

¿REFORMA FINANCIERA ESTRUCTURAL O AJUSTES REGULATORIOS Y REFORMA JUDICIAL?

Leonardo Villar Gómez*

**Debates de Coyuntura Económica
*¿Cuál es la Reforma Financiera que Necesita
Colombia?***

**FEDESARROLLO – FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
Bogotá, Octubre 4 de 2006**

*Codirector Banco de la República. Opiniones personales. No comprometen al Banco de la República ni a su Junta Directiva

TEMARIO

- I. Profundización financiera y vulnerabilidad económica**
- II. Estructura General del Sistema Financiero: Una estructura razonable**
- III. Regulación: Ajustes Indispensables**
- IV. Información crediticia, derechos de los acreedores y entorno judicial**
- V. Conclusiones.**

TEMARIO

I. Profundización financiera y vulnerabilidad económica

II. Estructura General del Sistema Financiero: Una estructura razonable

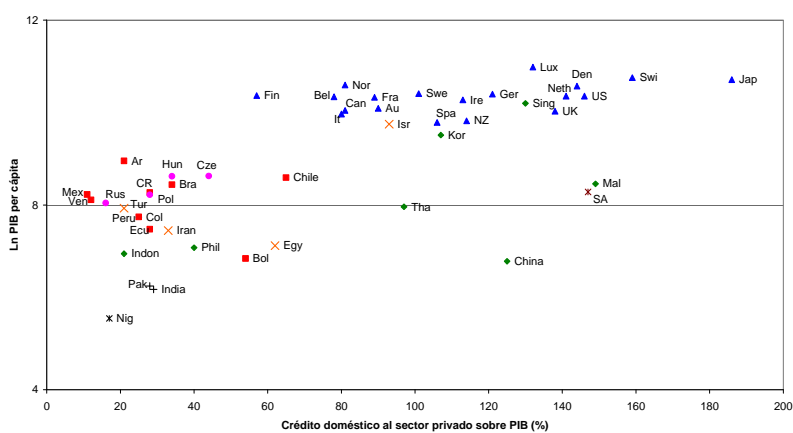
III. Regulación: Ajustes Indispensables

IV. Información crediticia, derechos de los acreedores y entorno judicial

V. Conclusiones.

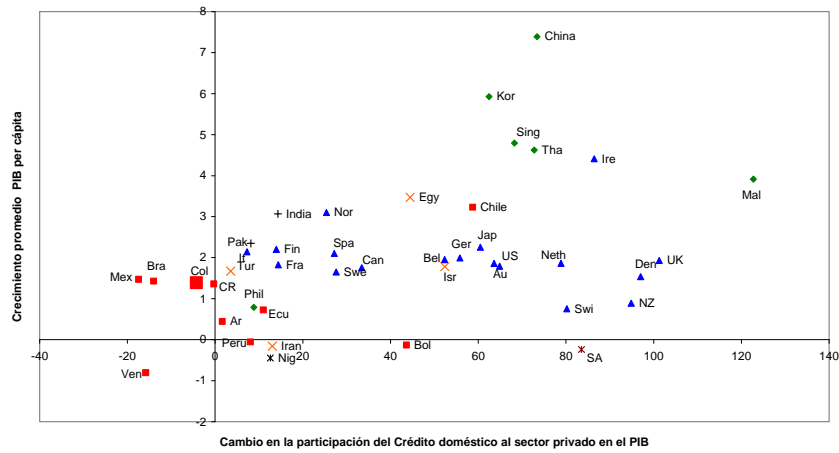
Mayor profundización financiera (Crédito al s. privado/PIB) está asociada con altos niveles de ingreso per-cápita

Profundización Financiera y desarrollo económico (2001)



