

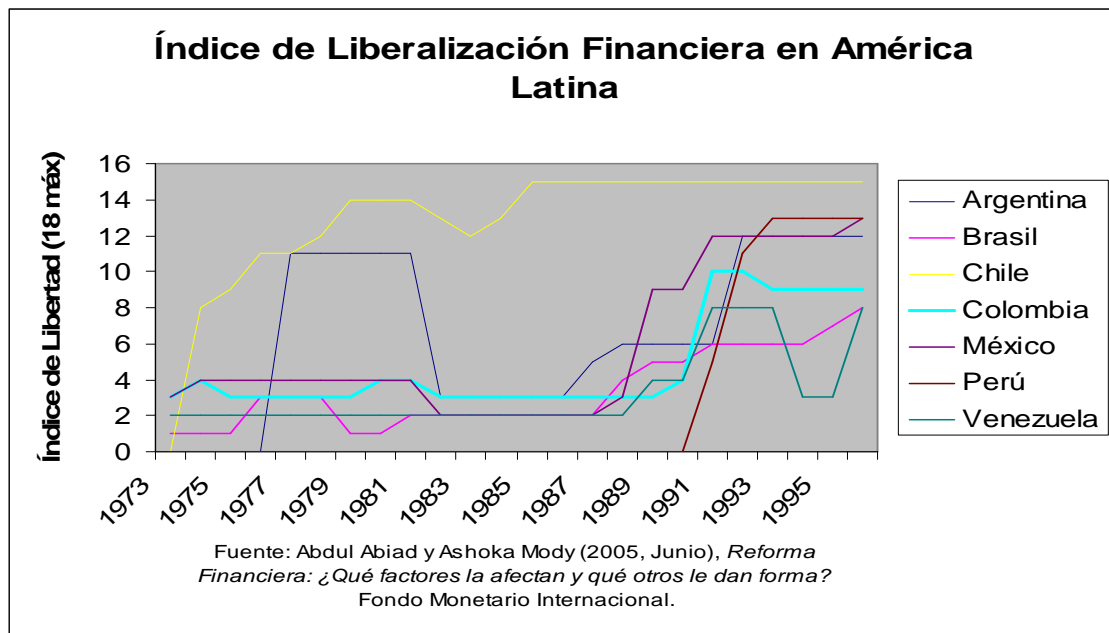
Conceptos ICP
Reforma Financiera
Instituto de Ciencia Política

Reforma Financiera, hacia la universalización de la banca.

El acceso masivo al sistema bancario se está convirtiendo en los últimos años en una de las mayores preocupaciones no solo del Gobierno sino del sector privado y de los organismos internacionales. El Fondo Monetario Internacional, en un reciente estudio titulado “Reforma Financiera: ¿Qué factores la afectan y qué otros le dan forma?” (Abiad y Mody, 2005), se refirió a la estrecha relación entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico. Según el informe, un sistema financiero competitivo permite una asignación más eficiente del capital, así como unas mayores tasas de interés real estimulan el ahorro. Por su parte, el Banco Mundial, en su análisis sobre la estructura del sistema financiero colombiano (De la Cruz y Stephanou, 2006, P. 42), encontró que desde un punto de vista conceptual los marcos legales y regulatorios colombianos tienden hacia la exclusividad, fragmentación y obsolescencia del sistema financiero. En otras palabras, el sistema se entiende como excluyente porque restringe innecesariamente la actividad financiera a los mismos bancos, dándole mayor peso entre otras a las compañías de *leasing* y fiduciarias. Por otra parte, la fragmentación y obsolescencia se refieren a la alta dispersión de los servicios financieros a través de diferentes vehículos que operan en distintos segmentos del mercado y que en vista de los avances en el tema se perciben como ineficientes al momento de responder a las necesidades del mercado.

Las cifras hablan por sí solas. En Colombia sólo un poco menos del 25% de las personas tiene por lo menos un servicio financiero (Banco Mundial, 2004), y en Bogotá esta cifra sube al 38.4%, variando entre el 67.6% para los estratos altos de la población y el 20.5% para los más pobres (Marulanda y Paredes, 2006). De igual manera, como podemos ver en la gráfica 1, en términos comparados Colombia está a mitad de camino en el proceso de liberalización financiera, mostrando un preocupante rezago con la tendencia seguida por otros países de Latinoamérica con características similares.

Gráfica 1.



