

EL BANCO CENTRAL: NUEVOS DESAFÍOS, NUEVAS RESPUESTAS

Carlos Varela, Vicepresidente Técnico
Fasecolda

Conferencia del doctor Carlos Gustavo Cano Sanz, codirector del Banco de la República
en la XXIII Convención Internacional de Seguros 2014.

En el evento inaugural de la XXIII Convención Internacional de Seguros de Fasecolda, que se realizó el pasado mes de octubre, el gremio contó con la participación de Carlos Gustavo Cano Sanz, codirector del Banco de la República, quien abordó en su presentación, entre otros, el rol que debería jugar el Banco Central en la regulación y supervisión financiera en Colombia.

Con la claridad que brinda el conocimiento y la experiencia de una persona de su calibre, explica el doctor Cano que este rol es consustancial a la tarea principal del Banco, que es velar por el mantenimiento de una inflación controlada y, en lo posible, predecible. En las siguientes líneas se recogen los aspectos principales que sustentan la propuesta, para luego realizar unos comentarios a la misma.

Sobre el origen y naturaleza de las crisis financieras

La principal causa de las crisis financieras ha sido, y seguirá siendo, la excesiva exposición al riesgo, la cual ha crecido durante los mal llamados «buenos tiempos», y va acompañada de la desregulación de los mercados de capitales, y la consiguiente multiplicación de intermediarios no bancarios, que terminan exacerbando

audaces innovaciones financieras, especialmente en Estados Unidos.

El fenómeno amplió su capacidad de multiplicar el dinero en circulación sin que las autoridades monetarias pudieran percibir lo que pasaba. El resultado fue la creación de burbujas. La contracción económica de 2007-2009 se origina por las burbujas que se crean en los mercados inmobiliarios y de valores, que desembocan, dice Cano, en el desacoplamiento de los precios de los activos con respecto de los niveles que serían coherentes con sus reales fundamentos económicos.

Explica en su discurso que el episodio de Lehman Brothers revivió las enseñanzas del profesor Hyman Minsk, quien advertía al mundo sobre la condición de inestabilidad inherente a la esencia misma del sistema capitalista y la necesidad de intervenirlo a través de

rigurosas herramientas reguladoras, con el propósito de salvaguardarlo.

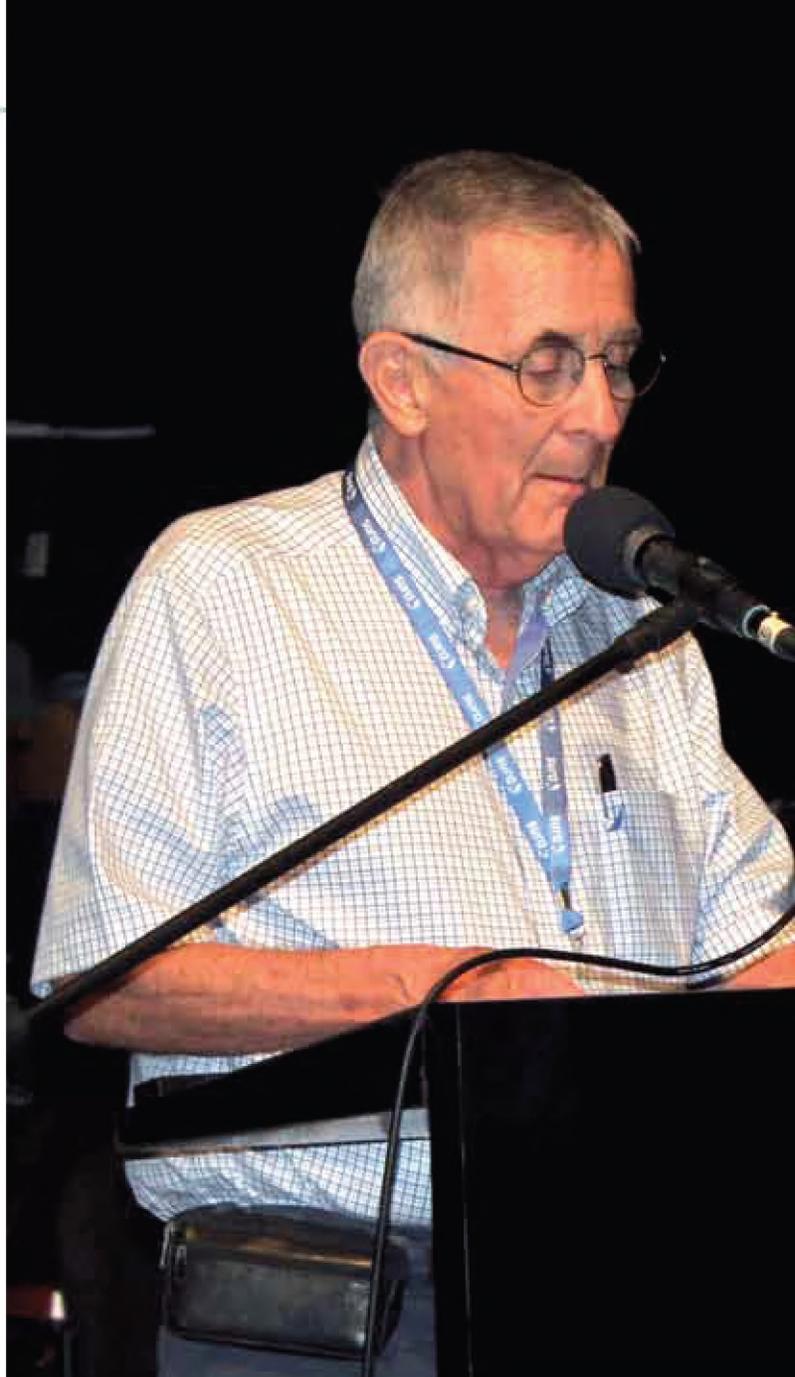
Esta regulación, de acuerdo con Cano, tiene un propósito claro: proteger a los consumidores de los servicios financieros, afianzando la confianza de los depositantes y ahorradores del sistema, velando por la eficiencia social del mismo, propiciando la competencia entre los agentes, evitando abusos de posiciones dominantes del mercado y preservando la credibilidad del público en la institucionalidad de la política monetaria, la regulación y la supervisión.

Sostiene además que Minsky, junto con Kindleberger, anticiparon lo que se conoce hoy como regulación macroprudencial al servicio de una responsabilidad nuclear de la banca central, en adición a velar por una inflación baja, estable y predecible en lo posible, esto es, velar igualmente por la estabilidad del sector financiero en su conjunto.

Regulación macroprudencial al Banco Central

Cano expresa que otros analistas y observadores, como Charles Goodhart, habían sostenido que «En vez de distorsionar la utilización del instrumento de la tasa de interés para alcanzar un segundo objetivo, lo que se requiere es un segundo instrumento. El propósito de este segundo instrumento sería el mantenimiento de la estabilidad financiera sistémica... es necesario introducir instrumentos que cuenten con características contracíclicas, los cuales pueden controlar el crecimiento de la cartera durante períodos de auge de los precios de los activos, y viceversa». Resulta obvio, menciona Cano, que ese segundo instrumento no es otro que la regulación.

El mensaje es que si al Banco Central se le confía la responsabilidad de velar por la estabilidad financiera —incluyendo la prevención de burbujas— entonces debe contar con la facultad de regulación, en especial del canal de crédito. Para ello debe poder utilizar una herramienta que le permita acceder de forma directa a información suficiente y oportuna sobre el sistema financiero. Esta herramienta es la supervisión.



➔ El país cuenta con una institucionalidad sólida y transparente, en los ámbitos del manejo monetario y la regulación y supervisión.

Carlos Gustavo Cano,
codirector del Banco de la República

Un elemento que Cano suma a la propuesta de que el Banco Central debe ser la cabeza de la supervisión del sistema financiero, es la falta de independencia y autonomía de las entidades de regulación, como señala el reporte del Financial Sector Assessment Program, un programa conjunto del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial que revisa 25 principios básicos de la regulación y supervisión bancaria del Comité de Basilea. La falta de autonomía puede ser fuente de vulnerabilidad en las entidades regulatorias; los agentes financieros y conglomerados económicos, así como la burocracia gubernamental, tienden a influir o capturar al supervisor. Agrega Cano que estos agentes financieros y la misma burocracia tienen la capacidad, incluso, de hacer destituir a las personas a cargo de las entidades de supervisión.

Consecuente con lo anterior, reafirma que el Banco Central debería ser, además de la autoridad monetaria, el organismo regulador del sistema financiero.

En su conferencia cita también un estudio de Brath, Caprio y Levine (2006), que examinaron el papel de la supervisión de los bancos centrales en 153 países. Encontraron que en 69 casos el Banco Central constituye el único órgano regulador y supervisor del sistema financiero.

Igualmente, se refiere de manera particular al caso de Gran Bretaña, donde el Banco Central hasta 1997 fue directamente el regulador y supervisor, sin embargo, en ese año, al tiempo que adquiría su independencia frente al Gobierno, se le trasladó esa responsabilidad a otra entidad. La determinación dejó un sabor amargo en el sistema económico de los ingleses. A raíz del colapso de uno de los principales bancos comerciales británicos, el Northern Rock, en la administración de David Cameron se le restituyeron al Banco Central las funciones de supervisión.

El caso colombiano es citado por Cano en su discurso, reconociendo que el país cuenta con una institucionalidad sólida y transparente, en los ámbitos del manejo monetario y la regulación y supervisión. Reconoce Cano que existe hoy una coordinación estrecha entre la junta directiva del Banco con los ministros y los

superintendentes. Sin embargo, señala que, con el propósito de fortalecer aún más la institucionalidad del supervisor, es necesario dotar al superintendente de un régimen de independencia y autonomía similar al que tiene la junta del Banco, con período fijo para el ejercicio de su cargo y un consejo en donde miembros del Banco tengan asiento.

Propone en su discurso que sea el Banco Central quien tenga la responsabilidad de la regulación macroprudencial, poniendo bajo su control las diferentes herramientas básicas que hoy se encuentran dispersas entre el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC).

De esta manera, según Cano, se fortalecería la credibilidad del público en las autoridades monetarias y de supervisión.

Comentarios sobre el discurso del doctor Cano

Es claro para quienes trabajamos en el sector financiero que la existencia de un regulador y un supervisor independientes y técnicamente fortalecidos no solamente es deseable, sino que se constituye en garantía de protección al consumidor financiero y a la comunidad en general. No quiere decir esto que la regulación y supervisión en Colombia no funcionen bajo esta premisa, aunque la misma no emane directamente del Banco Central.

Los avances en ambas materias en Colombia para fortalecer su independencia y el tratamiento técnico de los asuntos a su cargo son notables. Por mencionar algunos, el Gobierno nacional creó la Unidad de Regulación Financiera (URF), que tiene como misión la preparación de la normativa para el ejercicio de la facultad de reglamentación en materia cambiaria, monetaria y crediticia y de las competencias de regulación e intervención en las actividades financieras, bursátiles, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, para su posterior expedición por el Gobierno, dentro del marco de política

fijado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y sin perjuicio de las atribuciones de la junta directiva del Banco de la República¹.

La creación de la URF era una necesidad sentida para el sector financiero en general y para el sector asegurador en particular. En el pasado, era común que nos encontráramos al ente supervisor liderando temas regulatorios y al Ministerio de Hacienda como un invitado poco informado, encargado de la formalización de la agenda vía decretos. Esos días quedaron atrás. La URF se ha fortalecido, trabaja en equipo con el supervisor pero es, claramente, quien lidera los temas de regulación al sector.

Por su parte, la Superintendencia Financiera ha realizado avances significativos en el fortalecimiento de su independencia y su capacidad de supervisión.

➔ La Superintendencia Financiera ha realizado avances significativos en el fortalecimiento de su independencia y su capacidad de supervisión.

Esta entidad, gracias a la implementación de una planeación estratégica, se consolida institucionalmente, avanza en la supervisión basada en riesgos, ha reforzado los requerimientos prudenciales a las entidades vigiladas, trabaja en la inclusión y educación financieras y avanza en la protección al consumidor, uno de los ejes principales de su gestión.

Recientemente, el Gobierno nacional anunció un paquete de medidas para otorgar mayor independencia

al supervisor como parte de las acciones que debe implementar en este campo de cara a la incorporación del país en la OECD (Organization for Economic Co-operation and Development), entre los cuales se encuentra el nombramiento del superintendente por un período fijo.

Es importante anotar que no existe protección legal para el superintendente y sus servidores, frente a demandas por acciones u omisiones realizadas durante el desarrollo de sus actividades de buena fe. Las mejores prácticas internacionales sugieren ajustar el marco jurídico, delimitando la responsabilidad por el incumplimiento de las funciones propias de los servidores públicos únicamente cuando se actúa de mala fe. Así mismo, las autoridades judiciales podrán limitar las circunstancias en las que los particulares pueden demandar².

Pareciera ser entonces que, a pesar de que el Banco Central de Colombia no está facultado para realizar las acciones de regulación y supervisión en la forma en que se desarrolla en otros países, tanto el Ministerio de Hacienda como la SFC han realizado un trabajo notable en la vigilancia y control de las entidades financieras del país. Existen aspectos por mejorar, pero es claro que el Gobierno nacional va en la dirección de otorgar aún mayor independencia a estos organismos. La intención de Colombia de ingresar a la OECD ha facilitado este proceso.

Nuestra Superintendencia es una de las mejores de la región, su capacidad técnica e institucional se ha fortalecido, se están dando pasos importantes para dotarla de mayor independencia y está en permanente coordinación con el Ministerio de Hacienda y el Banco de la República. Por ese lado debemos estar tranquilos y centrar nuestros esfuerzos en apoyar la iniciativa de otorgar mayor protección legal a las personas que desde allí le prestan un gran servicio al país. 

1. Fuente: página web de la Unidad de Regulación Financiera. <http://www.urf.gov.co/portal/page/portal/URF/MisionVisionObjetivos>

2. Fuente: Superintendencia Financiera de Colombia. «Fortalecimiento y desarrollo del sistema financiero: visión del Supervisor». XLIX Convención Bancaria, Cartagena de Indias, 21 de agosto de 2014.