

*Anthony Wood
Kimarie Clement*

Evaluación del marco regulatorio financiero de Barbados

Resumen

En la bibliografía ha quedado bien establecido que el sistema financiero es fundamental en el proceso de desarrollo. Por lo tanto, compete a los gobiernos contar con regímenes regulatorios fuertes y eficaces que protejan a los inversionistas, garanticen el funcionamiento ordenado de las instituciones financieras y los mercados, y mantengan la confianza y la estabilidad en el sistema financiero. La estructura institucional de la regulación financiera es un aspecto que ha recibido renovada atención; en particular, si la manera cómo las instituciones efectúan la regulación está dando por resultado una regulación completa y eficaz del sistema financiero. En gran medida, este debate se ha debido a los cambios que ha sufrido la estructura de la industria de los servicios financieros en el mundo y a la perturbación de los sistemas financieros en muchos países.

Aunque el tipo de estructura institucional tal vez no determina si una regulación es eficaz o no, una estructura inapropiada u obsoleta puede impedir que se alcancen los objetivos de regulación y supervisión. El propósito de este artículo es analizar si el marco regulatorio financiero en Barbados es adecuado. En particular, pretende determinar si la arquitectura actual de la regulación financiera abarca de manera adecuada todas las áreas de regulación, y si que el banco

The University of the West Indies y Banco Central de Barbados.
Correspondencia con el autor: <anthony.wood@cavehill.uwi.edu>.

central sea responsable de la regulación prudencial y de la política monetaria es apropiado y acorde con las mejores prácticas. Los datos se obtuvieron de una entrevista telefónica aplicada de julio a septiembre de 2014 a personal directivo de los organismos regulatorios (Banco Central de Barbados, Financial Services Commission y Fair Trading Commission) y de una selección de instituciones financieras. Los resultados de la investigación revelan que aun cuando un regulador integral sí beneficiaría al sistema financiero barbadense, este resulta innecesario porque el sistema actual es adecuado. Sin embargo, debería ser más clara la atribución de responsabilidades sobre ciertos aspectos de la regulación entre las tres entidades. Asimismo, el Banco Central debería seguir siendo responsable de la política monetaria y la regulación prudencial.

Palabras clave: Barbados, banco central, Fair Trading Commission, Financial Services Commission, regulación financiera, sistema financiero, marco regulatorio.

Clasificación JEL: G10, G18, G28.

Abstract

It is well established in the literature that the financial system plays a pivotal role in the development process. Thus, it is incumbent on governments to have strong and effective regulatory regimes in place to protect investors, ensure orderly functioning of financial institutions and markets, and maintain confidence and stability in the financial system. An area of regulation receiving renewed attention in recent times is the institutional structure of financial regulation; specifically, whether the existing institutional arrangements for regulation are resulting in comprehensive and effective regulation of the financial system. These discussions have been driven to a large extent by changes in the structure of the financial services industry globally and the disruption to financial systems in many countries.

While the type of institutional structure may not be the main determinant of regulatory effectiveness, an inappropriate or

outmoded structure can impede the attainment of regulatory and supervisory goals. The aim of this paper is to examine the adequacy of the financial regulatory framework in Barbados. Specifically, the paper seeks to determine whether the current architecture of financial regulation provides suitable coverage of all areas of regulation, and whether the Central Bank's responsibility for prudential regulation and monetary policy is appropriate and in keeping with best practice. Data were obtained via an interview survey with managerial personnel of the regulators (Central Bank of Barbados, Financial Services Commission and Fair Trading Commission) and selected financial institutions during the period July to September 2014. The research findings reveal that though an integrated regulator would benefit the Barbadian financial system, it is not necessary as the current system is adequate. However, the lines of responsibility for certain aspects of regulation by the three agencies should be better delineated. Also, the Central Bank should maintain responsibility for monetary policy and prudential regulation.

Keywords: Barbados, central bank, Fair Trading Commission, Financial Services Commission, financial regulation, financial system, regulatory framework.

JEL classification: G10, G18, G28.

1. INTRODUCCIÓN

En la bibliografía ha quedado bien establecido que el sistema financiero es fundamental en el proceso de desarrollo. Durante la actividad financiera, los ahorros de la economía se incrementan y adquieren mucha movilidad, y el riesgo que encaran los ahorradores disminuye mediante la diversificación. El sistema financiero también contribuye al crecimiento de la economía al aumentar el volumen y la productividad de las actividades de inversión. Al evaluar qué proyectos tienen más probabilidades de ser los más rentables y vigilar la conducta de los prestatarios, los

intermediarios financieros se aseguran de que los recursos se utilicen de modo eficiente (Wood, 2012).

Por lo tanto, compete a los gobiernos contar con regímenes regulatorios fuertes y eficaces que protejan a los inversionistas, garanticen el funcionamiento ordenado de las instituciones financieras y los mercados, y mantengan la confianza y la estabilidad en el sistema financiero. Esta necesidad pasó a un primer plano debido a que la última crisis financiera tuvo consecuencias devastadoras para empresas y gobiernos de todo el mundo. En una situación de crisis, la confianza en el sistema financiero se ve menoscabada y la resultante restricción del crédito a personas y empresas conduce a una contracción de la actividad económica.

La estructura institucional de la regulación financiera es un aspecto que ha recibido renovada atención, y, en particular, si los mecanismos institucionales para regular están dando por resultado una regulación completa y eficaz del sistema financiero. Gran parte de este debate lo han instigado los cambios en la estructura de la industria de los servicios financieros en el mundo y a la disrupción de los sistemas financieros en muchos países. Destacan la crisis financiera en Estados Unidos a finales de 2007, que por contagio afectó a varios países y sistemas financieros en todo el orbe. En el Caribe, la quiebra del grupo Colonial Life Insurance Company tuvo consecuencias desastrosas para inversionistas, asegurados y gobiernos de la región. En muchas jurisdicciones, no es fácil distinguir las actividades de los distintos tipos de instituciones financieras. Por lo tanto, la anterior división de reguladores basada sobre todo en el tipo de institución está siendo reconsiderada. De hecho, algunos países han dispuesto un único regulador para todo el sistema, mientras que otros han optado por un régimen de reguladores basado en los objetivos que desean alcanzar.

Aunque el tipo de estructura institucional tal vez no sea el principal factor que determina la eficacia de la regulación, una estructura inapropiada u obsoleta puede impedir que se alcancen los objetivos de regulación y supervisión. La estructura institucional pudiera repercutir en la eficacia general de

la regulación y la supervisión debido a la pericia, experiencia y cultura que se adquieren dentro de cada entidad regulatoria y a las metodologías que siguen (Llewellyn, 2004). El propósito de este artículo es analizar la idoneidad del marco regulatorio financiero en Barbados. En particular, pretende determinar si la arquitectura actual de la regulación financiera abarca de manera adecuada todas las áreas objeto de regulación y si es apropiado y acorde con las prácticas óptimas que el banco central sea responsable de la regulación prudencial y la política monetaria. El documento amplía la bibliografía caribeña sobre regulación financiera que se concentra principalmente en describir los marcos regulatorios (Williams, 1988; Feracho y Samuel, 1997; Nicholls y Seerattan, 2004).