La necesidad de impulsar el sector ha llevado al Gobierno a promover un paquete de medidas tendientes a disminuir los obstáculos que impiden el uso por parte del grueso de la población de los servicios bancarios legales. Es por ello que en julio del presente año, tras la creación de la Superintendencia Financiera (que consolida en una las operaciones de las antiguas Superintendencias Bancaria y de Valores) y del Banco de las Oportunidades (mecanismo que busca alcanzar a los sectores más vulnerables con micro créditos que permitan impulsar la iniciativa privada en sectores que por sus características no pueden acceder al sistema bancario) el gobierno expidió el Decreto de Corresponsales No Bancarios, por medio del cual se busca permitir a terceros ofrecer, en diferentes partes del país y siempre y cuando estén en línea, algunos de los servicios de los bancos a los cuales estos se encuentran inscritos. Sumado a lo anterior, el Presidente sancionó el primero de agosto la Ley de Valores, la cual tiene como espíritu modernizar la legislación del mercado, permitiendo una mayor protección a los inversionistas y estableciendo las bases para una mayor liquidez en el mercado.

Por otro lado, el Proyecto de Ley de Habeas Data, que establece unas reglas de juego más claras para el manejo de la información bancaria y crediticia primordialmente, buscando equilibrar los derechos y obligaciones tanto de los usuarios como de las entidades financieras, acaba de ser radicado en el Congreso. En consonancia con lo anterior, dentro del proyecto de reforma tributaria que cursa actualmente se busca extender a todos los

bancos la exención del impuesto de 4 por 1000 a cuentas con débitos mensuales inferiores a \$2.860.000 pesos (valor de 2006). Se evalúa la conveniencia de presentar una ley que regule las cuentas de ahorro de bajo monto, de modo que se flexibilicen los requisitos para abrir cuentas y se reduzcan los costos de transacción.¹

Se espera que al finalizar el año, o a comienzos de 2007, se presente el proyecto de reforma al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero. Su objetivo será modernizar el régimen y ponerlo de acuerdo a los estándares internacionales, esto significa que se va a tender a favorecer la “banca universal” y que se comenzarán a vivir transformaciones en especial en lo atinente a las corporaciones financieras y a los fondos de pensiones, donde se pretende crear un esquema multifondos que permita a sus afiliados escoger la mejor opción de inversión de acuerdo a su edad y perfil de riesgo.

El último proyecto, y políticamente uno de los de más difícil tránsito en el Congreso en vista de su contenido e implicaciones, es el de los Derechos de los Acreedores, pues contempla fortalecer la legislación estableciendo reglas de juego más claras que permitan a los acreedores reducir los tiempos y los costos para hacer efectivas las garantías de los préstamos (embargos), y darle a los usuarios mayores derechos y posibilidades para defenderse, esto reduciría los costos y los riesgos de otorgar préstamos.

Como se puede ver, la reforma financiera es todo un ejercicio de ingeniería institucional que tal como lo mencionamos en nuestro concepto sobre reforma tributaria, está en consonancia con Visión Colombia 2019 (Departamento Nacional de Planeación, 2005) y con las observaciones tanto del Banco Mundial como del FMI. Respecto a este último, vale la pena mencionar algunos asuntos importantes² que nos pueden servir como punto de partida para entender la naturaleza de las reformas financieras en el mundo:

- 1) Son tres los factores que ponen en marcha las reformas financieras
 - Acontecimientos puntuales (*shocks* financieros) que obligan a generar reformas.
 - Nueva información (derivada del éxito de las primeras medidas). ¿Cómo se sabe si las reformas son buenas o no? ¿Cuáles son los mecanismos que permiten

¹ “El Paquete Financiero”. *Revista Dinero*, 2006, Abril 8. Edición 259.

http://www.dinero.com/wf_InfoArticulo.aspx?IdArt=26648

² Abdul Abiad y Ashoka Mody. *Reforma Financiera: ¿Qué factores la afectan y qué otros le dan forma?* Fondo Monetario Internacional. 2005, Junio.

averiguarlo? El aprendizaje derivado de la acumulación de información permite la introducción de reformas.

- Ideología política, instituciones y estructura de gobierno. El estudio del FMI a 35 economías muestra que, a diferencia de lo que se piensa, los gobiernos de izquierda son los más propensos a liberalizar con éxito (P. 13). La razón aparentemente se basa en la percepción que tanto el público como el legislativo tienen sobre las motivaciones que jalonan la introducción de reformas. Se asume que un gobierno de izquierda tiene motivaciones sociales y por lo tanto las reformas no irían en detrimento del status social.
- 2) La apertura comercial está fuertemente relacionada con la liberalización financiera (P. 14).
 - 3) Las influencias regionales son un factor de confianza para impulsarlas (P. 15).

