

# Bancarios Información

JUNIO 2021 / Publicación oficial de la ASOCIACIÓN BANCARIA

Edición especial XLVIIIº Congreso Nacional Bancario

Edición N° 359

## LA CUESTIÓN FINANCIERA

*“El que maneja el crédito y lo orienta, maneja a la economía del país con mucha más eficacia que el gobierno, con todos sus instrumentos (...)”.*

*“El que maneja el crédito maneja más la moneda que el que la emite”.*

*“El que maneja el crédito maneja más el comercio de exportación e importación que el que compra o el que vende. El que maneja el crédito estimula determinadas formas de producción y debilita otras; el que maneja el crédito establece qué es lo que se ha de producir y qué es lo que no; determina lo que puede y lo que no puede llegar a mercado con facilidades de venta y maneja por consecuencia el consumo”.*

*“El que maneja el crédito decide qué se produce en el país y qué no se produce, como lo produce, cómo lo vende y cómo lo acapara; dónde lo exporta y en qué condiciones...”.*

*“Los bancos crean dinero a través del crédito, porque los depósitos convertidos en crédito se multiplican varias veces (...)”.*

*“Así, crear moneda es una función del Estado, que éste debe vigilar cuidadosamente para adecuarlo a las necesidades del mercado, sin que falte porque entonces caemos en la tiranía del dinero...”.*

Estas definiciones de hace 60 años e indudable precisión pertenecen a **Arturo Jauretche**, destacado representante del interés nacional y social de las y los argentinos.

Tienen notable actualidad cuando el acceso a los servicios financieros resulta imprescindible para las empresas y las familias, para todas y todos, siendo necesario, estratégico, que las entidades financieras vuelvan a su rol fundamental de intermediación para canalizar el crédito, a la par que facilitan, sin exclusiones, el acceso a los diversos medios e instrumentos de pago, para que la economía funcione.

Es por ello que necesita quedar en claro que **el sistema financiero, los servicios financieros, constituyen un servicio público.**

La función de canalizar el crédito se fue degradando a partir de 1976, y la recuperación posterior al quebranto financiero de 2001 nunca fue integral. En buena parte de los años recientes, sobre todo en el período 2015-2019, los bancos se dedicaban a “meter un enter” y comprar leliqs, es decir, encajes remunerados por el BCRA, en detrimento de función crediticia. En cuanto al acceso de los diversos medios e instrumentos de pago nuestro país, es conocido el bajo e inestable nivel de bancarización de nuestra población, a pesar del incremento en la relación forzado por la pandemia.

Las estadísticas de 2016-2019 muestran que las ingentes rentas de la mayoría de los bancos se vincularon a las utilidades generadas por Leliqs, y no por la tarea de intermediación.

Un eje central a abordar pues, es el de la Ley de Entidades Financieras sancionada durante la Dictadura cívico militar que sigue anacrónicamente vigente. La reestructuración del sistema financiero llevada adelante por la reforma financiera de 1977(1) fue un componente central de la profunda transformación de la economía argentina emprendida por esa Dictadura.

Esa reforma financiera supuso un cambio radical en las condiciones de acumulación de capital y favoreció la creación de un mercado de capitales de corto plazo y alta liquidez que operó, de hecho, como factor de inestabilidad del sistema económico en su conjunto. Fue clave en la consolidación

### SOBRE ESTA EDICIÓN

Este número 359 de **Bancarios Información**, junto al anterior, acercan información y opiniones al **XLVIII Congreso Ordinario** de nuestro sindicato.

Del **Programa de Unidad para el Movimiento Obrero** presentado por la **Asociación Bancaria** en marzo de 2021, tomamos (pág. 1) el capítulo **“La cuestión financiera”** que refleja las posiciones de nuestro sindicato sobre la actividad e insiste sobre la necesidad de una nueva Ley de Servicios Financieros. Aún más urgente hoy, a la luz de una desordenada revolución financiera, posibilitada por el desarrollo de la inteligencia artificial, impulsada por el capital financiero -cada vez más concentrado y voraz-, acelerada por las condiciones de la emergencia sanitaria para responder a la pandemia Covid-19.

Luego ofrecemos dos artículos de opinión, el primero sobre **Basilea “Neoliberalismo e inespecificidad regulatoria”** (pág. 4), y el segundo **“Pautas para la supervisión del modelo de supervisión”** (pág. 6) que vienen a sustentar lo imperioso de una reforma de la normativa sobre la actividad financiera, comenzando por reglamentarla en su carácter de **servicio público.**

1. La reforma financiera de 1977 tuvo un papel central en el nuevo modelo económico; y la instrumentación legal del nuevo sistema se hizo mediante la sanción de un conjunto de normas legales: ley 21.495 sobre desnacionalización y descentralización de los depósitos; ley 21.526 que estableció el nuevo régimen legal de las entidades financieras; ley 21.572 de creación de la cuenta Regulación Monetaria, y las leyes 21.364, 21.547 y 21.571 que modificaban la Carta Orgánica del BCRA.





télam

del predominio de las finanzas especulativas sobre la producción y fue el andamiaje legislativo que dio lugar a la desaparición del modelo de industrialización por sustitución de importaciones.

Hoy, cuarenta y tres años después, dicha normativa continúa, en lo sustancial, vigente y **constituye un obstáculo** que debe modificarse si se desea plasmar un verdadero proceso de desarrollo económico.

Por lo mismo resulta estratégico encarar una necesaria **REFORMA FINANCIERA** a través de una Ley de Servicios Financieros, que implique reemplazar la ley actual, pensada para los bancos, con una norma referida a toda la actividad financiera, concebida en su carácter de servicio público a partir de las necesidades nacionales.