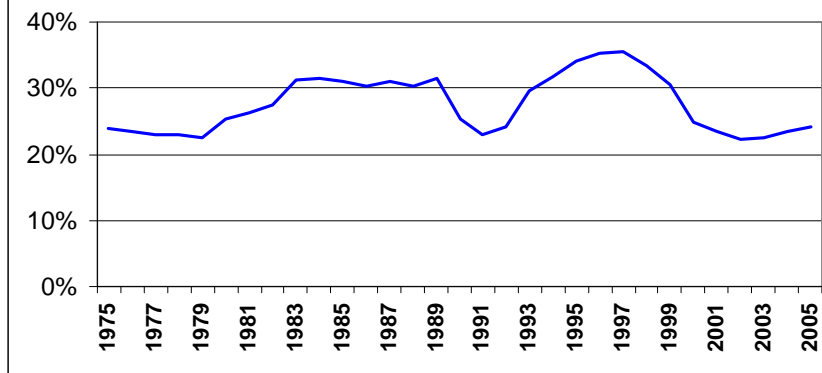
...y también con mayor crecimiento económico

Crecimiento y Profundización Financiera 1974-2001

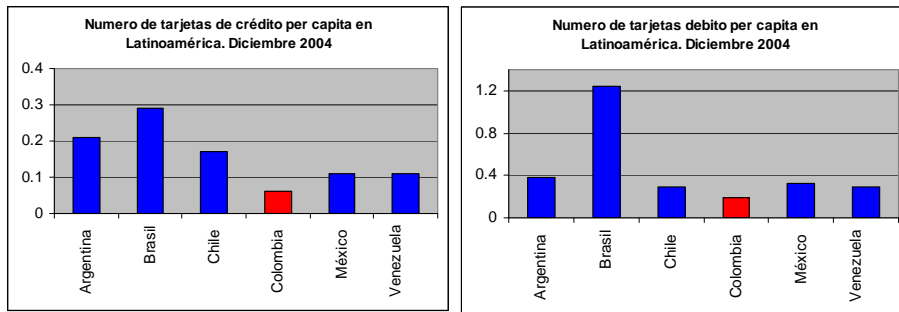


Colombia: En 30 años no se ha avanzado nada en profundización financiera

GRADO DE PROFUNDIZACIÓN FINANCIERA
(Saldo de Crédito al sector privado como porcentaje del PIB, ajustado por PPA de 1994)



Adicionalmente el nivel de bancarización en Colombia es muy bajo, aun si se compara con otros países latinoamericanos.



Fuente: The Economist Intelligence Unit

Los indicadores presentados sugieren que Colombia requiere grandes cambios para avanzar hacia la profundización financiera

- ¿Cambios en la estructura general del sistema financiero?
- ¿Ajustes regulatorios dentro de la estructura actual del sistema financiero?
- ¿Cambios en el entorno jurídico de la actividad financiera, asociados con la información sobre los deudores y los derechos de los acreedores?

Argumento central:

Algunos cambios en la estructura general del sistema financiero pueden ser necesarios y convenientes....

Sin embargo, los grandes obstáculos para la profundización financiera están más vinculados con temas regulatorios y con el entorno jurídico de la actividad

TEMARIO

I. Profundización financiera y vulnerabilidad económica

II. Estructura General del Sistema Financiero: Una estructura razonable

III. Regulación: Ajustes Indispensables

IV. Información crediticia, derechos de los acreedores y entorno judicial

V. Conclusiones.

Preguntas planteadas en invitación a este Debate:

1. ¿Para lograr mayores niveles de bancarización y profundización financiera, deben marchitarse los vehículos especializados que aún se mantienen en Colombia?
2. ¿El camino hacia un menor grado de especialización debe darse o no de manera voluntaria?

La respuesta que propongo en esta presentación tiene dos partes:

1. Para Establecimientos de Crédito:

-La especialización es una estrategia empresarial tan válida como la diversificación y búsqueda de economías de escala. El dilema debe dirimirlo el sector privado y no el regulador.

- La estructura legal en Colombia es suficientemente flexible para facilitar la competencia y la consolidación de los establecimientos de crédito que quieren hacerlo.