Los datos se obtuvieron de una encuesta aplicada en entrevistas de julio a septiembre de 2014 a directivos de las entidades regulatorias (Banco Central de Barbados, Financial Services Commission y Fair Trading Commission) y de una selección de instituciones financieras.

El resto de este artículo está organizado de la siguiente manera: la segunda sección analiza la bibliografía relevante sobre regulación financiera; la tercera sección proporciona un panorama del marco regulatorio financiero de Barbados; la metodología se trata en la cuarta sección; los hallazgos se presentan en la quinta sección; la discusión de los resultados se concentra en la sección 6; y la última sección proporciona un resumen y conclusiones.

2. EVALUACIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA

2.1 Razón de la regulación financiera

La idea de normar por ley alguna cosa sugiere la necesidad de controlarla, de apegarla a los estándares y cumplir con las reglas dentro de un marco particular. La regulación financiera implica la intervención del gobierno en el sistema financiero mediante la aprobación de reglamentos y leyes, y la creación de procedimientos institucionales para encargarse del

cumplimiento, la vigilancia y la supervisión. En general se admite que el sistema financiero está más regulado que otras esferas de la economía. Esto se debe a la naturaleza especial de las actividades que realizan las instituciones financieras y al papel vital que desempeña el sistema financiero en el proceso de desarrollo.

Wood (2012) considera las funciones importantes del sistema financiero. Primero, mediante economías de escala en la recopilación de información y la administración de carteras, los intermediarios financieros movilizan los fondos prestables entre ahorradores y prestamistas con el fin de satisfacer, simultáneamente, las preferencias de cartera de ambos agentes económicos (Gurley y Shaw, 1956 y 1960). Mediante el proceso de intermediación, los costos de transacción se reducen y la diversificación del riesgo es mayor en comparación con el financiamiento directo. Por lo tanto, los intermediarios financieros contribuyen de modo significativo a incrementar las actividades de inversión y, por lo tanto, el crecimiento. Segundo, los intermediarios financieros pueden fungir como grandes promotores del desarrollo al identificar empresarios con los conceptos y productos con mayor probabilidad de rentabilidad y financiarlos (King y Levine, 1993; Drzeniek-Hanouz *et al.*, 2009). Tercero, los intermediarios financieros facilitan una asignación más eficiente de recursos porque pueden superar los problemas de información en los mercados financieros (Diamond, 1984; Mayer, 1988). Cuarto, las instituciones financieras pueden fungir como instrumento para disciplinar a los gerentes, lo que los insta a seguir políticas para mejorar el desempeño financiero de las empresas (Jensen, 1986 y 1988; Sheard, 1989; Aoki y Patrick, 1994). Asimismo, los intermediarios financieros pueden desempeñar un papel principal en la reasignación de activos mediante las reestructuraciones de empresas. Quinto, el sistema financiero facilita el comercio al otorgar créditos y garantizar pagos. Por último, las instituciones financieras proporcionan servicios especializados como corretaje, seguros, administración de propiedades, garantía de emisiones, entre otros.

Al desempeñar estas funciones importantes, las instituciones financieras son susceptibles a distintos tipos de riesgo (riesgo crediticio, riesgo de incumplimiento, riesgo de tasas de interés, riesgo de mercado, riesgo de liquidez, riesgo operativo y riesgo para la reputación) que, de no manejarse adecuadamente, pueden mermar su salud financiera y socavar la confiabilidad y estabilidad de todo el sistema financiero. Por otro lado, debido al vínculo inextricable entre las finanzas y el desarrollo real, otros sectores de la economía resultan afectados cuando las instituciones financieras quiebran. Como señaló la Comisión Warwick (2009, p. 9): “cuando los mercados financieros funcionan mal, la economía real se va a pique”.

Por el papel crucial del sistema financiero en el proceso de crecimiento y los riesgos inherentes al proceso de intermediación, los gobiernos con frecuencia han intervenido para regular y controlar las actividades de las instituciones financieras. Por lo general, la razón de ser de esta intervención gubernamental en el sector financiero es la posibilidad de un fallo del mercado, es decir, que el mercado produzca resultados menos que óptimos si se le deja a su suerte. Del sistema financiero se desprenden varias causas de un fallo del mercado, entre otras, información asimétrica o inadecuada, riesgo moral y externalidades por perturbaciones financieras. La información asimétrica ocurre cuando los inversionistas disponen de poca información sobre los productos que venden las instituciones financieras, por lo que pueden encontrarse en desventaja frente a las instituciones financieras cuando los adquieren. El riesgo moral se da cuando la administración de una institución financiera realiza actividades más riesgosas de lo normal, una vez que el inversionista compra el producto. Este riesgo puede exacerbarse debido al mecanismo de seguros sobre depósitos, que garantiza que los inversionistas recuperen cierto porcentaje de sus fondos si la institución financiera estuviera en problemas. Las externalidades por perturbaciones financieras o las externalidades sociales tienen que ver con el efecto negativo de la quiebra de una institución financiera (o un conjunto de instituciones) en otras instituciones financieras, el cual,

en casos graves, puede llevar al colapso del sistema financiero. Asimismo, por el vínculo entre el sistema financiero y el desarrollo real, los problemas del sector financiero probablemente tienen consecuencias devastadoras en toda la economía.

Por todo lo anterior, una intervención gubernamental en el sistema financiero aspira principalmente a proteger a los inversionistas, garantizar el funcionamiento ordenado de las instituciones financieras y promover la estabilidad financiera. Pilbeam (1998, p. 368) identificó otras razones: promover la competencia leal y saludable para garantizar precios competitivos para los consumidores y el deseo del gobierno de ejercer cierto grado de control sobre el dinamismo de la economía, sobre todo mediante la política monetaria.

2.2 Tipos de medidas regulatorias

En todo el mundo, los sistemas financieros están sujetos a varios tipos de medidas regulatorias cuya complejidad varía y cuyo alcance depende del grado de desarrollo del sistema financiero del país y de sus particulares sistemas cultural, económico y político.

Distintos autores clasifican la regulación financiera en estructural, monetaria, prudencial, de código de conducta/protección del consumidor y de competencia. La regulación estructural sienta tanto las pautas generales que rigen tanto a las instituciones financieras como a las actividades, los productos y las áreas geográficas que constituyen su esfera de operación. La regulación monetaria –a veces denominada regulación macromonetaria– se refiere al uso de las herramientas de política monetaria para obtener resultados macroeconómicos predefinidos. Los instrumentos usuales de la política monetaria son, entre otros, las operaciones de mercado abierto, los requerimientos de reservas de efectivo, los controles de tasas de interés y la tasa de descuento.

La regulación prudencial se concentra en la seguridad y fiabilidad de las instituciones financieras. Este tipo de regulación hace hincapié en el control de riesgos principalmente mediante requisitos de capital, límites a la concentración de

clientes y evaluaciones de la cartera con base en el riesgo (Williams, 1996). La regulación prudencial se divide en regulación microprudencial, que se concentra en la salud de las instituciones individuales, y en regulación macroprudencial, relativa al uso de herramientas prudenciales con el fin expreso de promover la estabilidad del sistema financiero como un todo. Por lo tanto, la regulación macroprudencial pudiera verse como una regulación sistémica cuyo punto focal son las externalidades de las perturbaciones financieras.

