

Análisis sobre la integración vs. separación de la Política Monetaria y la Supervisión Bancaria

Alfredo B. Roisenzvit¹

aroisenzvit@bcra.gov.ar

Septiembre 2004

¹ El autor es especialista en Supervisión y Regulación Bancaria, Asesor de la Superintendencia y del Directorio del Banco Central de la República Argentina. Las visiones y opiniones vertidas en el presente documento son aquéllas propias del autor, y no necesariamente reflejan la visión de la Superintendencia, el Directorio o los Directores del Banco Central de la República Argentina

Contenidos

1. Introducción
2. Evolución histórica de las funciones de supervisión Financiera
3. El estado de las artes
4. Política Monetaria, Supervisión Bancaria y Supervisión Financiera
5. Experiencia comparada
 - i. Sistemas de otros países
 - ii. Evidencia empírica: resultados obtenidos
6. Conclusiones
7. Bibliografía Consultada

1 – Introducción

En las últimas décadas, los mercados, los negocios, los instrumentos y los intermediarios financieros han evolucionado enormemente. Al compás de los avances tecnológicos y de las comunicaciones, se han dado los avances en los negocios financieros. Al mismo tiempo, la evolución de la regulación y supervisión financiera ha sido también enorme. La sistemática incorporación de países industriales y en vías de desarrollo a la utilización de prácticas internacionales en la materia, y la discusión de los avances tecnológicos y de herramientas en la supervisión y regulación financiera han sido aplicados en diferentes grados de profundidad por cada país. De ello, han surgido diferentes esquemas para encarar la supervisión y regulación de los sistemas financieros, que han resultado al mismo tiempo exitosos y desastrosos aplicados en diferentes países y en diferentes circunstancias.

Estos aspectos, entre otros, han desatado un enardecido debate en cuanto a la efectividad de aplicación de diferentes sistemas y formas de la estructura organizacional de la supervisión y regulación del sistema financiero, resultando una especie de abanico de posibilidades, que se puede definir en dos extremos: i) un sistema de supervisión en la esfera del Banco Central; ii) un sistema de supervisión financiera autónomo e independiente que abarque todo el sistema financiero incluyendo seguros y pensiones. Entre estos extremos, existen intermedios con sistemas que dividen la supervisión financiera por actividad, quedando la supervisión bancaria en la órbita del Banco Central, y las demás en agencias de supervisión dependientes del ministerio de economía (este es el caso argentino), u otros que cada actividad tiene una agencia de supervisión.

Sin embargo, la discusión se ha centrado en los beneficios o inconvenientes de separar la supervisión y regulación financiera del Banco Central, o dejarla integrada. Si bien la literatura al respecto no es extensa, el debate es intenso y muy actual. Por ello intentaremos abordar la discusión desde una perspectiva técnica que nos permita entender los pros y contras de cada uno de los esquemas definidos, con el objetivo de crear las bases para la discusión de la mejor opción para el sistema argentino.

2. Evolución histórica de las funciones de supervisión Financiera

En la mayoría de los países, históricamente ha sido el Banco Central quien se hacía cargo del rol de supervisión y regulación del sistema financiero. Sin embargo, en la actualidad es ampliamente aceptado que el rol primordial del Banco Central en la mayoría de los países es el de “preservar el valor de la moneda” (Fischer, 1997). Como se ha dicho, la asignación de otros roles al Banco Central, como el de supervisión y regulación del sistema financiero ha sido, y es en la actualidad una discusión inconclusa.

Según la visión tradicional, la política monetaria y la supervisión bancaria eran funciones esenciales del Banco Central, pero como dijimos, este tema ha evolucionado positivamente en una discusión en la que, como veremos, muchos países han avanzado hacia sistemas más diferenciados.

Con el transcurso del tiempo, y con la evolución de los sistemas financieros, y por ende de los instrumentos para su regulación y supervisión, se han diferenciado claramente dos sistemas. Un sistema combinado, y un sistema separado.

