obtener en los otros países el Trato Nacional que ofrece en su territorio.

Esto significaría que las entidades colombianas puedan establecerse en el otro país si cumplen las condiciones que se exige a los nacionales (incluyendo autorización de la inversión, montos de capital, requisitos de profesionalismo y normas de operación y supervisión).

En una etapa más avanzada se puede negociar la libertad de cambios y la armonización de normas de operación y supervisión.

### **3.3.3 Condiciones para actuar en el espacio andino**

Si algún país miembro del Pacto otorga una concesión especial a otro (diferentes de las salvaguardias convenidas en la negociación común), esta concesión debería aplicarse automáticamente a todos los otros países del Pacto. En otras palabras, a nivel andino debería regir el principio de la Nación Más Favorecida.

### **3.3.4 Condiciones frente a terceros países**

Las relaciones bilaterales de un país miembro del Pacto con otro no miembro, que signifiquen un tratamiento diferente y especial, deberían hacer parte de las salvaguardias convenidas en la negociación.

## **3.4 Secuencia sugerida para el proceso de integración financiera**

A modo de conclusión, y de manera esquemática, se sugieren los pasos previsibles en una negociación de esta naturaleza en la que pueda participar Colombia.

### **1. Prerrequisitos mínimos para que un país pueda entrar en un proceso de negociación de integración financiera**

- Adoptar un modelo de liberación comercial

- Programa de estabilización inflacionaria
- Programa de privatización (si es aplicable)

## 2. Etapa preparatoria de las negociaciones

Cada gobierno y el sector privado respectivo deben predefinir el alcance y logros esperados del proceso de integración financiera, que conduzca a una oferta específica por país.

### Definiciones previas en cada país

- Objetivos y principios
  - Acceso al mercado
  - Transparencia
  - Trato nacional
  - Reciprocidad relativa o reconocimiento mutuo
- Cuáles servicios son susceptibles de negociación?
- Identificación de ventajas y desventajas comparativas nacionales y regionales
  - Nichos favorables para la banca nacional
- Predefinir salvaguardias
  - Excepciones
  - Cronograma

### Definiciones fundamentales

- Tipo de integración deseado en el período establecido:

- Liberación de flujos de:
  - capitales
  - cambios
  - pagos
  - oferta de servicios
- Libre comercio: liberación de flujos de + Concertación de legislación sobre inversión extranjera
  - capitales
  - cambios
  - pagos
  - servicios
- Integración mercados nacionales:
  - Liberación de flujos de + Armonización de legislación
  - capitales sobre inversión extranjera

cambios

pagos

+Libre establecimiento

servicios

+Normas mínimas de operación

- Definición de una estrategia de negociación sobre un escenario bilateral, multi-lateral o mixto

### 3. Etapas de negociación

- Pasos iniciales
- Conformar grupo de negociación sobre servicios financieros
  - Sector público
  - Sector privado
- Congelación de regulaciones nacionales adicionales
- Temas
- 1ª Fase: Negociación sobre la aplicación de los principios
  - Armonización inicial de temas a partir de las posiciones comunes en GATTs
  - Principios: Transparencia, Acceso al Mercado, Trato Nacional, NMF
  - Salvaguardias y excepciones, asimetrías
  - Gradualismo: cronograma de integración, liberalización progresiva
- 2ª Fase: Negociación sobre las características del tipo de integración
  - Armonización de legislación sobre sistemas financieros
    - Eficiencia y competencia
    - Banca universal
    - Fusiones, absorciones, transformaciones
    - Liberación financiera, cambiaria y de capitales
  - Armonización de legislación sobre inversión extranjera
    - Apertura sucursales vs. filiales
    - Manejo extraterritorialidad
- 3ª Fase: Profundización en el diseño del sistema financiero común
  - Sistema de supervisión y garantías
    - Capital mínimo
    - Coeficientes de liquidez
    - Coeficientes de solvencia

- Calidad de cartera
- Seguro de depósitos
- Relaciones entre los distintos agentes del sector financiero
  - Intermediarios financieros
  - Bolsas de valores
  - Inversionistas institucionales
- Sistemas de coordinación entre las autoridades de control de los países
- Armonización de políticas macroeconómicas
  - Monetaria
  - Cambiaria
  - Fiscal

#### **4. Secuencia de ejecución de un programa**

- Ejecución de pasos predefinidos en las negociaciones
- Evaluación y ajuste

##### **Secuencia**

##### **A. Acuerdo entre los países del Grupo:**

- Diseño de un sistema de información confiable sobre normas (y su aplicación)
- Conformación de comisiones bilaterales y/o multilaterales según la estrategia adoptada
- Modificaciones requeridas en las legislaciones
- Aplicación de normas mínimas de operación
- Armonización de políticas macroeconómicas