Inmediatamente después de la crisis financiera, el consenso entre formuladores de política y académicos fue que, para estabilizar la economía en el futuro, era necesario un nuevo macroenfoque para la regulación prudencial orientado a mitigar las externalidades (Glavan y Anghel, 2013). En específico, las medidas regulatorias tenían que abordar cuestiones relacionadas con la subestimación del riesgo durante los auges económicos y su sobreestimación durante las recesiones, un fenómeno de prociclicidad que fue analizado por la Comisión Warwick (2009) y por Mishkin y Eakins (2012), entre otros. Esto garantizaría que las instituciones financieras, sobre todo los bancos, invirtieran más capital del que normalmente considerarían necesario en los periodos de auge y, al liberar este capital, favorecerían el crédito durante los periodos de caída. Tales actividades acortarían la brecha entre los periodos económicos de auge y caída y, por lo tanto, favorecerían la estabilización de la economía.

La regulación para la protección del consumidor se concentra en los códigos de conducta que protegen al consumidor de información incompleta, malas prácticas de instituciones financieras y prácticas desleales, entre otros factores (Llewellyn, 2004). Este tipo de regulación requiere fijar y aplicar reglas apropiadas en un marco jurídico transparente. Al consumidor común no le resulta fácil entender las particularidades de los productos financieros y, por ende, puede encontrarse en desventaja durante sus transacciones con las instituciones financieras. Woolward (2013) señala que muchas empresas financieras multiplican la complejidad con jerga incomprensible, páginas y páginas de términos y condiciones, exclusiones extrañas en la letra pequeña, y un

sinfín de productos que surgen y desaparecen con rapidez sorprendente. Sin embargo, las regulaciones para salvaguardar el interés de los consumidores –al volver más comprensibles los términos financieros y hacer que las instituciones financieras sean más transparentes, equitativas y responsables de sus acciones– ayudarán a garantizar que estén protegidos contra las prácticas discriminatorias y desleales de las instituciones (Jordan, 2015).

La regulación de la competencia está diseñada para garantizar un grado apropiado de competencia en el sistema financiero y eliminar las prácticas desleales por parte de las instituciones financieras. Este tipo de regulación es necesaria para prevenir que la competencia ineficaz no perjudique a los consumidores. La regulación de la competencia implica analizar los mercados desde todos los ángulos y tratar de comprender cómo interactúan las debilidades en la competencia por el lado de la demanda y de la oferta. La autoridad reguladora utiliza sus facultades para mejorar la eficacia de la competencia.

2.3 Estructuras regulatorias

El Grupo de los Treinta (2008) y Fresh y Baily (2009) reconocen cuatro tipos principales de estructuras: el *modelo de picos gemelos*, el *método funcional*, el *método institucional* y el *método integral*.

El modelo de picos gemelos

El modelo de picos gemelos se basa en dos tipos de organismos reguladores: uno vigila los aspectos prudenciales; el otro, la actividad de las entidades (protección del consumidor). Aunque se definen como entidades separadas, ambos reguladores por lo general están muy coordinados porque vigilan, cada uno por su cuenta, el funcionamiento de distintos aspectos de las mismas instituciones. El modelo de picos gemelos, al igual que el método integral, suele considerarse suficientemente flexible como para lidiar con las innovaciones rápidas del sector financiero y con la difuminación de las fronteras entre los que alguna vez fueron considerados los actores tradicionales del sistema.

El método funcional

El método funcional busca regular las instituciones financieras con base en su giro, sin importar cuál sea la personalidad jurídica de la institución. Por lo tanto, varias filiales de una misma institución pueden ser supervisadas por distintos reguladores con base en sus actividades. Por ejemplo, un banco que por su modelo de negocios brinde también servicios de corretaje de valores, debería rendir informes a dos instituciones reguladoras: la de la banca y la del mercado de valores. Para que el método funcional resulte más eficaz, los reguladores de las distintas funciones deben estar muy bien coordinados para que ninguna filial de una institución dada eluda la supervisión.

El método institucional

Cuando se sigue este modelo, la personalidad jurídica de una institución determina quién la supervisará. Así, si la institución fue constituida como un banco, estará regulada por el supervisor de la banca incluso si legalmente también realiza operaciones con valores. El método institucional es uno de los menos flexibles y no se adapta bien a los límites borrosos entre los distintos tipos de instituciones financieras. A pesar de su personalidad jurídica, muchas instituciones financieras participan en una gama de operaciones cada vez más diversas y ajenas a la estrecha delimitación de su actividad. Asimismo, con sólo cambiar su personalidad jurídica, las instituciones pueden recurrir al arbitraje regulatorio.

El método integral

Con el método integral, un único regulador supervisa a todo tipo de instituciones financieras y brinda regulación tanto prudencial como de la actividad (protección del consumidor). Llewellyn (2004) no considera que el método integral consista en regular lo prudencial y la actividad, sino en una figura de integración más radical: un megaregulador.

Pocos países cuentan con un modelo que encaje totalmente en uno de los métodos mencionados arriba. La mayoría de los países desarrollados, como el Reino Unido, Suiza, Canadá y Australia, han acogido el sistema de picos gemelos. Por otro lado, Estados Unidos parece seguir un método institucional conformado por varios reguladores para un solo tipo de institución financiera. Singapur, Trinidad y Tobago, y las Islas Caimán tienen características propias de un megaregulador o un sistema integral, con la figura de un regulador combinado con mandato para todo tipo de regulación.

Cabe señalar que son posibles varios mecanismos regulatorios en los que uno o varios reguladores ejercen sus funciones y se coordinan de manera apropiada, compartiendo recursos y, cuando corresponde, estableciendo responsabilidades bien definidas. Esta coordinación pueden incluir el establecimiento de un consejo supervisor con una estructura multirregulatoria, la unificación de sistemas de apoyo –pero manteniendo separados a los reguladores– y la firma de un memorando de entendimiento (MDE) entre todos los reguladores para minimizar problemas relacionados con la rendición de cuentas, la transparencia y el intercambio de información.

2.4 El papel del banco central

Otro factor importante que debe considerarse cuando se prevé modificar la estructura regulatoria es la función del banco central. Y más específicamente, en qué grado debería el banco central, responsable de la regulación monetaria (macromonetaria), participar en la regulación prudencial. Al decidir qué papel desempeñará el banco central, deben tomarse en cuenta tres aspectos: la interacción de la estabilidad financiera y la supervisión prudencial, la concentración de poder y la independencia del banco central.

Una corriente de pensamiento sostiene que el banco central está en buena posición para desempeñar la doble función de regulador monetario y prudencial. Schoenmaker (2013) concuerda con lo anterior debido a que los objetivos de estabilidad

financiera y supervisión prudencial son dos caras de la misma moneda, toda vez que las perturbaciones del sistema financiero repercuten en la economía real y, por ende, en el producto y la inflación.