En el sistema combinado, la política monetaria y la regulación y supervisión financiera están bajo la órbita del Banco Central

En el sistema separado, la política monetaria es responsabilidad del Banco Central, y la regulación y supervisión financiera son responsabilidad de una agencia con esos exclusivos fines.

En General, la mayoría de los países que en la actualidad se encuentran bajo el sistema separado, han evolucionado desde el sistema combinado. Es decir, estos países tienen ambas experiencias, por lo que resultan más atractivos para su estudio. Asimismo, han realizando las investigaciones pertinentes y han decidido migrar hacia el sistema separado. En este sentido, encontramos que en los últimos años se ha producido una transformación de sistemas combinados en sistemas separados, y ello se nota como una cuestión evolutiva.

Las causas de esa evolución podemos encontrarlas en los desarrollos de mejores prácticas y estándares internacionales en materia específica de regulación y supervisión financiera. Un ejemplo claro de esto resultan los Core Principles de Basilea, que representan el metro patrón de los organismos de supervisión. De hecho, los programas de evaluación de los organismos internacionales como el FMI, por ejemplo el FSAP, son un análisis comprehensivo del cumplimiento de los Core Principles punto por punto. Los mismos Core Principles fueron evolucionando con la industria, como es de prever. Así, por ejemplo, el principio 1 establece

que un sistema de supervisión bancaria para ser efectivo, “debe tener responsabilidades y objetivos claros para cada agencia involucrada en la supervisión de los bancos. Cada agencia deberá poseer independencia operacional y recursos adecuados” Notamos que los mismos Core Principles incorporan y prevén el sistema separado.

Esta evolución se ve más claramente cuando enumeramos los países que han realizado el cambio.

Pais	Política Monetaria	Agencia de Supervisión Financiera	Anterior Agencia de Supervisión Financiera
<i>Austria</i>	Banco Nacional de Austria	Autoridad Australiana de Mercado Financiera	Ministerio de Finanzas
<i>Dinamarca</i>	Banco Nacional de Dinamarca	Inspección Financiera	Ministerio de Industria
<i>Finlandia</i>	Banco de Finlandia	Autoridad de Supervisión Financiera	Ministerio de Finanzas
<i>Alemania</i>	Banco Federal Alemán	Oficina Federal de Supervisión Bancaria	Oficina Federal de Supervisión Bancaria
<i>Luxemburgo</i>	Banco de Luxemburgo	Comisión de Supervisión del Sector Financiero	Banco de Luxemburgo
<i>Reino Unido</i>	Banco de Inglaterra	Autoridad de Servicios Financieros	Banco de Inglaterra
<i>Estonia</i>	Banco de Estonia	Autoridad de Supervisión Bancaria	Banco de Estonia
<i>Hungría</i>	Banco Nacional de Hungría	Autoridad de Supervisión Financiera Húngara	Banco Húngaro y Supervisión de Mercados Capitales
<i>Letonia</i>	Banco de Letonia	Comisión de Finanzas y Mercados Capitales	Banco de Letonia
<i>Malta</i>	Banco Central de Malta	Autoridad de Servicios Financieros de Malta	Centro de Servicios Financieros, Banco Central de Malta
<i>Polonia</i>	Banco Nacional de Polonia	Comisión de Supervisión Bancaria, Banco Nacional de Polonia	Banco Nacional de Polonia

3. El estado de las artes

Como hemos anticipado, la discusión no está zanjada. Existen aspectos que contribuyen al establecimiento de dicha discusión. Podemos nombrar los continuos cambios a los que se ve sujeto el sistema político y financiero. No sólo de los países, puesto que con el avance de la globalización, estos cambios afectan el sistema político y financiero mundial. Asimismo, el gran avance de la tecnología, y por ende de la información, generan un ambiente de gran competencia, y a su vez se nota un efecto de conglomeración, en busca de eficiencia y economías de escala, que combinados generan un ambiente propicio al desarrollo de nuevos riesgos para el supervisor, residentes en la utilización más riesgosa –alimentada por los determinantes listados- de los instrumentos financieros. De allí que los policy makers de los países se comienzan a preguntarse: ¿es nuestro sistema de regulación y supervisión financiera apropiado para los tiempos que corren?

