

La reforma financiera: un agudo deterioro de la regulación

Con la entrada en vigencia de la Reforma Financiera se abren puertas que pueden hacer vulnerable un sistema que estaba preparado para soportar contingencias.

Por:

Gustavo Morales

Vicepresidente Jurídico
FASECOLDA

El pasado 15 de julio de 2009, entró a regir la Ley 1328, conocida como la Ley de Reforma Financiera. El primer debate de esa iniciativa en comisiones económicas conjuntas del Congreso había tenido lugar a mediados del 2008, pero mientras se preparaba la ponencia para el debate en las plenarias, durante el segundo semestre, estalló la crisis financiera mundial.

El consenso obvio entre los expertos era que no tenía sentido promover una reforma al Estatuto Financiero de Colombia, cuando el mundo entero iniciaba un complejo proceso de discusión global sobre la mejor forma de fortalecer la regulación financiera internacional. Aprobar en ese contexto una reforma financiera, a sabiendas de que era muy probable que al poco tiempo hubiese que reabrir el debate para incorporar a la legislación colom-

biana los nuevos consensos internacionales, no tenía mucho sentido.

Sorpresivamente, en mayo de 2009, el Gobierno resucitó la reforma financiera e impulsó el tramo final de su trámite, que culminó con la expedición de la misma a mediados de julio. Varios observadores, como el editorialista del diario El Espectador (Una reforma apresurada, junio 2009), se pronunciaron advirtiendo la inconveniencia de esta aprobación, no tanto por el contenido mismo del proyecto, aunque sobre eso había observaciones, sino por la inoportunidad del mismo en medio de la debacle financiera mundial.

El Gobierno se defendió de estas críticas aduciendo que esta actualización jurídica era muy necesaria para

el país, y sobre todo, que para Colombia eran relativamente irrelevantes las discusiones multilaterales sobre regulación financiera, toda vez que nuestro propio andamiaje regulatorio ya incorporaba muchas de las medidas que precisamente se echaron de menos en los países en los que se originó la crisis.

Sobre su necesidad cabe un debate: sin duda tiene algunas cosas buenas y útiles, pero revisada íntegramente, no se detecta ningún capítulo cuya entrada en vigor fuera una necesidad acuciante. Ahora bien, sobre la irrelevancia de los debates globales, lo menos que se puede decir es que denota un parroquialismo vergonzoso por parte de las autoridades económicas colombianas.

Aun si mucho de lo que se acordó en los foros regulatorios globales está ya incorporado en nuestra legislación, ¿cómo hacía el Gobierno colombiano para saber el contenido y alcance de esas propuestas? ¿No habría sido mejor, en todo caso, participar en esas discusiones y conocer los resultados de las mismas, antes de precipitarse a reformar el estatuto financiero local?

Es necesario, sin embargo, reconocer que el Gobierno tenía un punto de razón desde la siguiente perspectiva: el sistema financiero colombiano no se vio afectado por la parálisis financiera mundial, y en efecto, parecería que la regulación vigente en nuestro país era, en muchos aspectos, más sólida y eficaz que, por ejemplo, la norteamericana. Las utilidades sin precedentes del sector financiero durante el primer semestre de 2009 así lo demuestran. Pero esto no era justificación para ignorar las discusiones, sino, precisamente, para aportar a ellas.

Uno podría darle parcialmente la razón al Gobierno, y en consecuencia reconocer que era válido tramitar la reforma financiera sin considerar la coyuntura mundial, que la reforma podía ocuparse de otros temas distintos a los relacionados con la crisis, y que nada se perdía sacándola adelante. Lo que nadie se imaginó es que la re-

forma financiera constituyera un auténtico retroceso en términos de calidad de la regulación. En otras palabras: si nuestra regulación era lo suficientemente buena para blindarnos de los contagios financieros globales, como lo aducía el Gobierno, ahora, después de aprobada la reforma, se incrementará el riesgo de contagio, o peor aún, será más probable que Colombia sufra una crisis de origen doméstico. Varios de los controles prudenciales que caracterizaban nuestra regulación han quedado fuertemente debilitados con la reforma.