Ser responsable de la política monetaria y de la regulación prudencial también puede ser una ventaja para manejar las crisis. En el Reino Unido, por ejemplo, el MDE entre el Banco de Inglaterra y la Autoridad de Servicios Financieros estipula que el primero es prestamista de último recurso mientras la segunda es responsable de las operaciones para paliar los problemas que afectan a compañías, mercados y sistemas de compensación y pagos dentro de su competencia. Después de la corrida bancaria de Northern Rock en septiembre de 2007, las autoridades fueron criticadas por no responder con la celeridad necesaria para evitarla. Esto revivió el argumento de que el banco central también debería supervisar la banca, pues el prestamista de último recurso no puede actuar con la rapidez necesaria cuando la instancia al tanto de cierta quiebra bancaria no es la misma a cargo del otorgamiento de créditos (Taylor, 2013). En respuesta, las autoridades del Reino Unido unificaron la Autoridad de Servicios Financieros con el Banco de Inglaterra.

Las sinergias positivas entre objetivos macroeconómicos y microeconómicos son otra razón para fusionar la banca central con la supervisión prudencial. Por su relación estrecha con los bancos, por medio de la supervisión bancaria, el banco central puede prever el rumbo de la economía y atender las crisis financieras. El conocimiento profundo de los bancos impide un acceso inapropiado a los recursos del prestamista de último recurso. Asimismo, por ser responsable de supervisar la banca, el banco central puede proteger al sistema de pagos del riesgo de contagio (Schooner y Taylor, 2010).

El argumento a favor de una doble función del banco central debe equilibrarse con el problema de la concentración de poder. Cuando la función regulatoria se combina con otras facultades pudiera darse una flexibilización de los contrapeos usuales al abuso del poder regulatorio. Por ejemplo, un

banco pudiera mostrarse renuente a contender cierta acción regulatoria (cualquier cosa, desde un reglamento propuesto hasta una medida de procuración) por miedo a que el banco central se desquitara limitándole el acceso a liquidez en momentos de necesidad (Taylor, 2013). Por otro lado, el banco central pudiera perder credibilidad si desempeñara un mal papel como supervisor de la banca, lo cual comprometería la eficaz aplicación de la política monetaria.

Sin embargo, tal concentración podría resultar beneficiosa para los países en desarrollo. La talla del banco central pudiera ser necesaria para impulsar cambios en la cultura de la regulación. El banco central pudiera ser una fuerza necesaria tras un régimen supervisor incipiente. De hecho, la Encuesta de Regulación y Supervisión Bancarias del Banco Mundial, realizada en 2012, muestra que en más del 60% de las jurisdicciones, los bancos centrales son las entidades que supervisan a la banca comercial para fines prudenciales.

La independencia de los bancos centrales por lo general se considera deseable para la política monetaria. También está la tendencia hacia la independencia regulatoria y supervisora; por lo tanto, si el banco central funge como supervisor, se da por hecho que su independencia para ejercer la función monetaria también se aplicará a su función prudencial. En muchas economías emergentes, el banco central goza de un prestigio y una independencia que difícilmente tendría una entidad regulatoria que formara parte de un ministerio gubernamental. Es gracias a lo anterior que el banco central puede seguir una política regulatoria enérgica sin sufrir interferencias políticas. Sin embargo, el tipo de independencia que es necesaria para la función macroprudencial del banco central pudiera ser inapropiada para la regulación microprudencial, en tanto esta puede afectar a los derechos individuales (por ejemplo, los de los accionistas). Por lo tanto, los frenos y equilibrios del escrutinio judicial y la rendición política de cuentas deben contener al supervisor de la banca (Schooner y Taylor, 2010).

En la práctica, ningún regulador de la banca puede –ni debe– ser totalmente independiente del banco central. El banco

central es el proveedor monopólico de la base de la reserva y prestamista de último recurso. Asimismo, como operador de la política macroeconómica, debe tener un interés directo en el sistema de pagos y liquidaciones, el mercado de dinero y la evolución de los agregados monetarios. Así, lo más probable es que el regulador de la banca y la autoridad de política monetaria tengan –deberían tener– una relación muy estrecha.

3. PANORAMA DEL MARCO REGULATORIO FINANCIERO EN BARBADOS

Con el fin de determinar si el sistema financiero barbadense se beneficiaría de un regulador consolidado y de opinar respecto al papel del banco central, es necesario entender la estructura actual del sistema regulatorio.

El sistema financiero de Barbados comprende al banco central, a los bancos comerciales y mercantiles, a las compañías financieras y fideicomisos, a las cooperativas de crédito, aseguradoras, administradoras de activos financieros (fondos de inversión), casas de bolsa y casas de cambio. Estas instituciones realizan operaciones principalmente en los mercados de dinero, crédito, acciones, bonos y divisas, y su capital social es de origen nacional y extranjero (Howard, 2013). El Informe de Estabilidad Financiera del Banco Central de Barbados, publicado en julio de 2014, indica que los activos en el sistema financiero a marzo de 2014 se calculaban en unos 21,000 millones de dólares barbadenses o un 250% del producto interno bruto. Los bancos comerciales dominan el sistema financiero, al representar 59% de los activos totales, seguidos por las aseguradoras (17%), fondos de inversión (9%), cooperativas de crédito (8%) y compañías financieras (7%).

El marco regulatorio en Barbados actualmente tiene una estructura que abarca cada tipo de institución financiera. Las principales autoridades regulatorias son el Banco Central de Barbados (BCB), la Financial Services Commission (FSC) y la Fair Trading Commission (FCT). El BCB se constituyó mediante la Ley del Banco Central de Barbados de 1972 e inició

operaciones con el mandato fundamental de salvaguardar y garantizar la estabilidad monetaria y financiera, así como promover el desarrollo económico. Otras funciones primordiales que desempeña el BCB son mantener las reservas internacionales para proteger el valor del dólar barbadense en el exterior, aplicar la normatividad sobre control del tipo de cambio, emitir valores gubernamentales y formar mercado para ellos, actuar como banquero del gobierno y los bancos comerciales, y asesorar al gobierno (Wood, 2012).

Como parte de su mandato de regulación prudencial, el BCB vigila las operaciones de bancos comerciales, empresas financieras, fideicomisos, bancos de inversión y compañías de financiamiento hipotecario con base en la Ley de Instituciones Financieras de 1997. Asimismo, con base en la Ley de Servicios Financieros Internacionales de 2002, es responsable de regular los bancos internacionales o en el exterior. El BCB supervisa a las instituciones financieras a su cargo mediante el Departamento de Supervisión Bancaria y el Departamento de Investigación, al cual pertenece la Unidad de Estabilidad Financiera. El Departamento de Supervisión Bancaria es responsable de la regulación microprudencial; el Departamento de Investigación, de la macroprudencial. El Departamento de Supervisión Bancaria se divide en tres secciones: la sección de políticas es responsable de formular lineamientos, reformar leyes y generar la normativa sobre informes prudenciales; la sección de aprobaciones es responsable de autorizar las solicitudes de apertura y de cambio en el modelo de negocios; la sección de supervisión se concentra en revisar los datos presentados y realizar inspecciones *in situ*. El Departamento de Investigación está atento al efecto de los acontecimientos macroeconómicos sobre el sistema financiero, así como a las repercusiones de la política monetaria. Mediante la Unidad de Estabilidad Financiera, aplica pruebas de resistencia a cada banco y al sistema financiero en su conjunto.