En el marco de este cuestionamiento, algunos países se inclinan por el modelo unificado y otros por el modelo separado, a pesar de que la tendencia actual es hacia el modelo separado. Algunos eventos recientes demuestran esta tendencia:

- En mayo de 1997 el Reino Unido decidió trasladar la responsabilidad de la supervisión bancaria –hasta entonces a cargo del Banco de Inglaterra- a la flamante Financial Services Authority, ex Securities and Investment Board. La FSA ahora supervisa a todos los mercados e intermediarios financieros.
- En los Estados Unidos, donde la supervisión Bancaria no es un atributo exclusivo de la Reserva Federal (Banco Central), se han realizado muchas propuestas en los últimos años para simplificar la estructura de supervisión de todo el sistema financiero, uniendo varias agencias en una sola entidad, eventualmente diferente del FED.
- En la Unión Monetaria Europea, el principio de separación de las responsabilidades sobre la política monetaria y la supervisión financiera ha sido formalmente establecido en el Estatuto del Banco Central Europeo, concentrando en éste la política monetaria, pero dejando en cada país la supervisión financiera. Asimismo, existen propuestas en los documentos citados en este estudio para establecer una agencia de supervisión Financiera a nivel de la Unión Europea.

- La evolución de los intermediarios financieros, los mercados y los instrumentos ha comenzado a desvanecer las fronteras entre las actividades bancarias, las de seguros y las del mercado de capitales, al tiempo que la especificidad de los bancos se vuelve menos relevante. Estos aspectos son recogidos en nuevas teorías sobre la intermediación financiera

4. Política Monetaria, Supervisión Bancaria y Supervisión Financiera

Como hemos establecido, la discusión permanece abierta, más allá de las tendencias actuales, respecto de las ventajas y desventajas de cada sistema. Entendemos que el núcleo de la discusión reside en las ventajas y desventajas de mantener unificadas en el Banco Central la supervisión financiera y la política monetaria, versus mantenerlas separadas en agencias independientes. Asimismo, dentro de esta discusión reside la diferenciación entre supervisión bancaria y supervisión financiera, siendo ésta última abarcativa del sistema bancario, de seguros y el mercado de capitales. Analizaremos en esta sección algunos de los aspectos que han sido identificados en la literatura consultada, tanto favorables a la separación, como otros favorables a la integración, y dentro de los mismos, algunas reflexiones sobre los beneficios y costos de la supervisión financiera integral versus la supervisión bancaria, de seguros y del mercado de capitales en forma separada.

Algunos argumentos en favor de la integración de la política monetaria y la supervisión financiera:

- Sinergias relacionadas con la información. La información colectada en el marco de la responsabilidad y ejercicio de la supervisión financiera permiten al Banco Central mejorar su administración de la política monetaria, así como una mayor habilidad para hacer mejores pronósticos sobre la marcha de la economía
- Mejor visión del riesgo sistémico y la estabilidad económica. Un sistema integrado permite al Banco Central ejercer una supervisión directa sobre el sistema financiero, que en tiempos de crisis financieras le permite tener información esencial en los tiempos requeridos para una mejor toma de decisión en el aspecto global de su política monetaria y de supervisión. Asimismo, los riesgos potenciales de contagio de un shock externo sobre el sistema financiero y la economía pueden ser mejor identificados y combatidos.
- El sistema de pagos. Un sistema integrado permite al Banco Central tener un control directo a la información recavada por la supervisión financiera, y ello le permite un mejor control del sistema de pagos, que si se viera afectado por una crisis bancaria puede tener efectos sobre la economía. La falta de esta información en un Banco Central puede agravar las consecuencias sobre el sistema de pago al no permitirle actuar a tiempo.

