

¿DONDE ENCAJA MEJOR LA SUPERVISIÓN FINANCIERA?

Recientemente se ha reabierto el debate sobre el lugar que debe ocupar la supervisión financiera en el organigrama institucional del país. En el pasado Simposio de Mercado de Capitales llevado a cabo en Medellín, se planteó la posibilidad de que la tarea de supervisión financiera se trasladara al Banco de la República. El argumento que se expuso para tal fin radicaba en una mayor capacidad técnica del Banco de la República en comparación con la del ente supervisor. A raíz del retiro del superintendente financiero la semana pasada, el debate vuelve a primera escena esta vez con un argumento distinto: el de independizar la supervisión financiera del gobierno.

No hay un estándar único a nivel internacional sobre donde debe ubicarse la supervisión financiera. El menú es variado. En el mundo hay entidades supervisoras autónomas, entidades supervisoras adscritas a bancos centrales, y entidades supervisoras adscritas al tesoro o al ministerio de hacienda.

La pregunta de donde encaja mejor la supervisión, depende enteramente del contexto institucional de cada país. En esta Semana Económica hacemos unas reflexiones sobre el tema.

La organización de la supervisión financiera

En muchos países del mundo, el banco central juega un papel crucial en la supervisión bancaria. Es más reducida, sin embargo, su participación en la supervisión de entidades financieras no bancarias. El cuadro 1 muestra algunos ejem-

plos de arreglos institucionales de supervisión en diferentes países del mundo. Claramente no hay ningún patrón definido.

Cuadro 1
Supervisión Financiera en el Mundo

	Supervisor bancario	Supervisor de valores	Supervisor de seguros
América Latina			
Argentina	BC	V	S
Brasil	BC	V	S
Chile	B	V,S	V,S
Colombia	U	U	U
Ecuador	B,S	V	B,S
Méjico	B,V	B,V	S
Peru	B,S	V	B,S
Asia			
Corea	U	U	U
Filipinas	BC	V	S
Hong Kong	B	V	S
India	BC y B	V	S
Malasia	BC	V	BC
Singapur	BC	BC	BC
Tailandia	BC	V	G
Industrializados			
Alemania	U	U	U
Dinamarca	U	U	U
España	BC	V	S
Estados Unidos	BC y B	V	S
Francia	BC y B	B,V	S
Holanda	BC	BC,V	S
Reino Unido	U	U	U
Suecia	U	U	U
Suiza	B,V	B,V	S

Fuente: Masciandro (2003) "Central Banks or Singel Authorities"
Universidad de Bocconi.

Nota: BC: Banco Central. B: Supervisor bancario especializado. S: Supervisor de seguros especializado. V: Supervisor de valores especializado. U: Supervisor único para todos los sectores. G: Departamento del gobierno.

Conviene entonces pensar en la ventaja de cada arreglo, para luego analizar cual le conviene a cada país. Más que discutir la conveniencia de que exista una unidad supervisora de bancos, seguros y valores, analizamos los pros y contras de tenerla dentro o fuera del banco central.

Algunos argumentos a favor de tener la supervisión dentro del banco central

Los principales argumentos en favor de contar con la supervisión al interior del banco central tienen que ver con la posibilidad de explotar complementariedades existentes entre el monitoreo financiero y la política monetaria.

Es importante notar, antes de discutir si el banco central debe o no asumir funciones de supervisión, que en cualquier caso este debe cumplir con la función de garantizar la estabilidad del sistema de pagos y la función de prestamista de última instancia.

Estas dos actividades pueden tener grandes sinergias con la supervisión del sistema financiero aunque también pueden resultar conflictivas. Por el lado de las sinergias se destaca el hecho de que la fusión de funciones le permite al banco central tener mejor información sobre cada una de las entidades que conforman el sistema de pagos, lo que puede permitirle llevar a cabo de una manera más eficiente su labor de protector del sistema de pagos¹.

El acceso a información detallada y a un conocimiento más preciso de las entidades financieras igualmente facilita la labor de prestamista de última instancia. Compartir estas funciones tiene ventajas en la medida que le permite al banco central identificar de mejor manera cuando una entidad enfrenta problemas de liquidez que debe atender como prestamista de última instancia y cuando los problemas que aquejan a las entidades son de solvencia. Juntar estas funciones potencialmente evita que problemas de liquidez se trasladen a problemas de solvencia, y en caso de enfrentar problemas de solvencia, evitaría usos ineficientes de los recursos del banco central y podría con-

ducir al cierre de entidades insolventes en un tiempo prudencial.