Otros departamentos del BCB también desempeñan un papel relevante de apoyo. El Departamento de Banca, Moneda

e Inversiones vigila la actividad interbancaria y desempeña la función del BCB como prestamista de último recurso. El Departamento de Control Cambiario y Tipo de Cambio monitorea todos los flujos de capital extranjero y, por lo tanto, está al día respecto a las transacciones internacionales de las instituciones financieras (Howard, 2013).

La Comisión de Servicios Financieros, creada mediante la Ley de Servicios Financieros de 2010, inició operaciones en abril de 2011 y es responsable de regular el sector de instituciones financieras no bancarias. La creación de este organismo regulatorio constituye un gran avance en la evolución del marco regulatorio de Barbados, por fusionar a los reguladores de las instituciones financieras no bancarias (Wilson, 2011), a saber: el Supervisor de Seguros, que regula las operaciones de las aseguradoras; el Departamento de Cooperativas, que regula a las cooperativas de crédito; y la Comisión de Valores, que es responsable de la Bolsa de Valores de Barbados y de sus participantes. La FSC tiene siete divisiones: valores, cooperativas de crédito, aseguradoras, pensiones, registro y licencias, investigación y auditorías. La división de auditorías realiza inspecciones *in situ* de todas las entidades que competen a la FSC.

La Comisión de Transacciones Equitativas se creó en enero de 2001 mediante la Ley de la Comisión de Transacciones Equitativas. Sus deberes incluyen decidir los principios, las tarifas y los estándares de los proveedores de servicios objeto de su regulación; vigilar la ética comercial en general; investigar posibles violaciones a las leyes que le competen; instruir e informar a instituciones y consumidores respecto a los requerimientos estipulados en dichas leyes; y emprender acciones de procuración cuando sea necesario. Respecto al sector financiero, la FCT se concentra en regular la conducción de operaciones (protección del consumidor) y la competencia. La FCT tiene tres divisiones: la división de competencia leal, la división de protección al consumidor y la división de regulación de servicios públicos. Las secciones ya no se descomponen por sector debido a que el tamaño de Barbados no permite tal grado de especialización.

4. METODOLOGÍA

El propósito principal de esta investigación es revisar el marco regulatorio financiero de Barbados para determinar si la estructura actual de la regulación financiera abarca adecuadamente todas las áreas de regulación y si la responsabilidad del Banco Central de Barbados sobre la regulación monetaria y prudencial es apropiada.

Los datos se obtuvieron mediante entrevistas estructuradas a personal directivo de los organismos reguladores y de una selección de instituciones financieras, realizadas de julio a septiembre de 2014. Este método se prefirió a los cuestionarios autoadministrados porque el entrevistador puede explicar las preguntas que no se hayan entendido bien e instar a los entrevistados a explicar en sus respuestas (Seale *et al.*, 2011). De esta manera, el entrevistador puede buscar información profunda respecto al tema. Por el lado negativo, las entrevistas pudieran verse influenciadas por el entrevistador (Bryman, 2012).

Dos métodos de triangulación se utilizaron para validar los hallazgos de la investigación: la triangulación de datos y la triangulación metodológica. La triangulación de datos implica el uso de distintas fuentes de información. Potter (1996) asevera que un investigador que obtiene sus resultados de múltiples fuentes resulta más convincente que aquel cuyas conclusiones se basan en observaciones de una única fuente. Para efectuar la triangulación de datos, se buscaron las opiniones de los participantes clave en el sector financiero (organismos reguladores e instituciones reguladas). La triangulación metodológica, el uso de múltiples métodos de investigación para estudiar un fenómeno, se efectuó combinando la revisión de documentos con la técnica de entrevistas. Entre los documentos evaluados están los sitios web de reguladores y la bibliografía sobre el tema.

Dos instrumentos generales fueron creados para registrar la información de las categorías meta de participantes.¹ Las

¹ Los instrumentos pueden proporcionarse previa solicitud.

preguntas a los reguladores abarcan aspectos como el propósito del organismo, su interacción con otros reguladores, los ámbitos de regulación que abarca el organismo, los principios que rigen el método de supervisión y la reacción a la posibilidad de un regulador unificado. Las preguntas a las instituciones reguladas abarcan aspectos como la similitud entre productos de distintas instituciones financieras, la frecuencia de los informes, la opinión sobre la eficacia de la regulación y la reacción a la posibilidad de un regulador unificado.

Los instrumentos no fueron sometidos a pruebas previas debido al tamaño relativamente pequeño de la población meta. Sin embargo, personal de la universidad revisó que la estructura de las preguntas fuera clara, pudiera iniciar una discusión, tuviera un orden de sucesión y abarcara adecuadamente el campo de investigación.

Para determinar la muestra, se empleó el muestreo intencional junto con el muestreo por bola de nieve. El muestreo intencional o discrecional se basa en características específicas de la población. La población meta en la investigación fue la que ocupaba puestos de dirección en las instituciones reguladoras y reguladas y participaba activamente en el proceso regulador. Sin embargo, cabe señalar que el muestreo intencional, por ser un método no probabilístico, tiene la limitación de que es propenso al sesgo de investigador. No obstante, el sesgo de investigador sólo es una gran desventaja cuando la finalidad de utilizar el muestreo intencional es inapropiada o mal entendida (Wood y Brathwaite, 2014). El muestreo por bola de nieve, conocido también como muestreo en cadena o por referidos, es un método en el que los individuos seleccionados para ser estudiados reclutan a nuevos participantes entre sus conocidos. Esta técnica permite encontrar a los sujetos más relevantes, a quienes se anima a participar.

Las instituciones reguladas se seleccionaron con base en su interacción con la Comisión de Servicios Financieros y con el banco central. Se consideraba que tal interacción ocurría si la institución financiera brindaba servicios regulados por ambas instituciones reguladoras, si formaba parte de un grupo

financiero cuyas compañías asociadas están reguladas por una de las autoridades reguladoras o si se había recomendado que la institución fuera regulada por una autoridad distinta de la que actualmente la regulaba. Se utilizaron estos criterios porque tales instituciones financieras fueron consideradas como las más adecuadas para prever la repercusión de algún cambio en la estructura regulatoria, por estar familiarizadas con la labor de los reguladores. La muestra de instituciones financieras reguladas incluye a un banco que era regulado por ambas autoridades reguladoras, un grupo compuesto por una cooperativa de crédito y una compañía financiera, una cooperativa de crédito grande que un Informe de Evaluación del Sector Financiero recientemente había recomendado que quedaran bajo la regulación del banco central y un grupo conformado por un aseguradora y una empresa financiera.

El proceso de recopilación de datos estuvo sujeto a ciertas limitaciones. En primer lugar, el tamaño de la muestra conformada por instituciones doblemente reguladas era algo reducido. Aunque se contactó a representantes de otras instituciones financieras, se negaron a participar en el estudio. En segundo, el análisis se limitó al componente nacional del sistema financiero, con lo que el efecto de la regulación en el sector financiero internacional quedó excluido. Aunque el sector financiero internacional se traduce en beneficios para la economía mediante la creación de empleos y el pago de tarifas e impuestos y donaciones generosas, no goza de autorización para realizar operaciones con la mayoría de los residentes y, por lo tanto, no repercute de manera significativa en el proceso de intermediación financiera local. De ahí que sólo el sistema nacional fuera objeto de estudio.