2. Para actividades de seguros, pensiones y cesantías, fiducia, corretaje e inversión en el sector real

Integrarlas con los establecimientos de crédito haría exageradamente complejas las tareas de supervisión y el manejo de los conflictos de interés al interior de las entidades.

Establecimientos de Crédito: Tres Reglas generales de su estructura actual

- a. Con mayor capital se pueden hacer más actividades (ej: Bancos vs CFC o casas de cambio).

Excepción: LEASING como actividad exclusiva de las CFC. No se ven razones para mantener la restricción sobre los bancos.

- b. No hay estímulos artificiales hacia la especialización ni discriminación por el tipo de sectores atendidos.
En el pasado: Caso de las CAV.
Hoy: BECH y Bancos Comerciales tienen tratamiento equivalente.

- c. La especialización puede darse como resultado de las ventajas competitivas de cada entidad, sin necesidad de elementos regulatorios de carácter forzoso.
- Crédito a PYMES o microempresas.
 - Originadoras y administradoras de cartera hipotecaria
 - Crédito agropecuario

La estructura creada en 1990 ha permitido un proceso importante de consolidación:

De 141 establecimientos de crédito en 1996 se pasa a 47 en 2005.

Número de Establecimientos de Crédito

	Bancos	CAV/BECH	Corporaciones Financieras	CFC y Compañías de Leasing	TOTAL
1990	26	10	22	72	130
1993	29	10	21	68	128
1996	32	9	25	75	141
1999	24	8	10	38	80
2002	21	6	6	26	59
2004	21	6	4	24	55
2005	16	5	2	24	47

Como consecuencia, las 20 entidades más grandes pasaron de representar el 66% al 92% de los activos del sistema.

Participación de las Entidades más Grandes en el Activo Total del Sistema

	20 Entidades Más Grandes	4 Entidades Más Grandes
1990	66%	27%
1993	65%	23%
1996	68%	21%
1999	84%	29%
2002	81%	29%
2004	86%	34%
2005	92%	41%

Y se han podido aprovechar las Economías de Escala...

El tamaño promedio de los establecimientos de crédito en 2004 es más de 4 veces el de 1990, en términos reales.

Valor Promedio de los Activos Totales por Entidades Financieras (Cifras en Miles de Millones de Pesos de 2004)

	Bancos	CAV/BECH	Corporaciones Financieras	CFC y Compañías de Leasing	TOTAL
1990	1786	1450	388	137	610
1993	1935	2000	511	211	790
1996	2040	3813	642	163	908
1999	2778	4042	1348	148	1478
2002	3090	4183	1647	180	1776
2004	3707	4209	2230	330	2181
2005	7186	2028	1081	284	2545

...sin frenar posibilidades de entidades especializadas pequeñas, como las CFC.

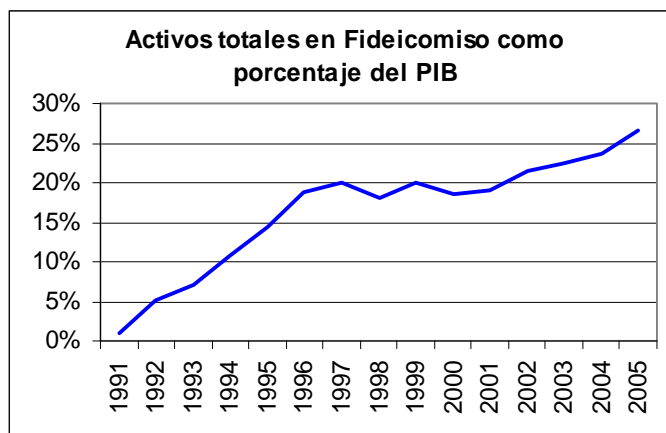
¿Avanzar hacia la “multibanca” en un sentido amplio?

**¿Deben unirse los
establecimientos de crédito con
los de Seguros, Pensiones,
Fiducia, Corretaje e Inversión en
el sector real?**

Contra-argumentos

- El esquema actual de conglomerados permite que todas las actividades sean desarrolladas por los mismos grupos económicos y que se aprovechen sinergias entre instituciones.
- Los sobrecostos administrativos de mantener instituciones separadas se pueden minimizar con regulación apropiada sobre utilización de red de oficinas.
- En cambio, la supervisión de entidades con conflictos internos de interés conlleva grandes costos y dificultades.
→ Más fácil supervisar conglomerados con la estructura actual que supervisar cada actividad en grandes entidades con estructura de “multibanca”

Adicionalmente, los conflictos de interés pueden desestimular el desarrollo de productos nuevos que compiten con los tradicionales de los establecimientos de crédito. ¿Caso de las Fiduciarias?



Fuente: Asofiduciarias

En resumen:

Las características básicas de la estructura actual del sistema financiero parecen deseables y convenientes, independientemente de si corresponden o no a un esquema típico de "Multibanca".

Ajustes a la estructura, más que reforma estructural

Sin necesidad de grandes cambios estructurales, hay ajustes específicos que serían convenientes y no cambiarían la filosofía básica de la estructura actual:

1. **Autorización a los bancos para:**
 - i) **Adelantar operaciones de Leasing**
 - ii) **Financiar adquisiciones de empresas del sector real**
 - iii) **Desarrollar actividades fiduciarias complementarias**
(sin administración de portafolios de terceros)
2. **Armonización de la institucionalidad de los administradores de portafolios de inversión**
(fondos comunes de las sociedades fiduciarias, fondos de pensiones y cesantías, fondos de inversión de las firmas comisionistas de bolsa, etc.)

¿Posible con ajustes regulatorios, sin cambios en la Ley?

TEMARIO

I. Profundización financiera y vulnerabilidad económica

II. Estructura General del Sistema Financiero: Una estructura razonable

III. Regulación: Ajustes Indispensables

IV. Información crediticia, derechos de los acreedores y entorno judicial

V. Conclusiones.

La estructura general del sistema financiero puede mantenerse sin grandes cambios legales...

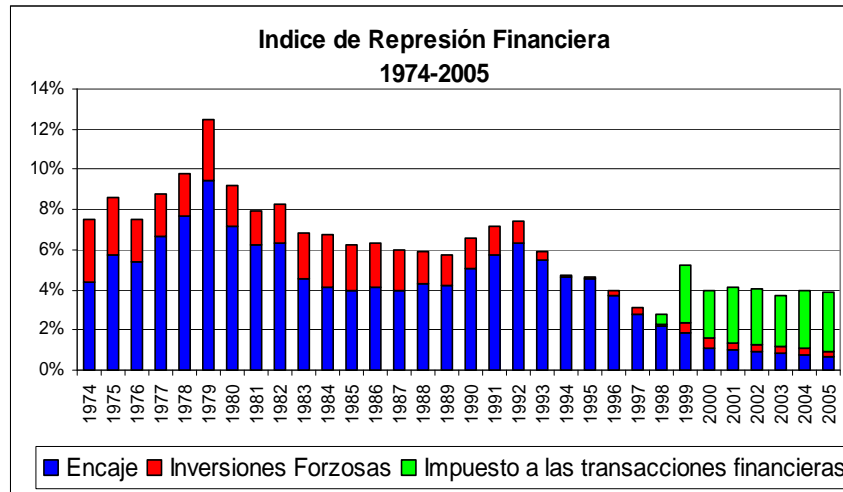
PERO...

la regulación del sector necesita modificaciones de fondo para estimular una mayor profundización financiera.

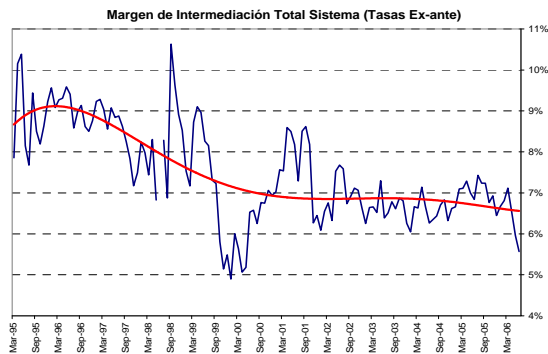
Cinco grandes temas:

- a. Sobrecostos a la intermediación e impuesto a las transacciones financieras.**
- b. Sesgos regulatorios a favor de inversión de portafolio en TES.**
- c. Límites a las tasas de interés y obstáculos para la masificación del crédito.**
- d. Uso de oficinas bancarias y corresponsales no bancarios.**
- e. Proceso regulatorio, supervisión y arbitrajes.**

a. Sobrecostos a la intermediación: Encajes, inversiones forzosas e impuesto a las transacciones financieras



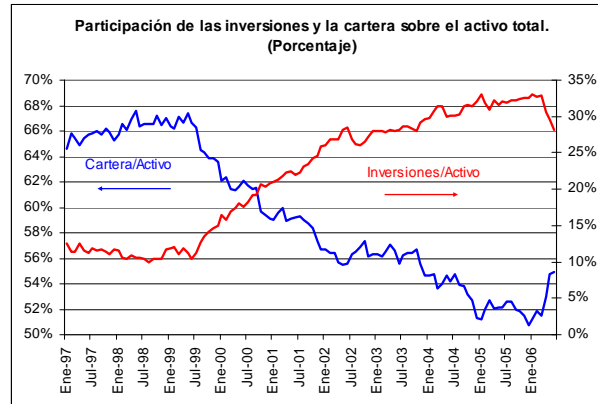
La tendencia de los sobrecostos a la intermediación se refleja en los márgenes entre las tasas activas y las pasivas promedio, que siguen siendo excesivos, aunque menores que en la década de los noventa).



Restringir los márgenes a "sombbrero", sin bajar los sobrecostos a la intermediación, como sucedió en 1999-2000, sólo se refleja en menor oferta de crédito.

b. Sesgos regulatorios a favor de inversiones en TES.

La baja ponderación de los riesgos de mercado y del riesgo crediticio de los TES ha coadyuvado a la sustitución de cartera por títulos de deuda pública.



c. Límites a las tasas de interés y obstáculos a la masificación del crédito.

Ejemplos:

- Tasas de interés de usura y crédito informal vs microcrédito.

- Tasas máximas remuneratorias para vivienda vs crédito para VIS

d. Uso de oficinas bancarias y corresponsales no bancarios

Búsqueda de economías de escala y externalidades sin problemas de "multibanca"

-Avances recientes con corresponsales no bancarios en programa de "Banca de las Oportunidades"

-Posibilidades en ampliación de uso de oficinas bancarias para prestación de otros servicios.

e. Proceso Regulatorio, arbitrajes y Supervisión.

La armonización institucional y regulatoria de los administradores de portafolio fue un propósito explícito de la fusión de las Superintendencias.

Sin embargo....

- No hay un proceso ágil para expedición de regulación que garantice mayor armonía.**
- Se agravó la separación entre regulación y supervisión: "the most striking feature" del esquema que existía antes de la fusión (Carmichael, p 56).**

Necesidad de avanzar en la línea propuesta por Carmichael:

1) Comité de Regulación Financiera, con participación del Minhacienda, el BR, Fogafín y tres delegados del Presidente, el cual debería actuar como Junta Directiva de la Superfinanciera y aprobar la regulación financiera.

2) Autonomía presupuestal y administrativa

3) Inmunidad de la Superintendencia para procesos legales por decisiones tomadas de buena fé. ("the single most greatest challenge in designing the SMIF" , p. 7)

TEMARIO

I. Profundización financiera y vulnerabilidad económica

II. Estructura General del Sistema Financiero: Una estructura razonable

III. Regulación: Ajustes Indispensables

IV. Información crediticia, derechos de los acreedores y entorno judicial

V. Conclusiones.

Conjuntamente con los temas regulatorios, el **entorno jurídico** genera obstáculos a la profundización financiera y la bancarización que pueden ser más importantes que la estructura general del sector financiero.