No resulta una consideración menor identificar las razones de la necesidad de derogar la Ley de 1977, no sólo porque es una ley de la dictadura, sino también porque está imbuida de las ideas de liberalización de los mercados que en aquella época se identificaban con la Escuela de Chicago, y que luego se consolidaron en el Consenso de Washington. La Ley de Entidades Financieras fue uno de los instrumentos que permitieron la implantación del modelo de valorización financiera del capital, destructiva de la valorización productiva y generó grandes costos sociales y económicos, que se revivieron con inusitada crudeza en el período 2016-2020.

Vale mencionar que, ratificar a la actividad financiera como un servicio público, es un primer paso para ir diseñando un sistema financiero que sea funcional a un modelo de crecimiento con equidad. Para ello se deberían contemplar regulaciones esenciales, como por ejemplo establecer un listado taxativo de **operaciones para todos los segmentos de la actividad financiera**, bancaria y no bancaria, a fin de permitir una armoniosa e integral articulación que permita una utilización racional de los recursos financieros tanto públicos como privados.

Y de esa forma abandonar el criterio de la actual ley de admitir toda operatoria que no se encuentre expresamente prohibida. Esta cuestión debe, de una vez por todas, quedar explícita en la legislación, puesto que como avisaba Arturo Jauretche "...si crear moneda es una función del Estado, que éste debe vigilar cuidadosamente para adecuarlo a las necesidades del mercado, no es explicable que se pretenda que crear crédito, que es crear mucha más moneda, es actividad privada". Si hay un sector privado en la actividad financiera, lo es por concesión del Estado y autorización para funcionar del Banco Central.

En idéntico sentido, basándonos en la experiencia de décadas, *se deberán acotar las facultades del Banco Central para reformular la legislación que*

*se adopte a través de sus resoluciones, que conforman una maraña que debilita la necesaria regulación del sistema, por las razones arriba expuestas y por la nueva realidad financiera que se desarrolla a partir de la constante evolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones.*

## ESTA EN JUEGO LA SOBERANÍA Y LA SEGURIDAD DE LA SOCIEDAD

En la actual realidad de acelerada y desordenada innovación tecnológica no dudamos en afirmar que está en juego la propia soberanía y seguridad de la sociedad nacional y de los usuarios. Sin duda deben considerarse los riesgos del proceso de sustitución de niveles de supervisión humanos por los sistemas de inteligencia artificial manipulables por sus propietarios o por quienes pueden acceder a ellos ilegalmente abriendo la puerta a riesgos de dimensión colosal, al cybercrimen que ya se considera mucho más rentable que el narcotráfico.

De ninguna manera pueden desconocerse los riesgos de los problemas de seguridad informática, del control de datos personalísimos, el conocimiento de lo que hace el usuario con sus tarjetas de débito o crédito, la telefonía digital, cómo y a qué hora compra, la constitución de grandes bases de datos con fines comerciales por las entidades, ni –tampoco– la posibilidad de un colapso parcial o generalizado de un sistema susceptible de sufrir apagones o hackeos. Este complejo problema no puede confiarse a la supuesta seguridad de las máquinas de inteligencia artificial (machine learner).

De allí que la gestión humana del mismo, en todos los procesos necesarios para su operatoria, es imprescindible tanto para garantizar un adecuado asesoramiento, asequible y profesional a los usuarios, como el debido control por oposición, pues se administra el patrimonio de terceros, y porque hay que optimizar niveles de seguridad del sistema.

Es más, el poder estatal viene sufriendo una profunda degradación ante un mercado financiero mundial, globalizado y sin límites acelerado por la introducción de las nuevas tecnologías, aún más durante la pandemia, que permiten un flujo constante e incontrolado de capitales en un mundo hiperconectado, online, en tiempo real siempre abierto, permitiendo la fuga de recursos financieros imprescindibles para una economía sustentable.

Por ello las únicas operaciones y tipos de entidad admitidos deben ser las reguladas por la ley. No debieran poder operar en el territorio nacional las entidades que tengan sus casas matrices o dependencias en los denominados paraísos fiscales. Y todas las operaciones que se realicen en nuestro sistema



financiero deben ser realizadas por operadores y trabajadores con domicilio real en nuestro país, regulando la interconexión con el resto del mundo.

## NORMAS Y SANA ADMINISTRACIÓN

Deberán asimismo considerarse en las regulaciones que los modelos de gestión de las empresas financieras orientados hacia la “maximización”, cueste lo que cueste, de la rentabilidad a corto plazo ha ocasionado graves perjuicios a la sociedad, la economía, los trabajadores, el Estado, y al propio sistema financiero en el ámbito local y mundial. No cabe duda que deben establecerse normas más precisas para la sana administración de las mismas que no debe estar vinculadas con los sistemas de remuneración variable de sus máximas autoridades, como lo ha demostrado palmariamente la crisis financiera mundial de 2008. **Asimismo, necesitan ser revisados los acuerdos de supervisión bancaria o recomendaciones sobre regulación bancaria emitidos por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria.**

## LEY DE SERVICIOS FINANCIEROS

Por su parte, la sustitución de la actual Ley de Entidades Financieras por una Ley de Servicios Financieros debe considerar también esquemas de banca de desarrollo e hipotecaria, y la regulación las tasas de interés y el volumen de préstamos que la banca privada debe orientar al desarrollo productivo, forjando como horizonte la nacionalización de la actividad.

En síntesis, el proyecto de Ley de Servicios Financieros necesita instalar iniciativas claras y precisas para avanzar en la conformación de un sistema financiero que posea fuertes vínculos con el desarrollo productivo y social, con particular acento en el respaldo a pymes, mini pymes y emprendimientos cooperativos, asegurando siempre un seguimiento de la correcta aplicación de los créditos que se otorguen.

En un modelo de desarrollo con inclusión social, se incrementarán las posibilidades de avanzar en los cambios sobre el sistema financiero. Por lo que proponemos

### 1. Corto plazo

**A.** A fin de garantizar una adecuada orientación y supervisión de la actividad y los flujos financieros en la emergencia necesita constituirse por Decreto del Poder Ejecutivo una Comisión Nacional Coordinadora de la Actividad Financiera, presidida por el Banco Central de la República Argentina, que:

**I.** En relación a la orientación del crédito estará integrada por representantes de la Comisión Nacional de Valores, el Ministerio de Economía, el Consejo Federal de Inversiones y el INAES.

**II.** En relación a la supervisión de las entidades financieras y cambiarias, esa misma comisión sumará a las citadas instituciones a la AFIP, la UIF, la Procuraduría de Criminalidad y Lavado de Activos (PROCELAC), el Ministerio de Seguridad y la Unidad de Investigaciones Financieras.

**III.** Asimismo, se promoverá que esta Comisión esté comprendida en las disposiciones de la ley de Servicios Financieros que sustituya a la actual Ley de Entidades.

**B.** Habida cuenta la debilidad del mercado de capitales, las dificultades de las micro, pequeñas, medianas empresas -incluso las cooperativas -para acceder al crédito y el nivel de ingresos de la mayoría de las familias, se debe disponer -con urgencia- la coordinación de las entidades financieras públicas articulando esquemas de banca de desarrollo e hipotecaria.

**C.** Con el fin de aumentar la liquidez para promover el crédito los beneficiarios del IFE, los trabajadores que perciben remuneraciones por debajo del promedio, a las micro, pequeñas y medianas empresas -incluso las cooperativas- se propone transformar progresivamente el actual stock de LELIQs en stock de otro activo remunerado, a un plazo de un año y a una tasa mensual variable similar a la tasa pasiva promedio e ir liberando en cuotas tal tenencia. De ese modo, y a una tasa regulada o administrada por el BCRA, el enorme stock de LELIQs se transformaría en un factor de expansión monetaria aplicado al restablecimiento de niveles de demanda privado y estatal.

**D.** Con el fin de garantizar y acrecentar reservas internacionales:

**I.** Anular la facultad que le otorga su Carta Orgánica al Banco Central, para vender las divisas que compra al Tesoro de la Nación a los bancos, pues así financia la fuga de capitales.

**II.** Derogar el Decreto 893/17, restableciendo el Decreto 2581/1964 a fin de evitar el distorsionamiento del mercado de divisas.

**E.** Establecer la obligación para cada banco de destinar un porcentaje significativo de su cartera a préstamos:

**I.** A las micro, pequeñas y medianas -incluso cooperativas-.

**II.** Para la construcción, compra y refacción de viviendas únicas familiares.

**III.** Para financiar a microemprendedores.

**F.** En tanto se sanciona una Ley de Servicios Financieros se encargará al Banco Central establecer:

**I.** una serie de “servicios esenciales” que las entidades deberán ofrecer, dirigidos hacia los sectores de menores ingresos de la población, para los que se fijarán pautas operativas determinadas y un nivel máximo de comisiones.

**II.** Impulsar medidas de Inclusión y Recuperación del Consumo, orientada a la bancarización y utilización de los medios de pago electrónico por parte de todas las personas y comercios, que incluya el acceso a una Cuenta Gratuita Universal, que regule su funcionamiento, y que establezca devoluciones segmentadas del Impuesto al Valor Agregado según los ingresos de distintos segmentos de la sociedad. Se partirá del proceso de bancarización generado para asistir a las familias durante la pandemia, a la par que se regulará la bancarización de los pagos de todos los servicios públicos a través de esa cuenta. Esto, adicionalmente, permitirá apalancar líneas de microcréditos a los titulares de esas cuentas tras verificar un período mínimo de cumplimiento en el pago de los servicios señalados.

**III.** Fortalecer su capacidad para regular el crédito, captar fondos y controlar el sistema financiero. De acuerdo con este esquema, la principal actividad de los bancos debe orientarse a facilitar el acceso al crédito, así como agilizar las transacciones económicas en clara línea con una preocupación por estimular la demanda. En ese sentido se exige mantener una relación cifrada en 5% entre el capital de la entidad y el monto de los depósitos recibidos y otras obligaciones a su cargo, de ese modo, las entidades financieras aumentan su capital si el volumen de operaciones así lo justifica. Con esta medida el BCRA buscará fomentar la cantidad de préstamos otorgados al sector productivo a través de facilitar las condiciones para las instalaciones de nuevas entidades financieras.

**IV.** Una regulación clara y precisa de la denominada innovación financiera basada en los nuevos desarrollos de la inteligencia artificial, de las plataformas que gestionan operaciones financieras en todas sus modalidades, de la banca digital, de las denominadas fintech. Deberá considerarse el riesgo que trae aparejado el proceso de sustitución de decisiones, niveles de supervisión y control por oposición humanos por sistemas de inteligencia artificial.