- Independencia y experiencia técnica. En general los bancos centrales son independientes, lo que resulta un requisito fundamental para una supervisión bancaria efectiva (Core Principles de Basilea). Asimismo, los bancos centrales tienen excelentes equipos de investigación económica que pueden beneficiar la evolución de las herramientas de supervisión.

Asimismo, se han identificado algunas desventajas claras respecto de integrar la supervisión bancaria en el Banco Central, en general en el marco de un conflicto de intereses que puede ser categorizado de la siguiente manera:

- Un problema general surge de la inconsistencia entre asignaciones de políticas diversas con un solo instrumento, cuando un objetivo afecta diferentemente ambas responsabilidades. Por ejemplo, si el Banco Central entiende que debe impulsar la tasa de interés a la suba para satisfacer una necesidad de política monetaria, la supervisión bancaria se vería afectada por el efecto adverso que esto podría generar sobre las entidades financieras en términos de carteras, solvencia, o adecuación de capital de las mismas. En la otra esquina, una política monetaria conducida con excesivo celo sobre la supervisión financiera y la salud de algunas entidades financieras, es potencialmente aún más peligroso, ya que puede generar desvíos en la política monetaria que puedan afectar decisivamente la marcha de la economía. Este último ejemplo se ha cristalizado varias veces en la situación argentina, en casos que el Banco Central ha emitido excesivamente para salvar entidades, afectando el valor de la moneda, y por ende desviándose de su principal objetivo.
- La combinación también puede llevar a generar expectativas en el sector privado sobre el comportamiento del Banco Central, en cuanto a que el mismo pueda ser influenciado en sus decisiones de política monetaria por razones de supervisión bancaria. Esto puede generar moral hazard en la industria bancaria. Este aspecto también se ha comprobado a lo largo de la historia argentina, inclusive la reciente. Este comportamiento afecta la credibilidad del Banco Central en general, con lo que compromete ambas funciones.
- Otra cuestión relevante es que los efectos cíclicos de la política de supervisión (micro) y la política monetaria (macro) tienden a discernir. La macro (política monetaria) debiera ser contra cíclica, mientras los efectos de la regulación financiera (por ej. adecuación de capital) tiende a ser procíclica. Un ejemplo del efecto procíclico de la regulación financiera es que durante un período de recesión el

volumen de activos en situación de incumplimiento de los bancos tiende a subir, y por ende el supervisor bancario requerirá mayores provisiones y aplicará presión al sistema para mejorar la calidad de la cartera de activos. Esto tendrá un efecto negativo sobre el crédito, que en épocas de recesión resulta ser contracíclico respecto del efecto macro, a pesar de que el supervisor bancario está aplicando la receta correcta. Este trade off en el marco del Banco Central se dio mucho en la década de los 90 en Argentina, que por la particularidad de la convertibilidad, el Banco Central se dedicó con mayor ahínco a fortalecer el sistema financiero.

Veremos además algunos argumentos concretos a favor de la separación de las responsabilidades sobre política monetaria y supervisión financiera:

- Las fronteras estrictas que antes existían entre diferentes intermediarios financieros (bancos, seguros, mercado de capitales) están ahora desapareciendo. Asimismo, los conglomerados financieros están consolidando su presencia. Esta combinación hace que estas actividades sean cada vez más similares y más interrelacionadas. Una solución con un supervisor separado del Banco Central crearía un esquema más uniforme en el marco de la actividad financiera
- Otro tema creciente en importancia es la protección al consumidor. En un sistema integrado dentro del Banco Central, las asociaciones de defensa del consumidor son destacados rivales y opositores a las políticas de regulación y supervisión financiera, entendiendo que intentan proteger a las entidades financieras. Los bancos centrales en general no ven en el marco de sus responsabilidades a la protección de los inversores (salvo en algunos casos específicos como los depositantes) un esquema separado permitiría enfocar la regulación y supervisión hacia un equilibrio competitivo que contemple la situación de los consumidores de los productos financieros.