##### **B. Acuerdos sobre terceros países**

### **3.5 Un sistema colombiano de pagos internacionales: Un primer paso**

Colombia ya celebró un Acuerdo de Libre Comercio con Venezuela que corresponde a un segundo nivel de integración. Sin embargo, para los banqueros ha constituido una dificultad mayor la no convertibilidad directa de las monedas. Por su parte, desde el punto de vista de los bancos centrales de ambos países, esta no convertibilidad se ha dado para evitar pérdidas en caso de devaluaciones abruptas.

En la actualidad existe un convenio recíproco de pagos entre los dos bancos centrales que se salda cada cuatro meses. Sin embargo, tanto el incremento del comercio entre

los dos países, como la perspectiva de celebrar Acuerdos de Libre Comercio con Ecuador, Chile y México hace necesario agilizar el sistema de pagos con estos países. Esto para colocarse a tono en términos financieros con la apertura comercial.

Un buen punto de partida podría consistir en que los bancos centrales reciban los excedentes de monedas provenientes de la banca central de los otros países y realicen operaciones de saldo de cuentas con los otros bancos centrales, diariamente.

Estos convenios deberían ir unidos a ciertas reglas previamente definidas entre las autoridades que busquen armonizar la política cambiaria.

## BIBLIOGRAFIA

**ABRAMS R. K.**, Cornelius P. K., Hedfors P. L., Tersman G.: "The Impact of the European Community's Internal Market on the EFTA", IMF Occasional Paper 74, (1990) Washington D. C.

**"ACUERDO DE LIBRE COMERCIO, INVERSION E INTEGRACION ECONOMICA ENTRE LOS PRESIDENTES DE GUATEMALA Y HONDURAS"** (Mimeo).

**AFCHA G.**: Desintermediación y liberación financiera en Bolivia (1980-88). En "Ahorro y Asignación de Recursos Financieros, Experiencias Latinoamericanas". Ed. Gunther Held, Cepal, 1990.

**ARIZAGA A.** y Bayas S.: "El Sistema Financiero Ecuatoriano de los Ochenta". En "Ahorro y Asignación de Recursos Financieros. Experiencias Latinoamericanas". Ed. Günther Held, Cepal, 1990.

**"ASPECTOS PRINCIPALES DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES Y PROMULGACION DE NUEVAS LEYES RELACIONADAS CON EL SISTEMA FINANCIERO MEXICANO.** Atlántico, 1991.

**BANCO DE LA REPUBLICA**, Capitalización del sistema financiero - Análisis de las nuevas disposiciones de la Junta Monetaria - Notas editoriales, enero (1990), Bogotá, III-XX.

**BAUMOL W.**, Panzar J., Willig R., Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York (1982).

**BERNAL V.**: "El TLC México-Estados Unidos-Canadá y su repercusión en la economía y sociedad mexicanas". Problemas del Desarrollo No. 87 (Oct.-Dic.1991).

**BHAGWATI J.**: "Departures from Multilateralism: Regionalism and Aggressive Unilateralism", Economic Journal (1990) 100, 1304-1317.

**CECCHINI, P.**: "Europa '92", Madrid (1988).

**CORREA C. M.**: "Comercio internacional de servicios: perspectivas para los países en desarrollo", integración latinoamericana (1989) 151, 14, 3 - 12.

**EGLIN R.**: "Surveillance of Balance of Payments Measures in the GATT", The World Economy (1987) 10/1, 1 - 26.

**FERNANDEZ J.**: "Un marco para el desarrollo del Sector Financiero". En "Apertura y modernización. Las Reformas de los noventa". Ed. E. Lora. Tercer Mundo, Fedesarrollo (1991).

**FERNANDEZ V. J.**: "Servicios financieros en la Ronda Uruguay", ICE (1991), 694, 23-40.

**FOLKERTS-LANDAU D.**: Mathieson D. J., "The EMS in the Context of the Integration of European Financial Markets" (1989) Occasional Paper 66, IMF.

**FRY M. J.:** "Money, Interest and Banking in Economic Development". Johns Hopkins (1988).

**GARCIA GUTIERREZ L.:** "El TLC México-Estados Unidos-Canadá: Integración y desigualdades regionales". Problemas del Desarrollo No. 87 (oct.-dic.1991).

**GARDENER E.,** Tepett J. L.: "The Impacto of 1992 on the Financial Services Sectors of EFTA Countries" (1990), Occasional Paper No. 33, EFTA, Ginebra.

**GATT,** Trade in Services, Annex II (1991) Mimeo, Ginebra: "Integración Latinoamericana 158, Europa 1992: "Un desafío para América Latina", (diversos autores) (15/1990).

**GONZALEZ B.:** "Vista Preliminar del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, Monetaria (enero-marzo 1992).

**GOULD D. M.:** "Free Trade Agreements and the credibility of Trade Reforms". Economics Review, Federal Reserve Bank of Dallas, (First Quarter 1992).

**GRANDI J.:** "Las dimensiones del Mercado Unico Europeo y América Latina: Implicaciones y Reflexiones sobre algunos interrogantes". Pensamiento Iberoamericano No.19 (1991).

**GRILLI V.,** Financial Markets and 1992, Brookings Paper on Economic Activity, 2, 301-324 (1989).

**GRILLI V.,** 19 Europe 1992: "Issues and prospects for the financial markets", Economic Policy, 9, 388-421.

**GUERRERO M. F.,** 1992a, La política de un mercado bancario único para Europa a partir del 92, Banca y Finanzas, 23, enero-marzo, 45-66.

**GUERRERO M. F.,** 1992b, Convenciones que regulan el movimiento ilícito de capitales, estudio presentado en el XI encuentro latinoamericano de abogados expertos en derecho bancario, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, Mimeo, Bogotá.

**HAUSMANN R.** y C. Stark: "Algunas consideraciones para la modernización del Sistema Financiero Venezolano". Revista Banco Central de Venezuela, V. 2 No. 3, (1987).

**HIDALGO F.,** Peña Herrera E.: "Nuevo enfoque de las políticas cambiaria y financiera del Ecuador". Monetaria, Cemla, (oct.-dic.1987).

**IMF,** International Financial Statistics, Yearbook, (1991), New York.

**KEY S. J.:** Mutual Recognition: "Integration of the Financial Sector in the European Community", Federal Reserve Bulletin Washington D.C. (1989) 75, 591-609.

**KHATKHATE D. R.** y Riechel K. W.: "Multipurpose Banking: Its nature, scope and relevance for less developed countries". Staff Papers, IMF (sept. 1980).

**KOO W. W.:** "Bilateral trade relationship between the United States and Canada: implications of the Free Trade Agreement". Contemporary Policy Issues (oct.1991).

**KOOPMAN G.:** "A (West) European Economic Area", *Intereconomics* (1991) 26/6, 257-8.

**KRUGMAN P.:** Occasional Paper 23, EFTA, Ginebra (1988 EFTA and 1992).

**LANGHAMMER R.J.:** "EC Import Market Penetration in Services", *Intereconomics* (1991) 26/6, 274-280.

**LOSADA B.:** "Aspectos Institucionales y Funcionales del Sistema Financiero Venezolano". En "Memorias Felabán". (marzo 1991).

**MADARRIAGA L.:** "Discurso sobre grupos financieros ante el Senado mexicano, (agosto 1991) Mimeo.

**MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR DE CANADA:** "El libre comercio en Norteamérica: La perspectiva canadiense". El mercado de valores. *Nacional Financiera*, No.16 (agosto 1991).

**MONCAYO E., Salazar F.:** "Estudio sobre las posibles repercusiones de las negociaciones sobre el comercio internacional de servicios en el sector bancario" (1991) Mimeo, Bogotá.

**NEUMANN M.,** The appropriate level of regulation in Europe, *Economic Policy*, 9, 467-481 (1989).

**NORMAN V.:** "EFTA and the internal European market", *Economic Policy* (1989) 9, 423-465.

**OCAMPO J. A.,** 1992 Developing Countries and the GATT Uruguay Round: A (Preliminary) Balance, Mimeo, Fedesarrollo, Bogotá.

**OLLOGUI J. J. DE:** "La Apertura del Sistema Financiero Mexicano". Ponencia ante el Senado mexicano (agosto 1991) Mimeo.

**PANORAMA SUIZA:** "Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)", *Panorama Suiza* (1992) 1/92, p. 9.

**PENSAMIENTO IBEROAMERICANO** 15, enero-junio 1989.

**PFLÜCKER J.:** "Determinación de la tasa de interés y margen financiero". En: "Moneda. Banco Central de Reserva del Perú (agosto 1991).