### 2. Mediano plazo

**A.** El Sistema de Garantía de los Depósitos debe ser estatal. Las entidades privadas locales y las consideradas extranjeras realizarán un aporte obligatorio mensual a ese sistema en base al promedio de los saldos diarios de depósitos. Los bancos públicos nacionales respaldados por el Estado Nacional, y los bancos públicos provinciales o municipales con garantía otorgada por los Estados Provinciales no contribuirán al seguro de los depósitos. Esto incluye al Banco de la Ciudad de Buenos Aires. En razón de esta garantía estarán garantizados los depósitos en pesos realizados bajo la forma de cuenta corriente, caja de ahorro, plazo fijo u otras modalidades que determine el Banco Central de la República Argentina. La garantía cubrirá hasta el equivalente de 100 salarios mínimos por persona y depósito en cada entidad. Los pagos se harán en moneda nacional y el Banco Central regulará la tasa de interés correspondiente y orientará el destino los créditos apalancados sobre ese segmento.

**B.** Confirmando el carácter de servicio público de la actividad financiera orientándola al respaldo de la producción y de las familias promover una Ley de Servicios Financieros que determine también esquemas de Banca de Desarrollo, Hipotecaria y el rol del Banco Central como agente financiero del Gobierno Nacional y supervisor de toda la actividad financiera bancaria o no bancaria, de regular las tasas de interés y determinar el volumen de los préstamos que la banca privada debe orientar al desarrollo productivo.

**C.** Poner en valor la finalidad del BCRA establecido en su Carta Orgánica de promover “el empleo y el desarrollo económico con equidad social”. Profundizar las herramientas de gestión del sector financiero del BCRA. Brindar herramientas para que el BCRA pueda intervenir en el mercado.

**D.** Profundizar las herramientas regulatorias y su transparencia para el desarrollo del mercado de capitales local que permita el desarrollo productivo y el destino de los recursos del ahorro a esta finalidad. Recuperar rol regulador del mercado con modificaciones en las entidades regulatorias.

**E.** Impulsar una ley que establezca obligaciones y derechos de los trabajadores del sector, que teniendo presente la Ley 12637, de estabilidad y carrera bancaria, derogada por la Dictadura militar, respalde el ejercicio de la obligación profesional de los trabajadores bancarios en cuanto a una administración fiel del patrimonio de terceros, ofrecer información fidedigna y asesoramiento transparente a los usuarios, realizar adecuadas evaluaciones de riesgo y coadyuvar al buen funcionamiento del servicio público financiero.

Del Programa para la Unidad del Movimiento Obrero. Febrero de 2021. Asociación Bancaria



# BASILEA

## NEOLIBERALISMO E INESPECIFICIDAD REGULATORIA: AHORA ES EL TURNO DE LA LEY MARTÍNEZ DE HOZ

POR GUILLERMO WIERZBA



Esta segunda ciudad de importancia en Suiza, por el nivel de su actividad económica, cultural y poblacional, ha otorgado el nombre al actual régimen regulatorio financiero que se ha impuesto como normativa estandarizada en la mayoría de los países. Países desarrollados, países periféricos de desarrollo medio, países pobres, han adoptado las normas de Basilea para la regulación de sus sistemas financieros. Estas frecuentemente reciben la calificación valorativa de “mejores prácticas bancarias”.

La obsesión por unificar la regulación bancaria surgió de la expansión de grandes bancos internacionales que apabullaron a las economías nacionales con su establecimiento en ellas, provocando que su regulación haya pasado a ser interés de los centros financieros a nivel mundial. Por supuesto, no sólo interesaba la regulación para que la expansión de la banca transnacional se produjera, sino también para favorecerla. En principio las normas de Basilea acompañaron con su despliegue el momento de mayor hegemonía del neoliberalismo a nivel mundial, que fueron los años inmediatamente subsiguientes al Consenso de Washington. Todo su esquema normativo está basado en la concepción que las tasas de interés libres y la asignación mercantil del crédito son la base de la eficiencia económica, y que su plena vigencia iban a permitir la mejor disposición de los factores productivos en beneficio del desarrollo económico. O sea que la normativa que conjugaba con la liberalización financiera apuntaba a un esquema regulatorio que cuidara la solvencia y liquidez de las entidades sobre la base de una gestión económicamente desregulada de la actividad financiera.

El axioma que presidía la regulación bancaria era “la suma de entidades solventes construye un sistema financiero con la misma virtud”. Una traducción de la salud del todo como suma de la de las partes. Sin embargo el sistema económico es un dispositivo complejo que no abarca solamente entidades, sino también personas con sus conductas, empresas con expectativas, y en el caso del capitalismo, ciclos económicos que responden a la ausencia de una regulación directa del proceso económico por parte del Estado.

La particularidad del surgimiento del régimen de Basilea es la ausencia en su diseño de la idea de la existencia del crédito como una herramienta sustancial que el Estado utiliza para el desarrollo. Los propulsores de la liberalización económica pregonaban que los problemas del desarrollo provenían justamente de esas intervenciones y que se habrían de solucionar con la plena dominancia de lo mercantil como mecanismo económico que proveería la felicidad de los pueblos y las naciones.

Así que Basilea es el régimen de regulación de los bancos en el paradigma de instituciones financieras movilizadas por el lucro, ajenas a cumplir un

rol de servicio público. El riesgo constituye el motor de la actividad para ese esquema normativo, el intercambio entre riesgo-mayor ganancia y seguridad-ausencia de beneficios significativos es el *leit-motiv* de su música monótona. Lo que interesa en este régimen de control de las entidades son los aspectos valorativos de las conductas de las entidades financieras, en función de su apetito por el riesgo y la ganancia.