El conocimiento de la estructura de los balances de las entidades también genera complementariedades importantes con la conducción de la política monetaria. La estructura de los balances, en particular la composición de los activos, la estructura de los pasivos y la capitalización de las entidades puede afectar la manera como operan los mecanismos de transmisión de la política monetaria. De esta manera el monitoreo a las entidades supervisoras puede contribuir a mejorar la orientación de la política monetaria². Igualmente, la reacción de las entidades financieras frente a cambios en la conducción de la política monetaria también revela información valiosa sobre el estado de las entidades. La complementariedad entre una y otra actividad es bidireccional.

Cuando la alternativa es tener la supervisión en una entidad adscrita al ministerio de hacienda se corren algunos riesgos que podría ser deseable evitar. Uno de ellos es el derivado del conflicto que podría presentarse en momentos de presión del gobierno por acceder a recursos. En particular, en países donde la banca pública coexiste con la privada, se teme que cuando el gobierno requiera tanto captar recursos, como colocarlos con fines políticos, se utilice la banca pública para tal fin, y se relajen los estándares prudenciales en el proceso³. Esta situación igualmente puede darse sin banca pública, toda vez que la regulación prudencial puede influir la composición de los balances de los bancos ya sea en favor de deuda pública o a favor de algún tipo de instrumento o inversión forzosa que bene-

¹ Los arreglos institucionales de intercambio de información son muy útiles y permiten cumplir este propósito, sin embargo podría fortalecerse cuando las dos funciones están bajo el mismo techo.

² Estas labores pueden ser desempeñadas a cabalidad por el Banco Central en cabeza de un departamento especializado, sin embargo su efectividad podría fortalecerse llevándose a cabo en la misma institución.

³ Este era quizás el argumento central de la misión Alesina para proponer que la supervisión financiera se trasladara al Banco de la República.

ficie a algún sector con fines netamente políticos.

La solución propuesta a este problema es la de trasladar la supervisión al banco central. Usualmente, y en la mayoría de países del mundo, el banco central posee un status especial, que le garantiza algún nivel de independencia con respecto al ejecutivo. Igualmente suelen gozar de algún nivel de autoridad que podría imprimirle mayor credibilidad a una potencial tarea de regulación y de supervisión financiera.

El carácter relativamente independiente de los bancos centrales podría limitar que los nombramientos y destituciones en los organismos supervisores se aislen de motivaciones políticas o de algunos grupos de influencia. Más aún, al interior del banco central, la entidad supervisora tendría mayor independencia presupuestal, lo cual reduciría la correlación entre la calidad de la supervisión y los ciclos económicos y políticos. En la actualidad la Superintendencia hace parte del presupuesto nacional y por ende requiere de la autorización del ministerio para gastar los recursos recaudados. La Superintendencia tiene una fuente de recursos originada en el cobro de comisiones a los supervisados, sin embargo no puede disponer de manera autónoma de ellos. Esto hace que la superintendencia quede vulnerable a sufrir recortes presupuestales generales, a pesar de que se autofinancie. Independencia financiera en este contexto podría entenderse como la capacidad que tenga la entidad de fijar su presupuesto con base en sus propios recaudos. Para esto, sería necesario sacarla de la dependencia del Ministerio de Hacienda, ya sea estableciéndola bajo el Banco Central, o mediante algún otro arreglo institucional.

¿Y el potencial conflicto de políticas?

El principal argumento en contra de tener la supervisión financiera en el banco central gira en torno a la posibilidad de que se desencadenen conflictos entre los objetivos de política monetaria, de

prestamista de última instancia, y de supervisión. Dado el interés de los bancos centrales de evitar o contener el riesgo sistémico, eventualmente podría relajarse la política monetaria en períodos de dificultades financieras⁴.

El caso típico de conflicto entre la política monetaria y la estabilidad financiera sería el de tener que elevar las tasas de interés para contener la inflación. La subida de tasas de interés podría afectar la situación de las entidades financieras que más apretadas se encuentren por la situación de iliquidez, llevándolas potencialmente a problemas de solvencia. En este caso el conflicto entre el objetivo de política monetaria y el de estabilidad financiera es notorio.

Un banco central que actúe exclusivamente como defensor de un objetivo de inflación podría sobreponerlo al de proveer liquidez en caso de que las entidades financieras lo requieran. Esto llevaría a un sesgo en dirección de no prestar en momentos de necesidades de liquidez y podría llevar a problemas bancarios como los evidenciados en Colombia a finales de la década de 1990. Un banco central en el que predomine el objetivo de estabilidad financiera tendría un incentivo para prestar en esos momentos de necesidades de liquidez, dado que eventualmente, su accionar va a ser juzgado con la barra de la estabilidad del sistema financiero. En ese sentido tal banco central tendría un sesgo a prestar.