**PEÑALOZA W. T.:** "La banca mexicana. Situación actual y perspectivas frente a la apertura de los Servicios Financieros". *Comercio Exterior* (junio 1989).

**REYNA L. M.:** "Integración Financiera en el Mercado del Grupo Andino". *Revista Felabán*, 3 Vol. 1 (1990).

**ROCHA J.:** "La Ronda de Uruguay: Un hueso duro de roer", *comercio exterior* (1992) México, 42/3, 265-271.

**RODRIGUEZ C.:** "De la banca especializada a la banca múltiple: Consideraciones Generales". En "Crecimiento Económico con Estabilidad Financiera". Banco Central de Venezuela (mayo 1990).

**ROSALES R.:** "Importancia del Sistema Financiero para movilización y canalización del Ahorro interno". J. Valderrama y M. Choy: "El Ahorro Interno y el Sistema Financiero: la Experiencia Peruana". En: "Ahorro Interno y Sistema Financiero. Fundación Friedrich Ebert, Perú, (1985).

**RUDING O.:** "La Integración Monetaria y Financiera en Europa y sus Implicaciones para América Latina", memorias Felabán (1990) 1, 65-76.

**SCHOTT J. J.:** "Libre Comercio EUA-Canadá: Repercusiones en el GATT". Perspectivas económicas (1988,I).

**SECCIONES ESPECIALES SOBRE EL TLC EN EL MERCADO DE VALORES** (todos los números desde 1991).

**SEIDAL R. N.:** "Reformadores americanos en el exterior. Las misiones Kemmerer en Suramérica (1923-1931)". Revista del Banco de la República (abril, 1973).

**SERRA PUCHE J.:** "Principios para negociar TLC de América del Norte". Comercio Exterior (julio 1991).

**"SISTEMA FINANCIERO: RESULTADOS Y PERSPECTIVAS"**. Notas Editoriales Banco de la República, (mayo 1990).

**SNAPE R. H.:** "Is Non-discrimination Really Dead?", *The World Economy* (1988) 11/1, 1-18.

**SOLIS L.:** "EL Sistema Financiero en el TLC". Ponencia ante el Senado mexicano (1991), Mimeo.

**SUAREZ DAVILA F.:** "La internacionalización de los Servicios Financieros y su impacto en las empresas". El mercado de valores. Nacional Financiera, No. 16 (agosto 1991).

**SUAREZ DAVILA F.:** "Retos y oportunidades para la Banca en el Acuerdo de Libre Comercio". El mercado de valores. Nacional Financiera, No. 17 (sept. 1991).

**SUAREZ DAVILA F.,** op. cit. (agosto y sept.1991).

**THALMANN J.:** "Un espacio sin ambición política", *Panorama Suiza* (1992) 1/92, p.10.

**THE ECONOMIST,** May 2nd (1992).

**THE ECONOMIST,** Financial Centers - Survey, june 27th - july 3rd, Vol. 323, No. 7765 (1992).

**THE WORLD BANK:** Financial Systems and Development. An Overview, Oxford University Press, (1989).

**THE WORLD BANK:** The financial sector and industrial structure and performance". En: "Colombia: Industrial Competition and Performance". (dec. 1989).

**THOMSON S.:** "Integration Through Globalisation". Quarterly Review, National Westminster Bank, (feb.1992).

**TIROLE J.,** The Theory of Industrial Organisation, Cambridge Mass (1988).

**VARONA C., J. M. .:** "El GATS: Un acuerdo marco para los servicios", ICE (1991) 694, 7-22.

**VELASQUEZ E.:** "El proceso de asignación de recursos en Venezuela". En: "Sistema financiero y asignación de recursos. Experiencias Latinoamericanas y del Caribe". Ed. Carlos Massad. Cepal (1990).

**VILLAGOMEZ C.:** "Los Servicios Financieros y el TLC" Discurso ante el Senado mexicano. (1991) Mimeo.

**WATSON N.,** Indicadores de solvencia del sistema bancario, en: Ensayos sobre política económica, 16, p. 165-198 (1989).

**"WHAT ABOUT FREE TRADE WITHIN THE UNITED STATES":** The Southwest Economy, The Federal Reserve Bank of Dallas (jan-feb.1992).

**WINTERS L.A.:** "The Road to Uruguay", Economic Journal, (1990) 100, 1288-1303

**ZULETA L.A.:** "Una Reforma Financiera para la Década del Noventa". En "Apertura y modernización. Las Reformas de los noventa". Ed. E. Lora. Tercer Mundo, Fedesarrollo (1991).