El requerimiento de capital exigido a las entidades está en relación con los activos de su cartera, adquiriendo un peso determinante el patrimonio del tomador de crédito. Los deudores con mayor patrimonio le significan a las entidades una menor obligación de capital a constituir para otorgar esos créditos. En cambio los préstamos concedidos a pequeñas y medianas empresas exigen un capital mayor. El régimen regulatorio tiene una tendencia a prestarle a sectores concentrados y con actividades tradicionales, y poca proclividad a hacerlo a pequeños y medianos emprendedores con ideas nuevas de proyectos productivos. Prestándole a los poderosos tienen menos pesos que reservar como capital respecto del crédito otorgado, con lo cual se estimula el racionamiento de crédito al empresariado surgente. No importa la calidad de los proyectos, si crean empleo o no y si desarrollan sectores que proveen divisas a un país con restricción externa. Lo que importa es la garantía. Así los bancos pasan a ser prestamistas desinteresados por la evaluación del crédito en función de la diversificación productiva y la posibilidad de estimular nuevos procesos económicos.

Las entidades financieras eligen a los grandes propietarios como tomadores para aumentar su apalancamiento (crédito/capital), lo que les permite aumentar las ganancias sobre el patrimonio que arriesgan. Estas regulaciones que exaltan la lógica exclusiva del lucro han sido impuestas a la banca pública como si las entidades que la integran fueran iguales a las demás, perjudicando –y hasta disolviendo– el importante papel para la economía nacional que motivó su creación.

El otro axioma del régimen regulatorio es que la economía tiende al equilibrio, que las euforias y depresiones del ánimo inversor no son parte del proceso económico, y por lo tanto se despreocupan de los ciclos económicos. Sin embargo, los autores heterodoxos comprobaron que en los momentos de expansión, el optimismo respecto de los negocios excede la realidad de los acontecimientos y las entidades desbordan lo aconsejable en los riesgos que toman, inversamente ocurre en la etapa de depresión. Esto afecta tanto a la solvencia (fortaleza patrimonial) del sistema, como a la liquidez (disposición financiera de los bancos para afrontar las volatilidades –cambios bruscos– del corto plazo). Estas cuestiones no son solucionables por la calidad de administración de las entidades, sino que requieren de políticas del Banco Central que tiendan a mitigarlas.

## DESAPERCIBIDA EN LOS SÓTANOS

En la Argentina del presente se vuelve a hablar de desarrollo. Del papel del Estado en la economía. Del crédito como instrumento del Estado para diversificar adecuadamente la actividad productiva. Del préstamo bancario para el fomento de regiones atrasadas. Del manejo de la tasa de interés como elemento fundamental en la asignación del crédito a sectores elegidos. No han faltado artículos de distintos autores en elogiar la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central realizada durante la presidencia de Mercedes Marcó del Pont, secundada por Miguel Pesce. Sin embargo, en la carta de intención firmada por Cambiemos con el FMI se comprometía el regreso a una Ley del BCRA de carácter neoliberal. Es una de las cuestiones a resistir, sin margen para concesión alguna, en las negociaciones a iniciarse con ese organismo, en la renegociación de la deuda que ahora comienza.

Pero también en las ágoras de discursos populares se reclama e insiste en la imprescindible sustitución de la Ley de Entidades Financieras de Martínez de Hoz. Sin embargo, la modificación del régimen de regulación y control de las entidades financieras no aparece en la superficie. Concretamente el tema del abandono del paradigma de Basilea no figura en agenda. Siempre algo bueno dejan los dispositivos que se despliegan en regulaciones. Seguramente hay algunas cosas que conservar, por ejemplo la previsión del riesgo de tasa de interés por el descalce (diferencia) entre el plazo de los depósitos y el de los créditos.

Pero en el régimen de Basilea hay un paradigma nocivo para el sistema financiero que impregna la globalidad de este tipo de normativa. En principio es excluyente de la inclusión financiera. Por ejemplo, la economía popular queda fuera del sistema financiero por razones de tamaño de las actividades, del volumen de capital que tienen sus agentes, y del carácter clasista de la cultura de los sistemas financieros (“los bancos deben dar crédito a los sectores populares”). Por eso, éstos son arrojados a la usura, por ejemplo los horticultores familiares y las cooperativas de trabajo, o a los vericuetos indirectos que dentro del sistema les reservan un lugar marginal –y si es preferible–, oculto.

Las economías son diferentes y las culturas nacionales también. El régimen de los países sajones desarrollados ha intentado extender los mercados de capitales sin intermediación financiera (las bolsas, los títulos de deuda



colocados por empresas, etc.) que han impulsado la financiarización. El resultado es reducir la capacidad del Estado para regular las finanzas. El reemplazo de los créditos tradicionales bancarios por la titulización de la deuda pública, ha sido una manera más de aumentar la dependencia de los países periféricos, porque pierden capacidad de negociación con sus acreedores.

En cuanto a la regulación, cada Estado debería encontrar las mejores formas de normativizar su sistema de crédito. Aquellas que sean favorables al desarrollo nacional y al bienestar popular. Hoy no sólo se impone la defensa de la Carta Orgánica, sino que hay que modificar la Ley de Entidades Financieras. Pero no son sólo estas dos reivindicaciones que se han convertido en un clásico. Lo más difícil será sustituir a Basilea por una forma regulatoria distinta, que genere otros estímulos. Es indispensable y urgente acometer esa transformación porque la forma de regulación no sólo tiene que ver con la solvencia y la liquidez, sino que determina un papel de la banca. Hoy el régimen de Basilea genera costos innecesarios a los bancos nacionales, se gasta dinero en medir riesgos reputacionales a bancos que no los tienen, en cambiar los sistemas de calificación de cartera crediticia sin que esté probado que el nuevo y "moderno" que se implementa tiene ventajas sobre el anterior, en medir riesgos estratégicos de entidades que no los tienen, en hacerlo con riesgos operacionales de difícil establecimiento. Tantos costos adicionales amplían el spread bancario, encarecen los créditos y sobredimensionan la asignación de recursos al sistema financiero.