Tres temas:

- 1) Registros de Información crediticia
- 2) Procedimientos de cobranza y defensa de los derechos de los acreedores
- 3) Estabilidad de las condiciones establecidas en los contratos de mutuo.

1) Disponibilidad de Información sobre Historias Crediticias

¿Por qué es importante la información crediticia sobre los deudores?

- Permite al acreedor conocer los hábitos de pago de sus clientes potenciales.
- Ayuda a reducir los costos de intermediación, al bajar los costos de selección y monitoreo de los clientes.
- Facilita el acceso a crédito a quien carece de garantías. La "reputación" es el principal activo para la mayor parte de los potenciales prestatarios.

El BID calcula que, para un país promedio, la implementación de registros crediticios, aumenta la relación crédito/PIB (esto es, la profundidad financiera) en un 9.6% del PIB.

→ Urgencia de adelantar la discusión sobre la **Ley de Habeas Data** aislándola de elementos ideológicos y de intereses particulares

Proyecto de Ley 27 de 2006 de Habeas Data

Ventajas:

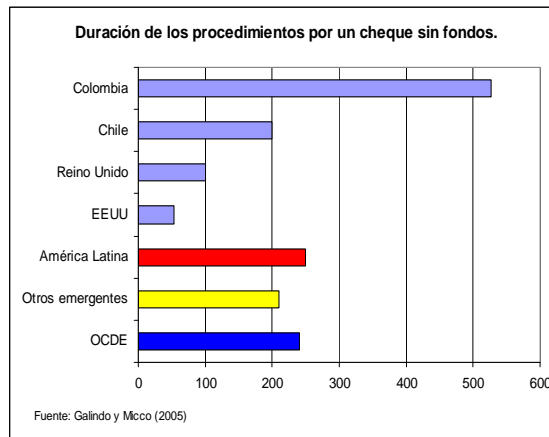
- ✓ Regula responsabilidad de administradores frente a reportados.
- ✓ Aumenta información relevante (montos y tiempos de mora, calidad del moroso como principal, avalista, fiador, etc.)

Comentarios:

1. Mejor más información que menos información
2. Establecer límites en el tiempo para mantener información negativa tiene efectos complejos:
 - Ayuda a que antiguos morosos recuperen acceso al crédito, pero
 - Hace más difícil el acceso a los cumplidos, cuya historia no se puede verificar.
3. Información sobre pago de servicios públicos puede ser referencia para personas que no han accedido al sector financiero en el pasado.

2) Derechos de los acreedores y Procedimientos de Cobranza

Los Procesos legales son mucho más prolongados que en países con mayor desarrollo financiero y que en el promedio de América Latina



Proteger los derechos de los acreedores redundará en beneficios para los deudores: abarata el financiamiento de las actividades productivas y aumenta las posibilidades de acceso al crédito para quienes hoy no lo tienen.

La reforma del Código de Procedimiento Civil (Ley 794/03) ha permitido avances en los procedimientos de cobranza.

Sin embargo convendría debatir jurisdicción especial para procesos ejecutivos:

- Los procesos de cobro ejecutivo son el 86% de los procesos civiles en curso.
- Los procesos ejecutivos entrantes en 2002 (aprox. 426.000) fueron el 71% de los procesos civiles y cerca del 40% de todos los procesos judiciales.

Jurisdicción especial implicaría:

- Mayor agilidad en beneficio de los acreedores.
- Jueces mas especializados.
- Posibilidad de financiar parte importante del sistema judicial con "arancel" a cargo de los acreedores, liberando recursos fiscales.

