



Fusión de Superintendencias: MÁS ALLA DEL MODELO

En los últimos días ha trascendido a la opinión pública la decisión gubernamental de fusionar la Superintendencia Bancaria y la Superintendencia de Valores. Hay que mencionar que, pese a la magnitud de ese cambio y sus implicaciones, dicha noticia ha tenido muy poco debate entre los analistas especializados.

Para llevar a cabo la fusión, el Ministerio de Hacienda contrató un estudio¹ en el cual se evalúa la creación de un ente supervisor unificado en Colombia. El trabajo ofrece elementos importantes de diagnóstico sobre nuestro esquema de regulación actual, planteando con precisión sus debilidades. Con base en lo anterior, se presentan argumentos de peso, a favor de la unificación de las dos superintendencias. No obstante, la versión disponible del estudio no presenta los detalles operativos de dicha fusión, los cuales serán de enorme importancia para la solución de los problemas de regulación y supervisión actuales y adicionalmente determinarán el buen funcionamiento del nuevo ente.

En esta edición de la Semana Económica la Asobancaria quiere presentar algunos elementos de juicio sobre este tema que, sin lugar a dudas, será de primer orden en la agenda del sector financiero.

Antes de entrar en materia, vale la pena llamar la atención sobre el hecho de que, ni la experiencia internacional, ni la literatura académica especializada, han encontrado un consenso en torno a cual es el mejor modelo de supervisión. Así las cosas, el análisis sobre la escogencia de esquemas de regulación no parece tener fórmulas precisas. Por el contrario, la particularidad de cada país y los objetivos trazados por cada uno de

ellos, son elementos de primer orden para la toma de decisiones.

Los cambios en el sector financiero mundial

Durante los últimos siete años, el sector financiero mundial ha venido experimentando diversos acontecimientos. Por un lado, se registraron algunas crisis sistémicas de gran envergadura y profundidad; por otro, los procesos de consolidación financiera, globalización de las operaciones de las entidades y las menores barreras entre los servicios bancarios y no bancarios, han sido la nota predominante.

En ese orden de ideas cabe decir que la institución financiera del siglo XXI tiene una nueva estructura, nuevos negocios, más internacionalización y operaciones de una mayor complejidad. Si bien la regulación propia de cada país hace que en la práctica los bancos tengan distintos campos de acción, es evidente que la línea *maginot* que separa los diversos productos financieros es cada vez más tenue. Por ejemplo, el trabajo realizado por *Office Comptroller of the Currency* (2004)² muestra que los bancos tienen cada vez menos restricciones para realizar actividades relacionadas con el mercado de valores y de seguros.

Sin embargo, vale decir que aún existe una gran diversidad de casos. Países como Alemania, Nueva Zelanda y Suiza permiten a sus instituciones todo tipo de actividades sin restricciones. En contraste, India impide la participación de los bancos en actividades de seguros y de compra de empresas del sector real. El caso de los Estados Unidos ofrece un particular acercamiento entre las diferentes industrias porque, a raíz del *Gramm Leach Bliley Act*, se permite la

¹ Colombia: Creation of a Unified Supervisory Agency for the Financial Sector. Jeffrey Carmichael, Noviembre de 2004.

² James R. Barth, Gerard Caprio Jr., Daniel Nolle. "Comparative International Characteristics of Banking." Economic and Policy Analysis Working Paper 2004-1. January 2004. Office of the Comptroller of the Currency.

integración de actividades bancarias, seguros, bolsa, valores y banca de inversión³.

La respuesta de la supervisión

Frente a los mencionados cambios del sector financiero, algunos países se cuestionan el tipo de modelo de supervisión y regulación que deben tener sus respectivos sistemas financieros. Dichos cambios deben ir acompañados con modificaciones en los respectivos esquemas de supervisión.

De hecho, ante una situación en la cual las entidades cuentan con una mayor oferta de servicios financieros, el mundo académico parece sugerir que la tradición de mantener múltiples autoridades financieras especializadas en un determinado campo de acción, debería dar paso a un único ente de supervisión que tenga la capacidad de examinar y monitorear entidades que operan como conglomerados.

En consecuencia, algunos países han optado por unificar sus organismos supervisores en un solo ente. El objetivo de dicha decisión ha sido el de contar con suficientes herramientas técnicas, legales y financieras para vigilar entidades más complejas. De esta forma las autoridades cuentan con suficientes elementos de juicio para conocer de manera integral las políticas de negocio de las entidades financieras, así como los riesgos a los que se exponen.

A pesar de lo anterior, la evidencia no es clara. Existen casos ilustrativos como el de Estados Unidos que, pese a tener banca universal plena, sigue contando con un complejo sistema de múltiples reguladores.

¿Qué ha pasado en el mundo?

Aunque en el contexto internacional no existe un consenso sobre cual es el mejor esquema de supervisión, hay algunos ejemplos de unificación de las autoridades financieras, que es necesario destacar.