Se han continuado incorporando sistemas de autoevaluación por parte de las entidades financieras respecto a la suficiencia de su capital económico y otros indicadores clave, siendo débiles sus capacidades para diseñarlos y aún más insuficientes las aptitudes de merituar la calidad de esas autoevaluaciones, y analizar las metodologías utilizadas por parte de la Superintendencia de Entidades Financieras.

Las calificadoras de riesgo, desprestigiadas y sesgadas políticamente, siguen jugando un rol importante dentro de las regulaciones bancarias. Ello parece increíble e inaceptable, luego del pésimo papel que jugaron durante la crisis de 2008, de la que fueron responsables y en cierta medida causantes. Resulta ajeno a cualquier criterio objetivo que calificadoras de riesgo evalúen a corporaciones que las contratan y les pagan un canon para calificarlas. Lo que se parece mucho más a un estímulo económico que a un pago por un servicio hecho de manera calificada. Las estructuras corporativas institucionalizadas internacionales son más poderosas que las que traban las vidas nacionales. Véanse las finanzas: FMI-Banco Mundial-Comité de Basilea-grandes bancos internacionales-fondos institucionales-Fondos Buitres-calificadoras de riesgo-securitizadoras de créditos-intermediarios en las refinanciamientos de deuda pública. Vaya trama.

## EL BANCO CENTRAL Y LA SUPERINTENDENCIA DE ENTIDADES FINANCIERAS

Basilea resulta tan difícil de quitar como régimen regulatorio nacional porque su método le es requerido a la banca transnacional por sus reguladores de origen y sus casas centrales. Entonces, el Banco Central argentino debe soportar las ineficiencias y costos de aplicar una regulación que es un engendro para su grado de desarrollo actual y equivocada en términos de su visión sobre el sistema financiero. Pero por otra parte, lleva al ente rector de las finanzas a estar articulado con un sistema de bancos centrales independientes a nivel mundial. Al respecto dicen *Guillermo Wierzba, Estela del Pino Suárez, Romina Kupelian y Rodrigo López* en el documento de trabajo N° 22 del **CEFID-AR La regulación financiera. Basilea II, la crisis y los desafíos para un cambio de paradigma** (noviembre, 2008) que *"en rigor, el concepto de autonomía del Banco Central es parte de un dispositivo normativo consustanciado con el paradigma liberalizador y estructurado sobre una concepción asentada en una mínima intervención estatal en el proceso económico. Ha sido responsable, a nivel global, de una mayor facilitación de situaciones de "captura del ente" por las entidades más poderosas y de la conformación a nivel internacional de una burocracia financiera que, a veces, ha sido más afín a los postulados del Comité de Basilea que a las políticas de los gobiernos de los países en los que actuaban las instituciones en que ésta participaba"*.

La captura del ente es la problemática que Basilea ha introducido en los distintos países. El funcionariado financiero adquirió una autonomía respecto de la conducción política, sintiéndose parte de un régimen internacional que rige las políticas monetarias y financieras por encima de las decisiones de los gobiernos populares. Estos estilos de conducta han sido conducidos desde el FMI y desde el Comité de Basilea, a cuyos lugares de conducción y premiación han volcado sus esfuerzos ex presidentes del Banco Central como *Prat Gay, Redrado y Sturzenegger*, a tal punto que el primero intentó hacer negociaciones por su cuenta respecto de la deuda externa y el segundo se parapetó en la Presidencia del Banco Central resistiendo medidas resueltas por los gobernantes elegidos por el pueblo en función de pagar la deuda sin ajustar los bolsillos populares. Pero el gran iniciador de la aplicación del régimen fue *Domingo Cavallo*, porque la aplicación de las regulaciones de Basilea nació con la economía de la convertibilidad.



Sin embargo, cuando los gobiernos populares llegaron al poder han podido tomar mejor control de esa política monetaria y financiera, pero silenciosamente la Superintendencia de Entidades Financieras (que funciona dentro del Banco Central) ha continuado implementando o manteniendo las ya incrustadas regulaciones prudenciales que insistentemente incurren en la ineficacia, la inutilidad y el daño a las buenas finanzas. También impiden y/o obstaculizan el establecimiento de regulaciones crediticias y financieras de carácter nacional y productivas.

Tal vez el último desendeudamiento que el actual gobierno asumió como clave de su política, se corresponda con la incursión en el desarmado del amordazamiento del crédito para el desarrollo. Hoy que la Argentina vuelve a hablar y encarar estos temas, sería una tarea esencial poner fin a Basilea como régimen regulatorio del sistema financiero.

Fuente: Esta nota fue inicialmente publicada en "El Cohete a la Luna" el 6 de setiembre de 2020





# PAUTAS PARA LA DISCUSIÓN SOBRE EL MODELO DE SUPERVISIÓN FINANCIERA



POR PEDRO M. BISCAY(1)

**I.** Algunos elementos característicos y notorios del funcionamiento del sistema financiero nacional demuestran la profundidad y prolongación de ciertos problemas de carácter estructural. Por ejemplo, la magra capacidad de generación de créditos(2). Desde otro punto de vista, también se debe mencionar 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. Adicionalmente, en torno a estos problemas “clásicos”, se ensamblan otros de no menor importancia. Así, la fuga de capitales(3), la especulación financiera en detrimento del financiamiento productivo(4), 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.