He aquí una breve lista de ejemplos:

1. La reforma revive una facultad para los bancos de la cual se les había despojado como consecuencia de la crisis del 82, precisamente porque en su momento se consideró que era una de las causas de las quiebras y malos manejos que caracterizaron el quehacer financiero de aquella época. Ahora, con la entrada en vigor de la reforma, los bancos recuperan la posibilidad de otorgar créditos para realizar operaciones dirigidas a adquirir el control de otras sociedades o asociaciones.
2. La nueva Ley amplía las facultades de captación de las cooperativas de ahorro y crédito, y les permite realizar operaciones crediticias con personas ajenas al sector cooperativo, por fuera del alcance del supervisor financiero.
3. La introducción del esquema de multifondos en el manejo de las pensiones obligatorias del sistema de ahorro individual con solidaridad ha sido saludada como un avance positivo. Pero, al mismo tiempo, constituye un paso importante en el proceso, descrito por Jacob Hacker en *The Great Risk Shift (2007)*, por medio del cual el peso de los grandes riesgos sociales se ha trasladado del ámbito de la familia, el Estado y la sociedad, donde habían estado radicados históricamente, para ponerlos en cabeza de los individuos. Tal cosa ha sucedido con los grandes riesgos sociales como la salud y el

desempleo, y ahora, en Colombia, con la opción que se introduce de jugar financieramente con el ahorro pensional, el riesgo relacionado con la ausencia de ingresos en la vejez también pasa a ser asunto principalmente de los individuos aislados y no de administradoras profesionales. Esto, por supuesto, extenderá catastróficamente los efectos nocivos de cualquier crisis futura. Todo ello agravado por el incentivo que se introduce a favor de las Administradoras de Fondos de Pensiones, que recibirán ingresos adicionales por el buen rendimiento de sus portafolios, lo cual las inducirá a correr riesgos mayores con el ahorro pensional de los colombianos.

4. Al permitir la compra de seguros en el exterior, especialmente de seguros de vida, la reforma financiera abre una puerta para que un importante componente del ahorro nacional salga del país.

5. De otra parte, la autorización que introduce la nueva Ley en el sentido de permitir la apertura de sucursales de entidades financieras extranjeras, rompe con una muralla de protección que blindaba al sistema financiero colombiano de un importante canal de contagio en tiempos de crisis. La figura de las subsidiarias había permitido que las entidades extranjeras asentadas en Colombia operaran a través de órganos societarios autónomos y separados de sus casas matrices. Con la introducción del concepto de sucursales, los problemas de las casas matrices se trasladarán más fácilmente a la operación en territorio colombiano, pues ésta no será un ente separado de su principal.

6. Finalmente, el muy comentado artículo 86 de la reforma, que se aprobó con pleno aval del Ministerio de Hacienda (toda vez que la ponencia para segundo debate en la cual dicha disposición se incluyó fue redactada en el tercer piso de esa entidad), valida expresamente la posibilidad de que cierto tipo de actividades financieras que comprometen recursos del público puedan ser realizadas por entidades no vigiladas e, increíblemente,

le prohíbe a las entidades financieras formales realizar ese tipo de actividades. Es la consagración formal de la informalidad financiera en una Ley de la República, en la que se admite que un segmento significativo de la actividad financiera escape del control del supervisor especializado.

En conclusión, podemos reconocer con el Gobierno que la regulación financiera anterior nos blindó de las peores formas de contagio de la crisis financiera del 2008, y que, por ende, era válido tramitar una reforma a nuestro régimen financiero que ignorara las discusiones mundiales sobre el particular. Pero, al mismo tiempo, es inevitable admitir que gracias precisamente a dicha reforma, impulsada con entusiasmo por el Gobierno, la próxima crisis nos cogerá en una situación mucho menos sólida, con un régimen financiero más flexible y débil, que precisamente admitió en su seno los vacíos y contradicciones que el resto del mundo quiere ahora corregir.

» Es la consagración formal de la informalidad financiera en una Ley de la República, en la que se admite que un segmento significativo de la actividad financiera escape del control del supervisor especializado.