Noruega fue el primer país que decidió integrar sus agencias de supervisión, en el año 1983; posteriormente Dinamarca en 1988 y finalmente Suiza en 1991. Según Michael Taylor y Alex Fleming⁴ una de las razones más importantes para la unificación de las agencias de supervisión fue el aumento de las actividades de los conglomerados en la banca y en los seguros.

Cuadro 1
Esquemas de supervisión

PAIS	AUTORIDAD SUPERVISORA	NUMERO DE SUPERVISORES
Estados Unidos	Office of The Comptroller of the Currency, Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation, y Supervisores estatales	Múltiple
Inglaterra	Autoridad de Servicios Financieros	Uno
Suiza	Comisión Federal de Bancos	Uno
Chile	Superintendencia de Bancos	Uno
Brasil	Banco Central de Brasil	Uno
México	Comisión Nacional de Bancos y de Valores	Uno
Argentina	Banco Central de Argentina, Superintendencia de Instituciones Financieras	Múltiple
Bolivia	Superintendencia Bancaria	Uno
Perú	Superintendencia de Banca y Seguros	Uno
Japón	Financial Supervisory Agency	Uno
Venezuela	Superintendencia Bancaria y de Instituciones Financieras	Uno
Colombia	Superintendencia Bancaria y de Valores	Múltiple

Fuente: OCC, BID, Banco Mundial

Otro caso muy relevante es el de Australia (1998) donde el gobierno decidió unificar sus superintendencias con el fin de acabar con el arbitraje regulatorio y las inconsistencias de supervisión.

En Inglaterra se dio un proceso que empezó en 1998 con la creación de la *Financial Services Authority* (FSA). Posteriormente, en el año 2001, por medio de la Ley de Servicios Financieros y Mercados, se le transfirió al FSA la responsabilidad que tenían otras organizaciones encargadas de supervisar diferentes industrias del sector financiero.

³ Al respecto ver un análisis detallado en: Andrés Portilla, Jorge Saza, Alexander Zapata "Gramm-Leach-Bliley Act: Ley de modernización financiera en los Estados Unidos"; Boletín Jurídico Financiero No. 1052; Abril 10 de 2000, Asobancaria.

⁴ Michael Taylor y Alex Fleming, Supervisión Financiera integrada Enseñanzas de la Experiencia Escandinava, Finanzas y Desarrollo, diciembre de 1999.

De acuerdo con las investigaciones realizadas por Clive Briault⁵, la decisión de unificar los supervisores fue una respuesta ante el aumento de los conglomerados financieros. De igual forma se detectó que las diferencias entre los tipos de servicios ofrecidos cada vez eran menores.

¿Qué dice la literatura académica sobre el tema?

En la literatura académica se mencionan diversos aspectos a favor y en contra de la existencia de un solo ente supervisor. A favor de la unificación se encuentran argumentos tales como:

- **Economías de escala**

Una sola entidad supervisora produce un ahorro en costos: institucionales, de cumplimiento de la normas y estructurales⁶. La asignación de los recursos para la supervisión se hace más eficiente y el usuario final cuenta con una sola fuente de ayuda ante eventuales conflictos.

- **El abordaje de los conglomerados financieros**

La aparición de entidades financieras de mayor tamaño con diversas líneas de negocios, ha llevado a los reguladores a buscar las vías más eficientes para supervisar sus operaciones⁷. Los supervisores deben examinar con mayor detalle el capital mínimo regulatorio, las políticas de mitigación del riesgo financiero y las provisiones. Dadas estas condiciones, los reguladores especializados tendrían dificultades para encarar el análisis requerido.

⁵ Clive Briault, The Rationale for a Single National Financial Services Regulator, Financial Services Authority, 1999 y Revisiting the Rationale for a Single Financial Services Regulator, Financial Services Authority, 2002.

⁶ Goodhart, c Hartmann, D, Llewlyn, L Rojas Suarez and S. Weisbrod. 1997. Financial Regulation: Why, How, and where we are. Meeting at the Bank of England. June. 6 1997.

⁷ Abrams, R. and M. Taylor. 2000. Issues in the Unification of Financial Supervision. Working Paper No. 213. International Monetary Fund.

- **Neutralidad regulatoria**

La consolidación de entidades financieras ha llevado a que en el mismo mercado compitan productos muy similares. En un ambiente de múltiples reguladores estos productos pueden ser supervisados por distintos entes a la vez.

- **La transparencia y la rendición de cuentas**

Una sola agencia de supervisión es una oportunidad para solicitar que la sociedad defina a la agencia unos objetivos claros, verificables y medibles. Esto genera unos compromisos mucho más claros por parte de los supervisores para el cumplimiento de sus tareas.