**II.** 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 estatal. Sin embargo, además de aquello, también inciden otros factores tales como un diseño institucional que ya no se ajusta a los tiempos que corren, tal como lo demuestra el avance del ecosistema fintech(5) y la creación de activos criptográficos. Además de ello, se destaca como problema, la configuración de un sistema financiero ilegal cuyo funcionamiento se basa en criterios de imitación y replica del modo de funcionamiento del sector bancario formal.

**III.** La configuración del sistema financiero ilegal no es de naturaleza episódica ni el resultado de una época o una cosmovisión determinada. Por el contrario, mantiene fuertes y complejos lazos de arraigo dentro del mercado financiero y los mercados en general. La principal razón explicativa del mayor peso que ha ido recobrando este sistema ilegal reside en su capacidad de privatizar el manejo de los instrumentos de pagos empleados 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 subregistradas o ligadas con fenómenos criminales como la corrupción, el narcotráfico, la trata de personas o el financiamiento ilegal de la política. Los medios de pago creados al efecto en instancias de intermediación privada y clandestina, facilitan ese proceso.

**IV.** Por otro lado, este punto reviste especial preocupación de cara al fracaso que se ha tenido en los últimos años por controlar la inflación. Los guarismos que ofrece nuestra economía no son comprensibles ni bajo el esquema de explicaciones propias 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 la política económica jamás logrará establecer pautas racionales de asignación de precios si la economía ilegal adopta grados de robustez suficientes como para controlar el desenvolvimiento de la economía legal. Se pierde de vista este aspecto.

**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), tampoco lograron incidir significativamente. Como resultado de este proceso, tenemos que: a. la herencia del 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 denominado 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, una pregunta clave reside en determinar si el diagnóstico sobre el perímetro regulatorio del sector financiero logra captar la complejidad del fenómeno bajo estudio en toda su precisión y dinamismo. La respuesta negativa se impone rápidamente, si se tiene en cuenta que el mayor peso del sector de créditos no financieros sobre el sector de créditos bancarios, se suma a la proliferación de mesas de dinero clandestina 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? ¿Nadie va a tomar en serio los vínculos entre finanzas, y rentabilidad procedente de la trata de personas, tráfico de órganos, narcotráfico u otras expresiones de criminalidad organizada?

**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 posee capacidad 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 reforma 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.

1) Abogado, ex director del BCRA. Coordinador del área de Finanzas para el Desarrollo del Centro de Políticas Públicas para el Socialismo – CEPPAS; [www.ceppas.org.ar](http://www.ceppas.org.ar)

2) Se estima que la incidencia del crédito sobre el PBI ronda el 18% contra promedio regional en torno al 45%. Ver <https://www.cronista.com/finanzas-mercados/El-credito-es-solo-18-del-PBI-cuando-el-promedio-de-la-region-es-del-45-20190124-0063.html>. El Banco Central de la República Argentina (BCRA) publica el ranking de préstamos de todo el servicio financiero y el ranking de depósitos de todo el sistema financiero que se pueden consultar en <https://www.bcra.gov.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Prestamos.asp> <https://www.bcra.gov.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Depositos.asp>

3) Ver Informe mercado de cambios, deuda y formación de activos externos, 2015-2019 del BCRA. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/PublicacionesEstadisticas/Informe-Mercado-cambios-deuda-%20formacion-de-activos%20externo-%202015-2019.pdf>. En ese período el conjunto de políticas económicas que se aplicaron facilitaron la fuga de capitales por más de USD 86.000 millones y crearon las condiciones para un nuevo episodio de crisis por sobreendeudamiento externo. Ver también Proyecto de ley sobre límites al endeudamiento externo de la República Argentina en <http://ceppas.org.ar/documentos/proyecto-de-ley-sobre-limites-al-endeudamiento-externo-de-la-republica-argentina>

4) El Texto Ordenado sobre Líneas de financiamiento del sector productivo, establece que respecto del cupo 2020 las entidades financieras alcanzadas tenían que mantener, a partir del 16 de octubre de 2020 y hasta el 31 de marzo de 2021, un saldo de financiaciones comprendidas que sea, como mínimo, equivalente al 7,5% de sus depósitos del sector privado no financiero en pesos, calculado en función del promedio mensual de saldos diarios de septiembre de 2020. De tratarse de entidades alcanzadas que no estén comprendidas en el grupo A, el porcentaje mínimo a aplicar será del 25% del previsto precedentemente. Respecto del cupo 2021 se mantienen los mismos porcentajes siendo el período comprendido entre el 1 de abril de 2021 hasta el 30 de septiembre del corriente y siendo computables los saldos residuales vigentes de las financiaciones imputadas al cupo 2020. Del Informe de bancos de febrero de 2021 surge que en el marco de la Línea de Financiamiento para la Inversión Productiva (LFIP) de Mi Pymes, desde su implementación y hasta fines de marzo de 2021, se desembolsaron \$411.678 millones (de los cuales \$78.429 millones corresponden a proyectos de inversión), distribuidos entre 98.080 empresas. Los bancos privados nacionales explicaron 37% de los desembolsos totales, mientras que los públicos y los privados extranjeros lo hicieron en un 31% respectivamente. Por medio de la línea de financiamiento a tasas de interés subsidiadas para empresas inscriptas en el “Programa de Asistencia de Emergencia al Trabajo y la Producción” (ATP), hasta fines de marzo se otorgaron \$14.240 millones, abarcando a casi 607.800 personas trabajadoras. Por su parte, en el marco de las líneas crediticias dirigidas a las personas monotributistas y autónomas, hasta fines de marzo se llevaban otorgados \$66.478 millones a través de los Créditos a Tasa Cero y \$309 millones por medio de los Créditos a Tasa Cero Cultura.