5. Experiencia comparada

a. Sistemas de otros países

En el cuadro siguiente resumimos los diferentes países que han optado por cada uno de los sistemas: el sistema integrado, y el sistema separado.

PAIS	AGENCIA DE POLITICA MONETARIA	AGENCIA DE SUPERVISION BANCARIA
Esquemas integrados		
<i>Australia</i>	Banco de la Reserva de Australia	Banco de la Reserva de Australia
<i>Grecia</i>	Banco de Grecia	Banco de Grecia
<i>Islandia</i>	Banco Central de Islandia	Banco Central de Islandia
<i>Irlanda</i>	Banco Central de Irlanda	Banco Central de Irlanda
<i>Italia</i>	Banco de Italia	Banco de Italia
<i>Luxemburgo</i>	Instituto Monetario de Luxemburgo	Instituto Monetario de Luxemburgo
<i>Holanda</i>	Banco de Holanda	Banco de Holanda
<i>Nueva Zelanda</i>	Banco de Reserva de Nueva Zelanda	Banco de Reserva de Nueva Zelanda
<i>Portugal</i>	Banco de Portugal	Banco de Portugal
<i>España</i>	Banco de España	Banco de España
<i>Turquía</i>	Banco Central de la República de Turquía	Banco Central de la República de Turquía
Esquemas separados		
<i>Austria</i>	Banco Nacional de Austria	Ministerio de Finanzas
<i>Belgica</i>	Banco Nacional de Belgica	Comisión Bancaria y Financiera
<i>Canadá</i>	Banco de Canadá	Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras
<i>Dinamarca</i>	Banco Nacional de Dinamarca	Inspector Financiero
<i>Finlandia</i>	Banco de Finlandia	Autoridad de Supervisión Financiera
<i>Francia</i>	Banco de Francia	Comisión Bancaria, Banco de Francia
<i>Alemania</i>	Banco Federal de Alemania	Oficina Federal de Supervisión Bancaria
<i>Japón</i>	Banco de Japón	Ministerio de Finanzas, Banco de Japón
<i>México</i>	Banco de México	Comisión Nacional de Banca y Seguros
<i>Noruega</i>	Banco de Noruega	Comisión de Banca y Seguros
<i>Suecia</i>	Banco de Suecia	Autoridad Sueca de Supervisión Financiera
<i>Suiza</i>	Banco Nacional de Suiza	Comisión Federal Bancaria
<i>Reino Unido</i>	Banco de Inglaterra	Autoridad de Servicios Financieros (desde 1998)
<i>Estados Unidos</i>	Sistema de la Reserva Federal	OCC, FDIC, FED, Gobiernos Estadales

Asimismo, y con el objeto de profundizar el análisis, hemos resumido los aspectos principales del ordenamiento organizacional y jurídico de algunos países.

CHILE

Banco Central de Chile

a)Regulación de la cantidad de dinero en circulación y de crédito: El Banco Central puede abrir líneas de crédito, otorgar refinanciamiento y descontar y re-descontar documentos negociables en moneda nacional o extranjera, a las empresas bancarias y sociedades financieras; fijar las tasas de encaje que, en proporción a sus depósitos y obligaciones, deban mantener esas entidades y las co-operativas de ahorro y crédito; ceder documentos de su cartera de colocaciones o de inversiones a bancos y financieras y adquirir de las mismas, documentos de sus carteras de colocaciones o de inversiones, y, finalmente, realizar operaciones de mercado abierto.