5. HALLAZGOS

Los hallazgos se presentan en dos secciones: la primera incluye las consideraciones de los reguladores; la segunda se concentra en las opiniones de las instituciones financieras reguladas.

5.1 Consideraciones de los reguladores

Relaciones entre reguladores

Las respuestas de los reguladores mostraron que el BCB y la FSC gozan de una estrecha relación de trabajo que se formalizó con la firma de un MDE. Este acuerdo fue elaborado para permitir el intercambio de información y delimitó las responsabilidades de cada institución en la atención de distintas cuestiones. Ambos reguladores están en comunicación constante y celebran reuniones formales por lo menos trimestralmente. Sin embargo, en el periodo previo a la publicación del Informe de Estabilidad Financiera, se reúnen con más frecuencia. Las reuniones suelen girar en torno a la regulación y la supervisión, por haber varias instituciones que son competencia de ambos reguladores. Los reguladores también comentan las tendencias o los asuntos de interés relacionados con los grupos financieros. La FSC recurre al BCB para recibir orientación, por ser un regulador más experimentado.

Por otro lado, las tres instituciones reguladoras acordaron que el BCB y la FSC tengan poca relación con la FCT. Esta última consulta a los otros dos reguladores principalmente cuando realiza estudios.

Bases y principios de supervisión

El BCB aplica un método de supervisión basado en riesgos, conforme a los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz publicados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea.² Estos principios señalan las facultadas de las que un supervisor debería estar investido en la legislación y los requerimientos prudenciales mínimos que debería imponer para otor-

² El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), conformado por autoridades que supervisan la banca, fue creado por los gobernadores de bancos centrales del Grupo de los Diez en 1975. Normalmente se reúne en el Banco de Pagos Internacionales y constituye un foro de cooperación en cuestiones de supervisión bancaria.

gar licencias. Aunque todos los bancos son vigilados, el riesgo se evalúa para cada banco y los bancos con riesgo más elevado son evaluados con más frecuencia. El BCB también sigue las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera para combatir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo. Estas incluyen garantizar que las instituciones financieras cuenten con los sistemas de información, el personal y los procesos para detectar las actividades sospechosas en las transacciones de clientes e informarlas adecuadamente.

La FSC también emplea un sistema de regulación con base en riesgos que destina una mayor cantidad de recursos a las entidades que plantean el mayor riesgo para la estabilidad del sistema. Los procesos de la FSC se rigen por los principios básicos internacionales y las prácticas idóneas aplicables a todos los sectores que componen el ámbito de su regulación. Por ejemplo, la FSC se apega a los principios de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS)³ en lo tocante a la supervisión de aseguradoras y utiliza el sistema de monitoreo PEARLS⁴ desarrollado por el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito para las cooperativas de crédito dentro de sus límites de autoridad.

Funciones y responsabilidades del regulador

Las consideraciones del entrevistado proveniente del BCB pueden resumirse como sigue:

- 1) La principal función del BCB consiste en vigilar la seguridad y solidez de los bancos y las compañías financieras.

³ La Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) es una organización de pertenencia voluntaria de supervisores y reguladores de aseguradoras. Su misión es promover una supervisión eficaz y homogénea internacionalmente del sector de las aseguradoras.

⁴ El sistema PEARLS permite a los organismos reguladores evaluar la protección, la estructura financiera, la calidad de los activos, las tasas de rendimiento y los costos, la liquidez y los indicadores de crecimiento de las instituciones con licencia utilizando coeficientes predeterminados en cada categoría.

Asimismo, el BCB cuenta con representación en el Grupo de Acción Financiera del Caribe (CFATF) y forma parte del consejo local de la Autoridad para Combatir el Lavado de Dinero. Un representante del BCB forma parte de los grupos de trabajo del CFATF en nombre de la delegación de Barbados y también ofrece servicios de asesoría financiera para las evaluaciones mutuas.

- 2) El banco central también es responsable de la supervisión macroprudencial, provista mediante la Unidad de Estabilidad Financiera. Actualmente, esta unidad prepara el Informe de Estabilidad Financiera y aplica pruebas de resistencia a bancos individuales y a todo el sistema. A la larga, la unidad será responsable de las políticas, por ejemplo, qué pudiera ser necesario para desacelerar el otorgamiento de créditos cuando están aumentando con demasiada rapidez en el sector. La unidad se beneficia de un convenio para compartir información con el Departamento de Supervisión Bancaria.
- 3) El BCB no es responsable por un código de conducta. Cualquier respuesta a indagaciones es voluntaria, pero la responsabilidad pudiera ser competencia de la FCT. Esta, empero, “parece concentrarse más en la competencia”. Anteriormente, el BCB ha emitido directrices para el sector relacionadas con ciertas comisiones. Sin embargo, hay inconvenientes en el sentido de que regular las comisiones pudiera menoscabar la competencia. Pudiera haber también un conflicto de intereses debido a que el regulador, cuando evalúa la situación del capital de los bancos con licencia, tal vez alberga dudas respecto a la capacidad de estos para generar ingresos –y, por lo tanto, para acrecentar el capital básico–, pero ese mismo regulador pudiera haber limitado el crecimiento del capital básico al imponer un tope a las comisiones que los bancos con licencia pueden cobrar. El representante sugirió que pudiera necesitarse una oficina de un ombudsman financiero,

como la que hay en Trinidad, cuyo personal se compone de funcionarios del Banco Central de Trinidad y Tobago.

- 4) El BCB no cuenta con facultades en materia de competencia. Sin embargo, al otorgar las licencias, la institución se asegura de que las instituciones nuevas no rebasen el límite legal de participación de mercado de un 40% de los activos totales. Después de esta etapa, la FCT es la única autoridad en materia de competencia. Se expresó la opinión de que existe la necesidad de que la FCT consulte al BCB antes de tomar decisiones respecto a fusiones o adquisiciones, pues desde una perspectiva prudencial, cuando una compañía grande adquiere a otra, incluso si se viola la regla de participación de mercado del 40%, la adquisición pudiera aliviar preocupaciones del mercado y actuar en favor de la estabilidad financiera. Esto es particularmente cierto cuando un banco se encuentra en problemas y no puede cumplir con sus obligaciones. Si tal institución se fusiona con un banco más grande y bien establecido, el pánico disminuye en el mercado y, en cierto sentido, se recupera la confianza en la banca.

Las consideraciones del entrevistado de la FSC pueden resumirse como sigue:

- 1) Actualmente, la regulación macroprudencial no está establecida en todos los sectores. Sin embargo, ciertos elementos de la regulación macroprudencial sí están incluidos en el análisis sectorial. La FSC actualmente está formalizando un programa que puede aportar un enfoque más estructurado a este tipo de regulación. Asimismo, está aplicando un marco de supervisión con base en el riesgo que incorpora la utilización de pruebas de resistencia, en particular en el segmento de las aseguradoras y las cooperativas de crédito. La FSC participa, junto con el BCB, en la elaboración del Informe de Estabilidad Financiera.
- 2) Como parte de su mandato, la FSC debe garantizar a cabalidad que los clientes reciban un trato justo y “se toma en

serio la conducta abusiva en el mercado”. Por otro lado, la FSC es indirectamente responsable de mantener un grado de competencia adecuado. En consecuencia, le concierne regular los aspectos prudenciales, la competencia y la conducta del mercado.