En un banco central con los dos objetivos definidos de manera explícita por la ley, los dos sesgos se podrían compensar. Desde luego que eso dificulta el accionar del banco central. Sin embargo, le otorga a la economía, un tipo de coordinación que en su ausencia podría resultar muy costosa. El caso de Colombia a finales de la década de 1990 demuestra la utilidad de este tipo de coordinación. Al-

⁴ Los trabajos de Brimmer (1989), Cukierman (1992) y Heller (1991) presentan discusiones detalladas sobre este tipo de conflictos.

gunos analistas argumentan, que la falta de iniciativa del Banco de la República en diseñar instrumentos para facilitar el acceso a liquidez por parte de las corporaciones de ahorro y vivienda, contribuyó a que desencadenara la fuerte crisis que vivió el sector. Posiblemente este tipo de situaciones podrían limitarse con un banco central con un objetivo explícito de supervisión financiera. El conflicto de políticas obviamente es independiente de si la supervisión está por dentro o por fuera del banco central. La pregunta es si es más fácil de manejar al interior de una sola institución o si se resuelve más fácilmente entre entes aislados.

Otro tipo de conflicto que se puede derivar de la fusión del banco central y el ente supervisor tiene que ver con el uso de algunos instrumentos destinados a unos objetivos para alcanzar otros. Por ejemplo podría darse el caso de que la entidad fusionada utilice instrumentos prudentiales orientados a garantizar la estabilidad de largo plazo del sistema financiero y que por ende sean poco flexibles, para resolver problemas puramente coyunturales que requieren de instrumentos transitorios y flexibles.

La coyuntura colombiana reciente refleja claramente este potencial problema. Uno de los codirectores del Banco de la República en el Simposio del Mercado de Capitales, hizo manifiesto el interés del Banco de que la Superintendencia Financiera utilizara las provisiones como instrumento de política monetaria. Según esta versión, la subida de los encajes por parte del Banco de la República fue una respuesta a la falta de diligencia de la Superintendencia en aumentar las provisiones del sistema financiero. Para el emisor era imperante subir las tasas de interés para responder a un fenómeno coyuntural: reducir la expansión del crédito, frenar el crecimiento de la demanda agregada y con ello combatir el brote inflacionario. El emisor esperaba contar con el incremento en las provisiones para fortalecer el mecanismo de transmisión de la subida de

sus tasas de intervención⁵. Una intervención de esta naturaleza con un fin cíclico podría ser nociva para el sistema financiero.

Adicionalmente podría haber un problema de riesgo moral en la entidad que realiza la actividad de supervisión y la de prestamista de última instancia en la medida en que para evitar asumir el costo de liquidación de entidades financieras insolventes, la autoridad sea más “generosa” a la hora de otorgar apoyos de liquidez.

Los conflictos entre políticas son evidentes y no son fáciles de resolver. Es necesario detenerse y evaluar con cautela si es posible diseñar arreglos y barreras institucionales que los eviten o limiten.

Comentarios finales

Hay argumentos en favor y en contra de adscribir la superintendencia financiera al banco central. A nuestra manera de ver entre los argumentos a favor, priman los que resaltan la explotación de las sinergias entre las tareas de prestamista de última instancia, protector del sistema de pagos, y la supervisión bancaria. Fortalecer el flujo de información que surge de cada actividad puede llevar a que las otras tareas se hagan de manera más eficiente. Igualmente la posibilidad de ganar independencia presupuestal y aislar la supervisión del ciclo económico, es un argumento que vale la pena tener en cuenta.

Consideramos que los argumentos de conflictos entre políticas y el uso errado de instrumentos para lograr ciertos objetivos, utilizados para sugerir el aislamiento del supervisor del banco central son importantes. Creemos sin embargo que estos conflictos podrían reducirse si se

⁵ El tema de provisiones estaba en ese momento bajo estudio minucioso en la Superintendencia y de manera muy prudente, dado que estas son medidas de carácter permanente, se avanzó al ritmo adecuado para evitar tomar una medida errada.

diseñan barreras al interior del banco central, para proteger la actividad de supervisión y no supeditarla a los objetivos de política monetaria.

Finalmente consideramos que algunos argumentos utilizados recientemente como la posibilidad de aumentar la independencia de la supervisión del ejecutivo, en un ambiente institucional como el colombiano son frágiles. Adscribir la Superintendencia Financiera al Banco Central, no necesariamente va a garantizar la independencia del supervisor, ni lo va a aislar a posibles vaivenes políticos, toda vez que en últimas el gobierno sigue man-

teniendo gran influencia sobre las decisiones del emisor, no solo por el hecho de que el presidente de la Junta es el ministro de hacienda, sino también porque se puede dar el caso que los todos los demás miembros de la Junta hayan sido nombrados por el mismo gobierno.

Claramente, la ubicación de la supervisión financiera en el mapa institucional es una decisión que tiene que tomarse balanceando las ventajas y desventajas de cualquier arreglo. Invitamos a las autoridades y al Congreso de la República a una reflexión profunda sobre el tema.