b)Regulación del sistema financiero y del mercado de capitales: El Banco Central está facultado para regular las captaciones de fondos del público por parte de las empresas bancarias, sociedades financieras y cooperativas de ahorro y crédito; fijar los intereses máximos que puedan pagar las mismas entidades sobre depósitos a la vista; dictar las normas y limitaciones a que deben sujetarse los bancos y financieras en materia de avales y fianzas en moneda extranjera; fijar las relaciones entre las operaciones activas y pasivas de las empresas bancarias, sociedades financieras y cooperativas de ahorro y crédito; reglamentar el funcionamiento de las cámaras compensadoras; y autorizar los sistemas de reajuste que utilicen en sus operaciones de crédito de dinero en moneda nacional las empresas bancarias, sociedades financieras y cooperativas de ahorro y crédito. En las operaciones de crédito de dinero en moneda nacional en que no es parte alguna de estas entidades, se puede pactar libremente cualquier sistema de reajuste, sin necesidad de autorización del Banco Central.

c)Facultades para cautelar la estabilidad del sistema financiero: Estas atribuciones son fundamentalmente dos: primero, conceder a las empresas bancarias y sociedades financieras créditos en caso de urgencia por un plazo no superior a noventa días, cuando éstas presenten problemas derivados de una falta transitoria de liquidez, operaciones que están dentro de la función de prestamista de última instancia que corresponde a los bancos centrales; y segundo, conceder créditos o adquirir activos a esas mismas entidades cuando hayan presentado pro-posiciones de convenio o hayan sido declaradas en liquidación forzosa.

Como se puede apreciar, tanto el otorgamiento de redescuentos, como el estable-cimiento de la normativa está a cargo del Banco Central de Chile.

Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras

La Supervisión de las entidades financieras está a cargo de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras. También dentro de las facultades de la Superintendencia se encuentra la de aplicar o interpretar las leyes, reglamentos y demás normas que rijan a las empresas vigiladas. Asimismo, cabe señalar que la facultad de autorizar entidades financieras, se encuentra bajo la órbita de la Superintendencia. Finalmente, cabe señalar que la revocación para funcionar la declara el Superintendente, previo acuerdo favorable del Consejo del Banco Central de Chile.

CANADÁ

Central Bank of Canada

De acuerdo a lo estipulado en “Bank Canada Act”, el Banco Central de Canadá, tiene facultades para otorgar préstamos por seis meses a las entidades financieras. Asimismo, y también de acuerdo a lo mencionado en “Bank Canada Act”, tiene facultades para requerir a la Superintendencia por propósitos específicos, la realización de inspecciones.

Superintendencia de entidades financieras

La supervisión de entidades financieras, compañías de ahorro y préstamo, compañías de seguros, cooperativos de crédito, como así también la de los planes de pensión está a cargo de la OSFI (Office of the Superintendent of Financial Institutions). Dicha oficina también interviene en el desarrollo e interpretación de la normativa proveyendo inputs, como así también en la emisión de pautas.

Por otra parte, el “Bank Act” (es la equivalente a la Ley de Entidades Financieras) establece que “The Governor in Council” (no es el gobernador del Banco de Canadá) puede establecer regulaciones y el Superintendente establecer las pautas respecto del mantenimiento por parte de los bancos de adecuados niveles de capital y de liquidez. Al respecto, la Superintendencia aunque una entidad financiera cumpla con los requisitos mínimos de capital y liquidez, puede exigir requisitos adicionales.

Finalmente, cabe señalar que la OSFI junto con la Canada Deposit Insurance Corporation tienen poderes para intervenir en entidades financieras con problemas.