- 3) Respecto a la regulación para combatir el lavado de dinero, la FSC colabora con la Unidad de Inteligencia Financiera y forma parte del Consejo de la Autoridad contra el Lavado de Dinero.

Las consideraciones del entrevistado proveniente de la FCT pueden resumirse como sigue:

- 1) El papel de la FCT consiste en salvaguardar el interés de los consumidores, promover y fomentar una competencia equitativa y garantizar servicios públicos regulados con eficiencia.
- 2) Respecto al sector financiero, la FCT recibe quejas de los consumidores respecto a los bancos, las cuales se resuelven a la luz de la Ley de Protección al Consumidor. Las quejas se investigan para decidir si la institución financiera ha actuado con dolo o fuera del marco contractual establecido con el cliente. Se destacó que la Ley de Protección al Consumidor es una legislación penal cuyo propósito es modificar la conducta. Una vez que la FCT interviene, la querrela se resuelve pero, si procede, las circunstancias que la rodearon deben abordarse para prevenir que afecten a otros usuarios de la banca.
- 3) La FCT también investiga a las instituciones financieras con el objeto de determinar si existe colusión.

Opiniones respecto a la idoneidad de la regulación

Todos los reguladores expresaron la opinión de que el sector financiero estaba bien regulado, aunque la regulación de ciertas áreas podía mejorar. El representante de la FSC destacó que “en

este momento, con un régimen de *regulador dual*, hay herramientas suficientes para garantizar la regulación adecuada”. Sin embargo, los reguladores advirtieron que la regulación no impedirá la quiebra de instituciones ni las crisis. El regulador bancario señaló que “la regulación no impedirá las crisis porque constantemente surgen nuevos productos y resulta difícil registrar todo. Pero a ellos (los bancos con licencia) no se les puede dejar que hagan como quieran, pues por tener los recursos de las personas, deben ser regulados”. Asimismo, ninguno de los reguladores sintió que el sector estuviera sobrerregulado. Y respondieron que, dada la importancia del sector, necesita ser objeto de una regulación fuerte y eficaz que permita a las instituciones funcionar, pero salvedades a los asegurados, depositantes e inversionistas. El representante del BCB abundó: “Creo que se ha alcanzado un equilibrio adecuado en Barbados; no es tan dura/opresiva como en otras jurisdicciones ni como hubieran querido los asesores del Programa de Evaluación del Sector Financiero. Es decir, no imponemos sanciones disciplinarias; intentamos colaborar con los bancos con licencia para que cumplan. Estados Unidos, por ejemplo, aplica más mano dura y disciplina”. El representante de la FSC cree que el sector no está sobrerregulado porque “las dos señales inequívocas de regulación excesiva son el costo creciente y la disponibilidad del capital. Hasta ahora, en Barbados todavía hay capital disponible y su costo está disminuyendo”.

Opiniones respecto a la consolidación de los reguladores prudenciales

Los entrevistados de las entidades regulatorias prudenciales reconocieron que contar con un único regulador de todos los tipos de instituciones financieras tendría ventajas y desventajas. Estas fueron las ventajas mencionadas: en primer lugar habría una mejor cobertura de los grupos financieros, porque el uso de un único regulador facilitaría compartir información incluso si está en vigor un MDE. Los problemas

en este sentido se relacionan con la actualidad e integridad de la información. En segundo, un único regulador pudiera manejar mejor los efectos indirectos de una crisis, gracias a lo cual podría contener mejor el riesgo. En tercero, como señaló un entrevistado, “en una institución que funciona adecuadamente, eliminar los obstáculos burocráticos y no tener que lidiar con distintas culturas organizacionales y regulatorias puede tener muy buenos efectos”. Por último, el volumen de trabajo que manejaría un regulador consolidado permitiría el uso adecuado de un equipo de procuración.

La gran desventaja de tener un único regulador prudencial es la posible pérdida de enfoque, pues podría resultar difícil manejar las operaciones del regulador consolidado. Esto podría conducir al surgimiento de silos e impedir la adecuada diseminación de la información. Un entrevistado sugirió que se constituyera un supervisor consolidado de tal manera que equipos de especialistas pudieran evaluar el *riesgo común* para la totalidad del sector financiero, por ejemplo, que consideraran que el riesgo crediticio puede encontrarse en las actividades de bancos, cooperativas de crédito y aseguradoras. Esto significa que el personal necesitaría ser muy flexible y conocer las normas aplicables a aseguradoras, bancos y cooperativas de crédito.

Un aspecto que preocupa al regulador bancario es si el supervisor consolidado formaría parte de la estructura del banco central o sería un organismo independiente. En su opinión, dejarlo fuera de la estructura del BCB iría en detrimento de este porque podría generarse una posible desconexión entre el BCB como prestamista de último recurso y los bancos. Por lo tanto, el BCB perdería el conocimiento profundo que ha logrado de los bancos al vigilar su cumplimiento con las regulaciones. Por otro lado, si el BCB fuera el regulador, una de las ventajas sería que, de ser necesario, también podría ser un prestamista de último recurso para las instituciones financieras no bancarias.

5.2 Consideraciones de las instituciones financieras

Tipos de informe presentados a los reguladores

Los entrevistados de las instituciones financieras indicaron que se les exige presentar información financiera como balances y estados de resultados, tanto mensual como trimestralmente, a ambos reguladores prudenciales (al BCB y a la FSC). También informaron que, si se les solicitaba, debían presentar información cualitativa, como cambios en la administración, políticas y manuales, y minutas de asambleas del consejo de administración y de los comités de directivos.

Diferencias en productos

Los entrevistados señalaron que las diferencias entre sus productos y los de otras instituciones no eran significativas. Señalaron que las cooperativas de crédito, las compañías financieras y los bancos ofrecían, en esencia, servicios similares. El representante de la banca destacó que la capacidad para ofrecer servicios con chequera, el pago de nóminas y la emisión de cartas de crédito y garantías era lo que diferenciaba a los bancos de las cooperativas de crédito, las aseguradoras y las compañías financieras. El entrevistado de una compañía financiera también destacó que las aseguradoras ahora competían en el mercado hipotecario y ofrecían préstamos contra pólizas. Por otro lado, el entrevistado de la aseguradora no encontró similitudes entre sus servicios y los de otros tipos de instituciones financieras porque su objeto es proporcionar distintos tipos de seguros (de vida, de gastos médicos, de crédito), mientras que los fondos de inversión y los planes de pensiones con hipoteca no se consideraban actividades básicas para la compañía.