5) Ver <http://www.bcra.gov.ar/Noticias/inspecciones-bcra-fintech-intermediacion-financiera.asp>  
El BCRA inició la inspección de un grupo de fintech que se ofrecen como vínculo para financiar proyectos de inversión utilizando criptoactivos como canalizador del ahorro, para determinar si están realizando intermediación financiera no autorizada. La Ley de Entidades Financieras delega en el Banco Central la potestad de requerir información cuando existe la sospecha de que una persona o empresa está realizando tareas de intermediación financiera y, de corresponder, disponer el cese inmediato y definitivo de la actividad y aplicar sanciones. La inspección abarca a nueve fintech que realizan captación de depósitos que se convierten en criptoactivos, en particular criptomonedas, que luego son aplicados al financiamiento tanto de inversiones como de consumo, ofreciendo una retribución. Si las investigaciones determinan indicios de intermediación financiera sin autorización, el BCRA realizará las correspondientes denuncias penales en los términos del artículo 310 del Código Penal.



**IX.** Tampoco guarda mayor lógica sostener vigente un sistema que tienden 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 esta 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 sobre la redefinición del modelo de supervisión sobre la base de cuatro ejes rectores. 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 por partes. La actual oficina de la superintendencia financiera, denominada SEFYC (Superintendencia de Entidades Financieras y Cambiarias), depende institucionalmente del Presidente del Banco Central, quien propone al Presidente de la Nación para su designación al Superintendente (conjuntamente con la del Vice Superintendente). Su mandato es 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 esto modo, se tiene que la responsabilidades atinentes a la fiscalización y control de operaciones financieras y el cumplimiento de las disposiciones regulatorias en la materia, recae 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 órbita 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).

La confluencia de funciones vincula así el diseño y administración de la política monetaria y cambiaria junto a la ejecución del control operativo sobre un segmento del sector financiero (no todo). Se trata de una función bifronte donde por un lado, se adoptan medidas de naturaleza financiera mientras que por el otro, 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 y largo proceso de debilitamiento institucional del organismo, generado a través de diferentes episodios que van desde el diseño de áreas claves de la supervisión en una clara mimesis con los intereses del sector privado, pasando por la disolución del Centro de Estudios y Asuntos Penales (CAEP), gestado con un norte en la creación de información relevante para la prevención de la delincuencia financiera, más el pase a retiro de personal bancario y el despido de trabajadores y trabajadoras durante los años del macrismo.

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.** La 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 ejercen 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 del supervisión 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 desconcentrado 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 asignado 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 mismo diseño funcional de delegación de incumbencias en el sector privado.

**XVI.** Un modelo basado en 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.

**XVII.** Los países de la costa del Pacífico de América Latina, México, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica; de Centroamérica como Guatemala, Honduras y Panamá; y algunos de 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 de este modelo 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 lucidamente el manejo de la información sobre la operatoria financiera del sector.

**XVIII.** 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. Resulta oportuno entonces, conducir el esfuerzo institucional y la reflexión política hacia una reforma del modelo de superintendencia de manera de concentrar 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 ésta 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. Los sectores que conforman el mercado de capitales y las cooperativas y mutuales, deben estar integrados bajo un mismo orga-

nismos 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 cuanto 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. 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.

**XX.** 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 económica financiera. Adicionalmente, no debe perderse de vista la necesidad de establecer áreas ligadas al control de la actividad financiera de cara a capturar las nuevas formas de financiarización, por ejemplo mediante el desarrollo de "pools de inversión en monedas virtuales" que operan en zonas de opacidad.

**XXI.** Del 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 financiera; 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 es una poderosa medida para controlar el comportamiento ilícito de parte de bancos y otros intermediarios financieros. 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.

**XXII.** 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 policial de estas características y las pautas de formación de las policías que operan en el territorio nacional carece de los conocimientos especializados que la práctica requiere. Formar una policía financiera implica así 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 especializado con capacidad de control territorial para investigar la actividad financiera ilícita según las directivas dadas por el superintendente de bancos. Su trabajo conjunto con los inspectores no debe ser visto como prácticas yuxtapuestas sino como parte de un mismo campo de actuación.

**XXIII.** 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.

## SECRETARIADO GENERAL NACIONAL DE LA ASOCIACIÓN BANCARIA

Sergio O. Palazzo, Secretario General

Andrés Castillo, Secretario Gral. Adjunto / Analía Lungo, Secretaria Adjunta Alterna / Carlos Cisneros, Secretario de Administración / Patricia Rinaldi, Prosec. de Administración / Pablo Regnier, Secretario de Finanzas / Victoria Capocchetti, Prosec. de Finanzas / Carlos Irrera, Secretario de Actas / Walter Rey, Secretario de Organización / Mariel Iglesias, Prosec. de Organización / Gustavo Díaz, Secretario de Acción Gremial / Enrique Ramírez, Prosec. de Acción Gremial / Cristian Stratico, Secretario de Acción Social / Francisco Muratore, Prosec. de Acción Social / José Giorgetti, Secretario de Seccionales / Juan Pallo, Prosec. de Seccionales / Matías Layús, Secretario de Cultura / Gabriel Dipierri, Secretario de RR Intersindicales / Carlos Ferrari, Secretario de Vivienda / Rosa Sorsaburu, Secretaria de Previsión / Claudia Ormachea, Secretaria de DD.HH., Género e Igualdad / Cristina Maino, Prosec. de DD.HH., Género e Igualdad / Eduardo Berrozpe / Secretario de Prensa