3) Estabilidad en las condiciones establecidas en los contratos de mutuo

Problema:

Posibilidad de cambios en las tasas de interés de créditos vigentes por:

- modificaciones a tasas de usura
- Modificaciones a topes de créditos para vivienda

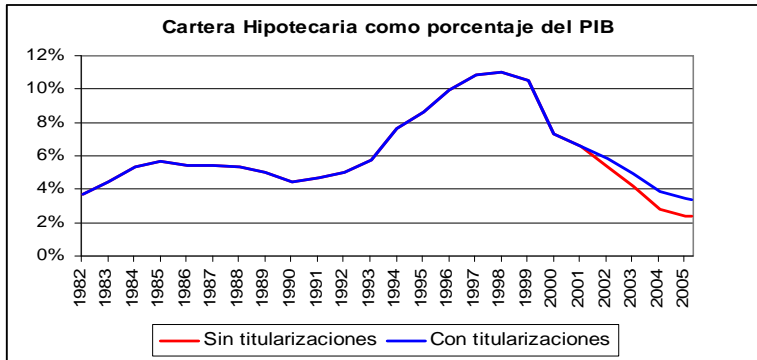
Efectos:

- Encarece y dificulta otorgamiento de nuevos créditos
- Retrasa las posibilidades de desarrollo de titularización de créditos hipotecarios

Relevancia del tema:

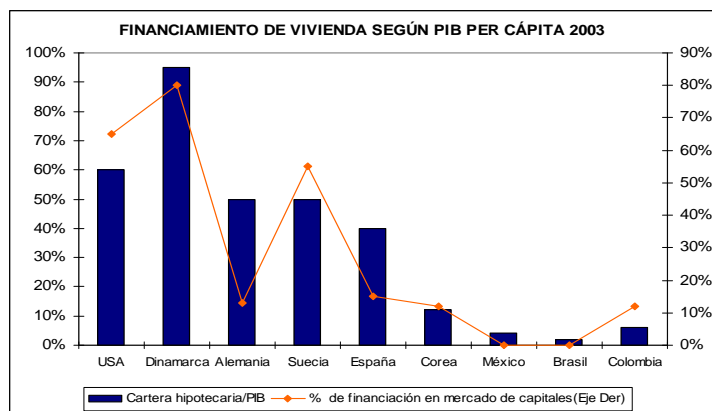
Crear condiciones propicias para el crédito de largo plazo y las titularizaciones es particularmente importante en la coyuntura actual:

- i) comienza a recuperarse la cartera hipotecaria, y
- ii) aparecen los créditos de largo plazo a tasa fija, gracias a la confianza en el mantenimiento de bajas tasas de inflación.



Fuente: ICAV, Superintendencia Financiera, DANE. Cálculos propios

En el contexto latinoamericano, Colombia empezaba a destacarse por el financiamiento hipotecario con titularizaciones



Fuente: Amaya y Martínez (2005)

Desafortunadamente, la incertidumbre generada por las medidas recientes sobre tasa máxima remuneratoria podría dificultar un desarrollo como el que se ha dado en los países desarrollados

TEMARIO

I. Profundización financiera y vulnerabilidad económica

II. Estructura General del Sistema Financiero: Una estructura razonable

III. Regulación: Ajustes Indispensables

IV. Información crediticia, derechos de los acreedores y entorno judicial

V. Conclusiones.

CONCLUSIONES

- **Incrementar la profundización financiera es condición necesaria para el desarrollo.**
- **El nivel de profundización financiera en Colombia ha tenido fuertes fluctuaciones asociadas con los ciclos económicos y los flujos externos de capitales.**
- **Pese a dichos ciclos, el grado de profundización financiera actual es similar al que tenía Colombia tres décadas atrás y muy inferior al de los países en desarrollo exitosos.**

CONCLUSIONES (2)

- **Las razones para el estancamiento del grado de profundización están vinculados en mayor grado con temas regulatorios y del entorno jurídico que con la estructura básica del sistema financiero, la cual tiene características altamente deseables.**
- **En este sentido, no parece necesaria una reforma financiera de fondo que cambie la estructura básica que se ha desarrollado a partir de la Ley 45 de 1990, sin perjuicio de ajustes puntuales en esa estructura.**
- **Enfrentar los temas regulatorios y de entorno jurídico mencionados en esta presentación puede ser más importante que cualquier "reforma financiera estructural".**

FIN