INGLATERRA

Bank of England

El Bank of England tiene como uno de sus principios principales el de mantener la estabilidad del sistema financiero, estando dentro de este principio el de actuar como prestamista de última instancia. Por otra parte, el banco tiene dentro de sus funciones la de emitir análisis respecto de la regulación del sistema financiera

Superintendencia de Entidades Financieras

La FSA (Financial Services Authority) tiene a su cargo las siguientes tareas:

- a) Autorización
- b) Establecimiento de estándares prudenciales y de conducta de negocios
- c) Supervisión de:
 - entidades tomadoras de depósitos
 - firmas de seguros
 - mayor grupos financieros
 - mercados y cambios
 - planes de pensiones
- d) Regulaciones de firmas de inversión
- e) Puesta en vigencia de decisiones regulatorias
- f) Reducción del crimen financiero
- g) Actividades Internacionales
- h) Servicios a consumidores
- i) Regulación del mercado de seguro Lloyd
- j) Verificar el Código de Conducta del Mercado
- k) Tomar acciones en casos de Contratos injustos para operaciones de consumo
- l) Supervisar entidades internacionales
- m) Regular ciertos aspectos de préstamos hipotecarios
- n) Supervisar las uniones de crédito

Asimismo, cabe señalar que la FSA es la encargada de autorizar y retirar la autorización de las firmas que giran bajo su competencia.

AUSTRALIA

Reserve Bank of Australia

El Reserve Bank of Australia (RBA) es uno de los encargados de otorgar liquidez al sistema financiero en caso de problemas de dicho tipo.

En el Memorando de Entendimiento firmado entre el RBA y APRA, se establece que el RBA participará en consultas prudenciales con las instituciones supervisadas.

Superintendencia de Entidades Financieras

APRA (Australia Prudential Regulation Authority), es la encargada de supervisar a las entidades financieras, de seguros, uniones de crédito, sociedades constructoras y de sociedades mutuales. APRA también es la encargada de otorgar la autorización para la instalación de las entidades financieras, como así también tiene facultades para proceder al cierre de las mismas.

ALEMANIA

Deutsche Bundesbank

El Deutsche Bundesbank es el encargado de ordenar y recolectar estadísticas respecto de los bancos. Asimismo de acuerdo al acuerdo firmado entre la Federal Financial Supervisory Authority y el Deutsche Bundesbank, este último tiene asignada la mayoría de las tareas de supervisión bancaria, como la de evaluar los documentos, reportes, balances anuales y reportes de auditoría emitidos por las instituciones financieras, como así también auditar las operaciones bancarias. Al respecto, cabe aclarar que BaFin excepcionalmente realiza auditoría de las operaciones bancarias.

Superintendencia de Entidades Financieras

La Federal Financial Supervisory Authority (BaFin) tiene a su cargo, la supervisión de entidades financieras, compañías de seguro y del funcionamiento del mercado de valores. Asimismo, cabe agregar que FaBin actuando de acuerdo con el Deutsche Bank, fija las normas sobre capitales mínimos y liquidez, de acuerdo a lo definido en la Acting Bank.

Finalmente, cabe destacar que BaFin tiene la facultad de revocar el funcionamiento de las entidades financieras.

b. Evidencia empírica.

Para intentar determinar los efectos reales de cada uno de los sistemas analizados se han realizado estudios empíricos con modelos econométricos sobre aspectos macro y micro de los diferentes esquemas.

Cabe reiterar la aclaración de que no se ha podido obtener evidencia concreta y definitiva en favor o en contra de alguno de los sistemas, a pesar de que la tendencia mundial sea hacia el sistema de separación de funciones. En ese marco, estas cifras son solo indicadores empíricos, que como tales no son trasladables directamente a experiencias que no fueron parte del estudio.

Hemos seleccionado dos estudios en particular, uno macro, basado en el paper de Di Noia y Di Girgio citado en la sección de bibliografía consultada, y uno micro basado en el paper de Goodhart y Schoenmaker también citado.

En cuanto al estudio macro, el mismo pretende encontrar si hay relaciones económicas entre diferentes esquemas institucionales de supervisión y algunas variables macroeconómicas. El estudio se focaliza en buscar algún grado de interdependencia entre tasas de inflación y el tipo de régimen de supervisión (integrado o separado). Se tomaron algunos países de la OCDE y se clasificaron en integrados y separados según su esquema institucional y se tomaron estadísticas entre 1960 y 1996. El resultado obtenido es que la tasa de inflación promedio es dos veces más alta en los países integrados que en los separados. Los integrados tuvieron 11,21% mientras que los separados 5,09%). Asimismo, encontraron que a los países integrados les resulta más difícil atemperar la inflación que a los separados.

Asimismo, cabe advertir que hay aspectos que también interfieren en el estudio que son externos al esquema de supervisión. Por ejemplo, los países del estudio que más inflación tuvieron fueron aquellos en los que el Banco Central no tiene independencia del gobierno, más allá de su esquema de supervisión.

En relación al estudio micro, el objeto era encontrar cuál sistema ha probado ser menos proclive a la caída de bancos, o cuál sería más confiable a la hora de las crisis. El mismo se concentró en 104 crisis bancarias relevantes que hubieran determinado daños importantes en la economía en el caso de colapso total. Fueron analizados 24 países, en su mayoría desarrollados, mayormente con datos de los 80 y los 90.

Los resultados indicaron que en los países con esquema integrado hubo menos caídas de bancos que en los países con esquema separado. En el primer caso 33 y en el segundo 77. Sin embargo, cabe aclarar que un régimen con menos caída de bancos no necesariamente implica un régimen más eficiente en términos económicos. Esta crítica es consistente con el

conflicto de intereses planteado antes, ya que un país con régimen integrado puede financiar la corrida como prestamista de última instancia, inclusive más allá de lo económicamente recomendable, emitiendo por sobre la demanda de dinero y generando inflación y por ende distribuyendo los costos implícitamente en toda la economía, y lo que es peor, expandiéndolos (esto se ha dado en Argentina). Así este ejemplo puede convertirse también en una crítica, ya que quedaría demostrado que un sistema separado tiende a una mayor disciplina de mercado y a menor riesgo moral, porque el Banco Central no estaría dispuesto a financiar toda la corrida.

6. Conclusiones

La estructura organizacional de la supervisión bancaria y financiera es un aspecto de discusión importante y ha sido instalado en los países y en los organismos internacionales, como consecuencia de la evolución de los mercados y negocios financieros al compás de los avances tecnológicos.

Históricamente se han diferenciado dos modelos, uno integrando en el Banco Central la política monetaria y la supervisión y regulación financiera, y el otro separando ambas funciones. Asimismo, dentro de ese marco, hay modelos diferenciados en los que la supervisión financiera en general está concentrada en una sola agencia, o dividida en agencias individuales.

Ambos regímenes han experimentado crisis bancarias, y hay evidencia empírica que explicita aspectos a favor y en contra de cada uno.

Los argumentos a favor y en contra de cada esquema son muchos y complejos, y es difícil establecer generalizaciones.

Sin embargo, la evolución de los intermediarios financieros, la proliferación de conglomerados y la necesidad de contar con mercados financieros integrados y eficientes explican una tendencia hacia un esquema con un organismo de supervisión unificando la supervisión financiera pero con independencia del Banco Central.

7. Bibliografía Consultada

- "Should the Functions of Monetary Policy and Banking Supervision Be Separated?", Charles Goodhart and Dirk Schoenmaker, Oxford Economic Papers
- "Combining Bank Supervision and Monetary Policy", Joseph G. Haubrich, Economic Commentary, November 1996
- "Issues in the Unification of Financial Sector Supervision", Richard Abrams and Michael Taylor, IMF Working Papers
- "Should the functions of monetary policy and banking supervision be separated?", Katarzina Zielinska, Johann Wolfgang Goethe-Universität, Presentation June 2003
- "Should Banking Supervision and Monetary Policy Tasks Be Given to different Agencies?", Carmine Di Noia and Giorgio Di Giorgio, October 1999
- Core Principles for banking supervision. Basel Committee, 1997
- "Central Banking: the challenges ahead" Stanley Fischer, Finance and Development, March 1997
- "64th Banking Convention of the Mexican Bankers' Association". Remarks by Andrew Crockett. March, 2001