Si bien la naturaleza y el momento en que se presentan estas reformas difícilmente podrían ser mejores, pues el capital político con el que cuenta el gobierno colombiano facilita el tránsito de los proyectos de ley, hay algunos reparos que deben ser analizados con cuidado. El primero de ellos es la dificultad que implica implementar el servicio de los corresponsales bancarios donde realmente se necesita, es decir en zonas apartadas de las grandes capitales; pues a diferencia de la experiencia brasilera, donde se ha alcanzado cobertura bancaria del 100% en todos los municipios, Colombia vive una situación de conflicto donde a causa del orden público se inhibe la bancarización (Marulanda y Paredes, P. 35) y por lo tanto el mismo proceso se ve en entredicho. La gran pregunta es ¿a cuantos municipios se puede acceder? El país ha tenido grandes avances en materia de seguridad, pero aún así no es claro en cuánto se ha avanzado en el campo.

El segundo tiene que ver con la importancia de la gradualidad en la introducción de las leyes y decretos que componen la reforma financiera, la velocidad con la que el gobierno está promoviendo esto impide acumular la información suficiente para evaluar el impacto negativo o positivo de éstas y tomar los correctivos necesarios. Liberalizar el sistema financiero es sin duda una de las mayores necesidades que tiene el país para establecer una senda de crecimiento sostenible a largo plazo, sin embargo, es importante tener el tiempo suficiente para evaluar políticas ajustándolas al momento y situación específica de cada país. Legislar con teoría y experiencias de otros países, aunque válido, es insuficiente pues lo que bien puede funcionar en otra parte puede no hacerlo en Colombia, de ahí la

importancia de tomarse el tiempo para evaluar políticas introduciéndolas poco a poco.

Por último, si a la mayor liquidez que se le da al mercado a través de la ley de valores, le sumamos la derogación en junio del presente año del decreto que impedía la libre salida de capitales extranjeros provenientes de fondos de inversión, hasta pasado un año, podemos comenzar a observar lo que tal vez podría convertirse en una situación potencialmente peligrosa para el país, pues sin la existencia de limitaciones a lo que en su momento se conoció como “capitales golondrina” y sin un control claro sobre la tasa de cambio el país está aumentando su grado de vulnerabilidad a choques externos, entrando a depender del vaivén de mercado internacional. Pero a diferencia de lo que se puede pensar, la solución dista de hacer que el Estado reverse sus políticas de liberalización, al contrario, la respuesta es profundizar aún más en el establecimiento de políticas liberales, pero a nivel internacional. En 1998 George Soros mostraba su preocupación por la vulnerabilidad del sistema financiero internacional (Foreign Policy, Invierno 1998-1999) y propuso la creación de una nueva arquitectura financiera global que se basara por un lado en fortalecer aún más los bancos centrales de cada uno de los países y por otro, en que ellos tuvieran como referente una banca multilateral global encargada de respaldarlos en caso de ser necesario. Esto es básicamente lo que ha hecho el FMI en algunos países, entre ellos Colombia, pero en mayores dimensiones y con mayores alcances respecto a la soberanía de cada uno de los países, pues este banco central global no esperaría a las crisis o a las solicitudes de ayuda de cada uno de sus abonados.

En este momento existe consenso sobre la necesidad de reestructurar el sistema financiero internacional, acomodándolo a las nuevas circunstancias, sin embargo la velocidad a la que se mueven las reformas internacionales es mucho más lenta a la velocidad a la que los países vienen liberando sus sistemas financieros. Esta disparidad debe ser motivo de análisis pues con unos sistemas liberalizados y una arquitectura financiera en proceso de reforma, no habría modo de evitar un descalabro similar o de mayores proporciones al que vivieron los países asiáticos en la década de los noventa, Colombia debe cuidarse de esto. Bajo la perspectiva de la CEPAL (Ocampo, 1999), las vulnerabilidades pueden ser controladas con un buen manejo de cuenta de capitales - gestión macroeconómica consistente y flexible, normas estrictas de regulación y supervisión del sistema financiera y una política de pasivos destinada a inducir un perfil adecuado de la deuda pública y privada tanto interna como externa-, y con un control sobre el régimen cambiario que pueda ser

inducido por el gobierno.

En conclusión, la reforma financiera no sólo es prudente sino necesaria pues de la implementación de ésta depende gran parte del proceso de desarrollo al que apunta el país en los próximos trece años, sin embargo es necesario ser cautos en la velocidad con la que se implementan estas reformas y con la vulnerabilidad que adquiere el país al liberalizarse financieramente sin existir un organismo internacional capaz de responder no sólo a Colombia sino a todas las economías liberalizadas que podrían verse expuestas a crisis financieras globales.