- **Flexibilidad regulatoria**

Con un solo ente de regulación la responsabilidad es única. Múltiples agencias supervisoras pueden dar lugar a conflictos normativos entre las mismas, dado que los límites legales entre una y otra no siempre son claros. Adicionalmente, cuando se producen innovaciones financieras en los mercados, es común que las normas den pie para limbo de jurisdicción.

En contra de la unificación se encuentran argumentos como:

- **Riesgo moral**

En la medida en que la supervisión se centralice en un solo ente estatal, surge un problema de riesgo moral. Esto, en razón a que los agentes económicos pueden pensar que todos los productos financieros se encuentran protegidos de manera similar⁸, lo cual puede exacerbar la toma de riesgos financieros por parte de los agentes económicos y de las entidades financieras.

- **Heterogeneidad de funciones**

Una agencia integrada tiene mayor cantidad de objetivos al vigilar y regular, no sólo a las entidades bancarias, sino también a las firmas de valores, pensiones, seguros, fiducia y demás agentes

⁸ Memorias del Simposio de Mercado de Capitales. Medellín, febrero 26 y 27 de 2004. Asobancaria

que participan en los mercados financieros. Por lo tanto, objetivos diversos y heterogéneos pueden desembocar en choques al interior del ente de supervisión.

- **El efecto burocrático**

Un ente de supervisión integrado con diversidad y heterogeneidad de objetivos, corre el riesgo de convertirse en una entidad de poca eficiencia administrativa y escasa capacidad para reaccionar ante las necesidades de la industria.

¿Y la discusión para Colombia?

El esquema vigente de supervisión colombiano es similar al que han tenido varios países desarrollados, es decir múltiples supervisores especializados en diferentes ramas de la industria financiera. En el entendimiento de la Asociación Bancaria, el Gobierno Nacional busca fusionar los supervisores financieros, con el fin de eliminar los posibles arbitrajes regulatorios y a la vez fortalecer la capacidad de gestión. El trabajo contratado por el Gobierno menciona explícitamente la importancia de generar ahorros, hacer más eficiente la supervisión y crear economías de escala.

Sobre el particular, bien vale la pena hacer algunas reflexiones. En primera instancia, es fundamental dar paso a un debate muy amplio sobre los cambios que esta decisión implicará, tanto para las entidades vigiladas, como para los supervisores.

De igual manera, es importante mencionar que si bien uno de los principales argumentos a favor de unificación de agencias de supervisión es la existencia de conglomerados financieros, en Colombia aún prevalece el esquema de matriz filial.

Consideraciones para el futuro

La discusión sobre la unificación de las Superintendencias es relevante, más aún si se tiene en cuenta el hecho de que durante los últimos años son varios los países, incluso de nuestra región, los que han tendido a implementar una estructura financiera más integrada. No obstante, es crucial que el debate en torno a la unificación

de superintendencias se dé con la mayor rigurosidad posible.

Hay que mencionar que, más allá del modelo que adoptemos en nuestra supervisión, existen una serie de condiciones que son fundamentales para asegurar la estabilidad del sector financiero.

La capacidad técnica y la independencia del supervisor son determinantes claves para que éste realice una buena gestión.

Al respecto, el estudio en cuestión resalta la importancia de que el proceso de fusión se acompañe de una armonización y racionalización de las normas existentes, de una mayor competitividad salarial de los funcionarios y de un cambio cultural en gestión del supervisor. Adicionalmente, se menciona la relevancia de hacer mayor énfasis en el examen sobre las políticas de administración de riesgo y menos preponderancia en el cumplimiento de lo predeterminado por la regulación. Obviamente, este no es un proceso fácil, tal como lo reconoce el Acuerdo de Basilea II, y muy seguramente tomará varios años para su establecimiento a nivel mundial.

En ese sentido podemos afirmar que la unificación de superintendencias es una oportunidad para emprender una serie de reformas legales y administrativas que garanticen una mejor calidad de la supervisión. Realizar los dos procesos de manera paralela es fundamental para el éxito de la unificación.

También es pertinente mencionar el tema relacionado con la rendición de cuentas por parte de los supervisores. Tanto el estudio del Ministerio de Hacienda como la literatura especializada, coinciden en mencionar este aspecto como una pieza clave para mantener altos estándares de calidad en la gestión de los supervisores. Dado que la regulación financiera es un tema de interés común, muchos países han optado porque sus agencias de supervisión le rindan cuentas, bien sea al Gobierno Central (incluso al legislativo) o a una junta directiva. Ello, sin duda, generaría mayor transparencia de la gestión y mayor cantidad de información para los mercados financieros y la sociedad en general. Este es un tema sobre el

cual nuestro país aún tiene importantes pasos que dar.

Cuadro 2
Rendición de cuentas por parte del ente supervisor

País	A una junta	Al gobierno
Australia	X	
Canada		X
Dinamarca		X
Islandia	X	
Japon		X
Korea	X	
Noruega	X	
Singapur	X	
Suiza	X	
Inglaterra	X	

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo