

Economía ilegal, control estatal y modelos de gestión.

Pautas para la discusión sobre el modelo de supervisión financiera

Por Pedro M. Biscay

Msc. Finanzas (UCEMA). Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Finanzas para el Desarrollo (CEPPAS).
Ex director del BCRA (2014-2017).



Algunos elementos característicos y notorios del funcionamiento del sistema financiero nacional demuestran la profundidad y prolongación de ciertos problemas de carácter estructural. Así, la magra capacidad de generación de créditos. Desde el punto de vista de la demanda, las recurrentes tensiones cambiarias y el descreimiento cada vez más generalizado en la capacidad de la moneda nacional de cumplir funciones de unidad de cuenta y ahorro. En torno a estos dos vectores de fuerza sobre los que se organiza la dinámica operativa del mercado financiero, se ensamban otros problemas. Así, por ejemplo, la fuga de capitales, la especulación financiera en detrimento del financiamiento productivo, la incapacidad de prevenir el abuso de mercado y la desprotección cada vez más marcada del cliente bancario frente a prácticas financieras basadas en la manipulación de información relevante al momento de la toma de decisiones.

Cada uno de estos problemas —incubados a lo largo del tiempo— son el resultado de múltiples factores explicativos. Por un lado, problemas de asimetría informativa, selección adversa y riesgo moral propio de la actividad bancaria, pero también de complejos procesos de captura del regulador y cooptación de segmentos del plantel de funcionarios que ocupan puestos relevantes en los principales organismos de control del mercado financiero argentino. Sin embargo, además de aquello, también inciden otros factores tales como un diseño institucional que ya no se ajusta a los tiempos que corren y, por sobre todas las cosas, la configuración de un sistema financiero ilegal cuyo funcionamiento se basa en criterios de imitación de las

operaciones bancarias clásicas, aunque efectuadas en condiciones de clandestinidad.

La configuración del sistema financiero ilegal no es episódica ni el resultado de una época o una cosmovisión determinada. Por el contrario, posee fuertes y complejos lazos de arraigo dentro del mercado financiero y los mercados en general. La razón explicativa principal del peso significativo de este sistema ilegal reside precisamente en la capacidad de privatizar una de las funciones básicas de cualquier banco central. Me refiero al sistema de pagos que la economía utiliza para canalizar transacciones sobre bienes y servicios. Dicho del modo más directo, la economía informal e ilegal necesita del auxilio del sistema financiero ilegal para la puesta en circulación de activos procedentes de operaciones sub-registradas o ligadas con fenómenos criminales como la corrupción, el narcotráfico, la trata de personas o el financiamiento ilegal de la política.

Por otro lado, este punto reviste especial preocupación de cara al fracaso que se ha tenido en los últimos cuarenta años por controlar la inflación. Los guarismos que ofrece al país no son comprensibles ni bajo el esquema de explicaciones propios del enfoque monetario, como tampoco logra encontrar explicación bajo el modelo de puja distributiva. Estas dos visiones, que muchas veces aparecen enfrentadas, tienden a olvidar que ninguna economía logra por sí misma establecer pautas racionales de asignación de precios ni de regulación general del sistema de precios, si la economía ilegal adopta una entidad suficientemen-



te considerable como para controlar el desenvolvimiento de la economía legal. Dicho en otros términos, la política económica fracasa en el intento de establecer incentivos frente a un modelo de rentabilidad dual que coacciona a los inversores a comparar la tasa de retorno que ofrece una actividad regulada frente a la tasa de retorno que surge del comportamiento clandestino.

V El planteo de esta discusión en el corazón de la política monetaria del banco central, conduce a señalar que ni el modelo de agregados monetarios, ni el modelo de metas de inflación, lograron incidir en el control de la inflación, mientras que las políticas desplegadas sobre el mercado cambiario, sea a través de políticas de control cambiario o de operaciones de mercado abierto —o una combinación de ambas—, lograron incidir significativamente. Como resultado de este proceso, tenemos que: a. la herencia de la esterilización remunerada mediante letras de liquidez —originalmente ligado con el plan de metas de inflación—, lejos de ser desarticulado, se ha profundizado de un modo inexplicable; b. la orientación del crédito a sectores específicos, tampoco logró avances significativos; c. el peso del sector de créditos no financieros y del sector fintech ha crecido sin que se hayan generado los reajustes en materia de supervisión orientados a capturar el análisis de estos fenómenos.

VI Así, la primera pregunta que podemos formularnos es si el diagnóstico sobre el perímetro regulatorio del sector financiero logra captar la complejidad del fenómeno bajo estudio. La respuesta negativa se impone rápidamente,

si se tiene en cuenta que el mayor peso del sector de créditos no financieros sobre los bancos, se suma a la proliferación de mesas de dinero en la que se canaliza el ahorro procedente de actividades no registradas. Por caso, ¿nadie se preguntó dónde se valoriza el excedente del contrabando de granos? Una parte ciertamente queda colocada en el exterior, sin embargo, otra porción del excedente circula localmente en circuitos ligados al desarrollo de proyectos de inversión inmobiliaria, operaciones de crédito, financiamiento de cooperativas y mutuales, entre otras expresiones.

VII La crisis del perímetro regulatorio también afecta al conjunto de actividades que tradicionalmente no se localizan bajo el paraguas del BCRA. Por ejemplo, las propias del mercado de capitales o del sector mutualista que poseen capacidades autónomas de movilizar fondos financieros a tasas de interés exorbitante y que no guardan ninguna relación con créditos que puedan definirse como de “ayuda social”, tal como exige la ley.

VIII Por otro lado, la mayor complejidad del sistema financiero y su persistente interconexión, de la que el proceso de desmutualización generado a partir de la sanción de la ley de mercado de capitales, es un ejemplo claro, también muestran que el diseño de las políticas de supervisión ya no puede pensarse en segmentos separados y estancos.



IX Tampoco guarda mayor lógica mantener vigente un sistema que tiende a operar sobre la base de compartimentos estancos, cuando la penetración del sistema financiero argentino sobre el PBI es tan magra que no justifica la separación de funciones que está vigente actualmente. Esta solo tiene sentido sobre criterios de especialización y complejidad que nuestro sistema, como vimos, no posee.

X Se impone así una discusión necesaria en relación con la redefinición del modelo de supervisión sobre la base de cuatro ejes decisivos. Por un lado, redefinir el vínculo institucional entre la superintendencia financiera y el Banco Central. Por el otro, el estudio del modelo de coordinación entre las distintas instancias que ejercen funciones de supervisión en cada uno de los segmentos del sistema financiero. A estos dos campos de reforma, se debe agregar necesariamente la discusión de un capítulo específico de protección del usuario financiero y, finalmente, la creación de una fuerza de policía financiera que asista al regulador en sus tareas de aplicación de la ley.

XI Vayamos entonces por partes. La actual oficina de la superintendencia financiera, denominada SEFYC (Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias), depende institucionalmente del Presidente del Banco Central, quién propone al Presidente de la Nación para la designación del Superintendente (conjuntamente con la del Vice Superintendente), por el plazo de tres años (Ley 24.144 y ss. Art. 43, 45). El Superintendente integra el cuerpo de directores del Banco Central de la República Argentina. De este modo, se tiene que las responsabilidades atinentes a la fiscalización y control de operaciones financieras y el cumplimiento de las disposiciones regulatorias en la materia, recaen sobre el Banco Central, y en última instancia sobre quien ejerce el cargo de Presidente de la institución (Ley 26.739, art. 10 inciso e). Asimismo, el Presidente de la institución tiene bajo su cargo la administración del banco y operar en los mercados monetarios y cambiarios, entre tantas otras tareas (Ley. 26.739, art. 10 inciso a y j).

De modo que se produce una confluencia de funciones vinculadas, por un lado, con el diseño y administración de la política monetaria y cambiaria y, por el otro, con la ejecución de aquellas tareas que conlleva el control operativo sobre el sector. Se trata de una función bifronte, donde se adoptan medidas de naturaleza financiera, al mismo tiempo que se ejecutan tareas vinculadas con la supervisión financiera, en cuyo interior se deben diferenciar distintos niveles de análisis. Desde el renglón de la emisión de licencias para operar, pasando por el establecimiento de exigencias de capitales mínimos y la adopción de regímenes informativos, hasta la dirección del cuerpo de inspectores que analizan operaciones en las entidades, todo ello sin tener en cuenta la presencia cada vez más creciente de mercados financieros ilícitos interconectados con el sistema financiero formal.

Este modelo bifronte de política monetaria y supervisión prudencial a la vez, ha demostrado su ineficacia desde el punto de vista del control de operaciones ilícitas tanto como de la permanente reiteración de prácticas abusivas para los consumidores financieros, pero también con relación a aspectos claves de la matriz macroeconómica nacional cuya principal característica viene siendo la fuga de capitales combinado con fuertes presiones cambiarias y distorsión generalizada en el sistema de precios de la economía. La salida de divisas, la no liquidación del contravalor generado por exportaciones, la sobrefacturación de importaciones, son fenómenos que muestran un patrón de reiteraciones continuada en el tiempo, sin que el brazo de control del Banco Central logre domar el fenómeno. A veces por negligencia, a veces por complicidad, otras por decisiones deliberadas en favor de la desregulación financiera, lo cierto es que, reitero, el modelo de inserción de la superintendencia dentro del Banco Central ha mostrado su fracaso.

Párrafo aparte merece el complejo proceso de cooperación que ha venido sufriendo a lo largo de los años, especialmente durante la década de los noventa, mo-



mento en que cuadros técnicos de mucho peso organizaron el diseño de áreas claves del organismo en una clara mimesis con los intereses del sector privado, al tiempo que se producía el vaciamiento de áreas que habían sido gestadas con un norte orientado hacia la conformación de equipos especializados de investigación y litigio sobre diferentes manifestaciones de la delincuencia bancaria. A todo ese proceso, se sumó también la disolución de atribuciones que eran propias del cuerpo de inspectores y el pase a retiro de importantes cuadros formados al calor de un paradigma basado en la inspección operativa de actividades. Otro hito significativo han sido los cuatro años de gobierno del macrismo, momento en que también se procedió a la disolución de áreas claves vinculadas con el control de la actividad financiera ilícita. El despido de trabajadores/as marcó un punto emblemático del proceso de debilitamiento institucional del rol de la supervisión financiera.

Todos estos procesos institucionales, simplificados por razones de tiempo y espacio, redefinen un perfil de banca central carente de una visión clara sobre las funciones de superintendencia del sistema financiero. La consecuencia directa es un modelo débil y sin voluntad efectiva de control y mitigación de eventos riesgosos para la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

XII A falta de comprensión real sobre la profundidad del problema es llamativa si se tiene presente que los mercados financieros globales han alcanzado niveles de abstracción y sofisticación capaz de condicionar el desempeño democrático de los gobiernos, al tiempo de poseer suficiente capacidad para desestabilizar economías enteras como consecuencia del riesgo de interconexión de contratos financieros de todo tipo. A ello, hay que agregar que los mercados financieros poseen un dinamismo marcado por notas de fuerte opacidad y capacidad de poner en circulación flujos ilícitos procedentes de delitos organizados.

XIII Si bien nuestro país ha optado por un modelo de supervisión especializado en agencias específicas que ejercer roles de actuación sobre segmentos blindados de la actividad financiera (CNV controla el mercado de capitales, mientras que la SSN el mercado asegurador y el Inaes las actividades de créditos generadas por mutuales y cooperativas), existen otros diseños de supervisión financiera que el país debería estudiar de cara a una reforma radical del sistema de regulación y control de la actividad del sector. Así, algunos países han optado por un diseño de política regulatoria de la actividad basado en la supervisión integrada, mientras que otros optaron por el modelo de picos gemelos, al tiempo que un tercer grupo emplea modelos de actuación desconcentrada de las funciones de superintendencia financiera.

XIV El modelo integrado ofrece la ventaja de poner bajo la órbita de una única autoridad la misión de supervisar todo el rango de actividades que integran el sector financiero. La concentración de funciones asociadas a la regulación de mercados financieros específicos, ofrece ventajas de actuación para el caso de países con niveles bajos de desarrollo y expansión del sistema financiero. Sin embargo, plantea algunos problemas desde el punto de vista de la regulación en la medida que no conlleva un grado preciso de delimitación de funciones y atribuciones. Sin embargo, dada la penetración del sistema financiero argentino en el Producto Bruto Interno, este modelo podría ser conveniente, al menos como paso transicional hacia su recomposición definitiva. Durante los años ochenta Singapur optó por este modelo y, en nuestra región, Uruguay emplea un diseño similar. De adoptarse un esquema de estas características, las funciones de control de la Comisión de Valores pasarían a la órbita de la superintendencia financiera, tal como fue en su origen. Cierto es que el grado de desarrollo del mercado de capitales nacional es por demás exiguo y un modelo de estas características contribuiría a su depuración.



XV Países como Holanda o Australia, han adoptado el modelo de picos gemelos, cuya característica principal es la actuación de dos organismos separados pero integrados entre sí. Uno de ellos, ejerce funciones de supervisión prudencial mientras que el otro adopta reglas destinadas a la protección del consumidor financiero. Contrastado contra este modelo, el diseño de superintendencia vigente en el país, ejerce funciones prudenciales ligadas exclusivamente al seguimiento de las reglas de suficiencia de capital (ratio y buffers definidos por Basilea), al tiempo que delega en las entidades del sector privado el tratamiento primario de los asuntos de consumo financiero. El intento de transformar este modelo asignando a la Gerencia de Protección del Usuario Financiero del BCRA tareas de investigación de abusos de mercado fue disuelto con posterioridad al año 2015, en una clara afirmación de una visión del sistema financiero como prestador de servicios privados. Actualmente, dicha Gerencia mantiene el diseño funcional de delegación de incumbencias en el sector privado. Un modelo de estas características ofrecería la posibilidad de asignar funciones ligadas con la supervisión prudencial de un lado, mientras que del otro, permitiría formar un cuerpo de profesionales del derecho y la práctica bancaria, dedicados a investigar y litigar casos de afectación de derechos del consumidor financiero. Nada de esto se puede lograr con el modelo vigente.

XVI Los países de la costa del pacífico de América Latina (México, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica y algunos del Caribe como República Dominicana), han optado por modelos de separación entre el Banco Central y la superintendencia de bancos. En algunos casos, estos organismos dependen de una junta de gobierno monetario mientras que en otro, el peso del Presidente del Banco Central se encuentra contrabalanceado con el resto de actores con roles de dirección sobre la materia. Este modelo plantea ventajas y desventajas. La ventaja es que podría dotar a la superintendencia de mayor entidad y protagonismo, lo que en un contexto de las características del sistema financiero nacional podría resultar conveniente. Sin embargo, existen algunos riesgos asociados a este proceso de desanclaje institucional, en la medida que un mal diseño de las reglas de coordinación institucional e intercambio de información con el Banco Central, podría comprometer soluciones eficaces en eventos de crisis sistémica. Este aspecto, no debe ser visto como un obstáculo al cambio, puesto que existen innumerables herramientas legales

y tecnológicas para organizar lúcidamente el manejo de la información sobre la operatoria financiera del sector.

XVII El breve recorrido por los diferentes modelos tiene por misión mostrar la importancia de abrir un debate en torno al rediseño institucional de la función de superintendencia.

XVIII Resulta oportuno entonces, conducir el esfuerzo institucional y la reflexión política hacia una reforma del modelo de superintendencia de manera de concretar dos cambios institucionales significativos. De un lado, independizar el organismo de control del corazón del Banco Central. Esto implica separarlo tanto del tratamiento junto al resto de los capítulos que integran la política monetaria, como dotarlo de funciones, herramientas, recursos y un entorno institucional no contaminado con vicios y problemas institucionales que el organismo trae de arrastre desde hace muchos años. La separación de organismos resulta así un primer paso de cara a la transformación del modelo de gestión de la actividad financiera, siendo esta una medida consistente con un enfoque de regulación financiera basado en criterios de servicio público.

XIX Otro tanto resta decir con relación a los demás sectores que integran el sistema financiero. Excepto en el caso del sector asegurador cuya dinámica no presenta grandes problemas desde el punto de vistas de la regulación y control, los sectores que conforman el mercado de capitales y las cooperativas y mutuales, deben estar integrados bajo un mismo organismos de control y supervisión financiera, toda vez que estas actividades se encuentran profundamente conectadas por diferentes circuitos de negocios, formales, paralelos o incluso, directamente, criminales. Así, las funciones inherentes a la Comisión de Valores, en cuando organismo de control de la oferta pública deben quedar absorbidas por el supervisor financiero, al tiempo que los negocios del denominado crédito no bancario, cuyas características de opacidad, usura y exposición al lavado de dinero resultan alarmantes, también deben quedar concentradas bajo la misma órbita. En este sentido, el modelo puede adoptar la forma de un Consejo de Supervisión Financiera integrado con distintos brazos de intervención, uno especializado en el mercado de capitales, otro en el sector cooperativo, un tercero en el sector bancos y un cuarto especializado en mercados financieros ilícitos.



XX Sin perjuicio de la conformación de un consejo, la conducción operativa del organismo de supervisión del sistema financiero deberá quedar en manos de un superintendente dotado con poderes y autonomía para el ejercicio de controles tanto prudenciales como de inspección.

XXI El diseño de misiones y funciones de este organismo deberá contemplar el análisis de mercados criminales ligados con la actuación de la intermediación financiera, como un eslabón de igual peso que el conjunto de las áreas clásicas de supervisión prudencial, análisis de requerimientos de capital, regímenes informativos y sistemas informáticos. La incorporación de este elemento resulta de vital importancia para lo cual se requiere inversión en tecnología y formación de cuadros técnicos especializados en la comprensión de los vínculos entre dinero y criminalidad económico financiera. Adicionalmente, no debe perderse de vista la necesidad de establecer áreas ligadas al control de la actividad financiera a través de "pooles de inversión en monedas virtuales" que operan en zonas de opacidad.

XXII Por otro lado, se requiere de un tercer vector de transformaciones en torno a la construcción de un programa de política pública destinado a la protección del usuario financiero. En este campo, también ha fracasado el Banco Central, tal como demuestra la innumerable cantidad de quejas no resueltas. Dos enfoques posibles podrían ser: de un lado un área de intervención específica dentro del organismo de supervisión del sistema financiero; mientras que el segundo podría ser la creación de una defensoría de los usuarios financieros cuya ubicación institucional sea completamente independiente. Dotar a este organismo de funciones e inspectores con autonomía podría ser una poderosa medida para mitigar el comportamiento ilícito de bancos en las operaciones vinculadas con colocación de créditos y relacionamiento contractual con la clientela. Asimismo, una de sus funciones básicas y diferenciadoras del trabajo de la superintendencia, reside en contar con un cuerpo de abogados especializados en litigios por abusos financieros,

litigios que podría marcar diferencias sustantivas en temas relevantes como la recuperación de dinero mal debitado a los clientes, aplicación de sanciones pecuniarias e imposiciones de medidas judiciales correctivas. De modo que la distinción principal que se debe trazar entre un organismo independiente de superintendencia y una defensoría de protección de derecho de consumo financiero, reside en que si el primero ejerce poder de policía, el segundo litiga en defensa de los usuarios.

XXIII Resta mencionar un cuarto eje de transformación, que es la creación de un cuerpo especializado de policía financiera. Actualmente nuestro país no cuenta con un cuerpo de estas características y las pautas de formación de las policías que operan en el territorio nacional, carecen de los conocimientos especializados que la práctica requiere. Formar una policía financiera implica varias cosas. Por un lado, entrenar agentes en el manejo del negocio financiero. Esta es una tarea compleja que exige capacitación en enfoques diversos, además de una mimesis con las pautas y hábitos del sector. Por otro lado, también implica formar agentes con perfil de investigadores, es decir, capaces de actuar proactivamente en aras de detectar operaciones ilegales, prácticas de abuso de mercado y puntos de conexión entre finanzas formales y clandestinas. Este cuerpo de investigadores funciona bajo la esfera de la superintendencia financiera, es decir que en relación con este asunto, estamos hablando de un cuerpo policial con capacidad de investigar la actividad financiera que funciona bajo la dirección de la superintendencia de bancos. Su trabajo conjunto con los inspectores no debe ser visto como prácticas yuxtapuestas sino como parte de un mismo campo de actuación.

XXIV Estos elementos deben ser puestos en debate de cara a repensar todo el modelo de supervisión financiera nacional, especialmente ante la evidencia de que los mercados criminales cada día tienen mayor poder de cooptación sobre la dinámica de funcionamiento de la economía formal.