Diferencias entre los requisitos de la Comisión de Servicios Financieros y los del banco central

Los representantes de las instituciones financieras no encontraron diferencia alguna entre los requisitos del banco central y los de la Comisión de Servicios Financieros. Un entrevistado

señaló que “las directrices y regulaciones de la FSC tienden a replicar las del BCB”. También destacaron que los requerimientos respecto a préstamos morosos para las cooperativas de crédito eran muy similares a los de los bancos. Una de las entrevistadas señaló que, no obstante tal similitud, de todas formas era necesaria la aprobación de un regulador para poder cumplir con las instrucciones del otro. Explicó que, “por ejemplo, la FSC actualmente exige que las instituciones en la lista de participantes en actividades de corretaje lleven la denominación *casa de bolsa*. Con este fin, deseamos constituir una filial que sea una casa de bolsa independiente de nuestra actividad básica; sin embargo, para proceder, necesitamos conseguir la aprobación por escrito del BCB. Si el BCB se tarda en responder, el plazo de la FSC para la corrección pudiera expirar”.

Opiniones respecto a la eficacia de la regulación del sector

Los entrevistados consideraron que el régimen regulatorio actual es eficaz. Señalaron que desde la crisis financiera, la Comisión de Servicios Financieros ha aumentado la vigilancia y orientación en materia de regulación. Esto es evidente en la emisión de directrices y regulaciones. Sin embargo, dos de los entrevistados advirtieron que la FSC es un organismo muy joven todavía y no ha pasado por una prueba de fuego en cuanto al cumplimiento de las regulaciones. A una de las entrevistadas le preocupa que su institución, debido a su tamaño y participación en los activos del sector, aún no haya sido inspeccionada por la FSC. La entrevistada señaló que sentía que “en papel, había una regulación eficaz, pero se requiere el apoyo de reguladores con más experiencia en cooperativas de crédito, de jurisdicciones como Canadá, para el desarrollo de la FSC”. Otro entrevistado reconoció la eficacia de la regulación pero resaltó su alto costo, sobre todo en el caso de la legislación contra el lavado de dinero.

Por otro lado, ninguno de los entrevistados sintió que el sector adoleciera de un exceso de regulaciones. Un representante señaló que había equilibrio entre el control de los reguladores y la capacidad de las instituciones financieras para realizar

sus actividades. Otro entrevistado opinó que el sector no está excesivamente regulado, pues “en gran medida, se permite al mercado fijar sus comisiones y tasas de interés, introducir nuevos servicios e incrementar el crédito en general y a ciertos sectores en particular sin que los reguladores impongan restricciones, a diferencia de otras jurisdicciones que sí incluyeron restricciones en su legislación”.

Efectos de un supervisor consolidado

Ninguno de los entrevistados cree que pasar a un regulador consolidado repercutiría en la estructura de su institución. Los entrevistados que representan a filiales de un conglomerado financiero sienten que cada una de las instituciones que componen el grupo tiene objetivos diferentes, lo que les permite seguir siendo independientes. Sin embargo, hicieron hincapié en que si una entidad consolidada implicaba una fusión entre el BCB y la FSC, “ello brindaría sinergias y daría al sector de instituciones no bancarias el beneficio de la amplia experiencia regulatoria del banco central”. Por lo tanto, los entrevistados también sugirieron que el regulador consolidado no fuera una entidad independiente, sino que formara parte del BCB. En su opinión, el papel prudencial del BCB no entraría con conflicto con su papel de política monetaria.

Otro entrevistado destacó los beneficios para su institución si hubiera un regulador consolidado: menos informes obligatorios, una misma manera de pensar en toda la institución y una procuración estandarizada.

El regulador preferido

Todos los entrevistados consideraron que el BCB es el regulador más avezado. Esta opinión se basa en el tiempo que lleva desempeñando sus funciones; por ende, tiene más experiencia y una mayor presencia por la frecuencia de sus inspecciones y la influencia en el sector financiero. Los entrevistados destacaron que, con el tiempo, la FSC también debería convertirse en un regulador tan experimentado como el banco central.

6. EXPOSICIÓN DE HALLAZGOS

El régimen regulatorio de Barbados, como el de la mayoría de los países, no encaja del todo en uno de los tipos de estructuras regulatorias consideradas previamente. La FSC es un regulador integral que supervisa a todas las instituciones no bancarias. También funge parcialmente como superregulador por tener autoridad en materias de código de conducta y competencia. Sin embargo, no se la puede considerar un megarregulador porque hay otros reguladores con responsabilidad sobre el código de conducta y la regulación prudencial. El sistema también incluye elementos del método de regulación institucional, en el que el tipo de regulación se basa en la personalidad jurídica de la institución. El resto de esta sección presenta un análisis de los resultados.

Beneficios de un único regulador prudencial para el sistema financiero

Los resultados mostraron que tener un único regulador prudencial sería beneficioso. Primero, un supervisor consolidado permitiría una mejor supervisión de los grupos financieros y propiciaría una mejor aplicación de la normatividad mediante la creación de un equipo de cumplimiento especializado. Asimismo, un único regulador prudencial permitiría vigilar mejor los riesgos fundamentales en todo el sector. Estas consideraciones de los entrevistados concuerdan con lo expuesto en gran parte de la bibliografía: un único supervisor prudencial puede proporcionar economías de escala y alcance, y conducir a una regulación más eficaz (Reddy, 2001; Podpiera y Čihák, 2006; Pellerin *et al.*, 2009). Segundo, desde la perspectiva de las instituciones financieras, un regulador consolidado disminuiría la duplicación de informes que deben presentarse a dos reguladores. También debería eliminar la necesidad de buscar la aprobación de un regulador para cumplir con algún requisito del otro.

No obstante, los reguladores advirtieron que una entidad combinada podría representar una gran desventaja: que pierda

de vista cuál es su principal objetivo por abarcar demasiadas actividades como para manejarse adecuadamente. Esta opinión también concuerda con distintas fuentes bibliográficas que señalan que uno de los inconvenientes del regulador consolidado es la pérdida del objetivo, lo que puede socavar su eficiencia y su eficacia (Reddy, 2001; Llewellyn, 2004).

A partir de las respuestas se observa que los dos reguladores prudenciales participan en la supervisión macroprudencial. Esto constituye una duplicación de esfuerzos. Distintos autores sugieren que si dos reguladores están realizando la misma labor, pudiera ser necesario combinar ambos.

El papel del Banco Central de Barbados

En la actualidad, el BCB funge como regulador de la banca, además de ser responsable de la política monetaria. Las dos categorías de entrevistados favorecen esta doble función del BCB, en vez de que la supervisión de la banca pase a manos de la FSC. La razón de esta preferencia es que la experiencia y la talla del BCC favorecen la vigilancia del sector y, por otro lado, a los entrevistados no les parece que la función de política monetaria esté en conflicto con la función regulatoria. Esta postura encuentra eco en varias fuentes que señalan que la regulación prudencial en algunos países en desarrollo pudiera beneficiarse de la percepción de independencia y prestigio asociada al banco central (Schooner y Taylor, 2010). Asimismo, la doble responsabilidad del BCB—la política monetaria y la regulación prudencial— es similar a la estructura en más del 60% de las jurisdicciones abarcadas en la Encuesta de Regulación y Supervisión Bancaria, aplicada en 2012 por el Banco Mundial. En este sentido, el CBB está siguiendo una práctica bien establecida.

De igual modo, el entrevistado del BCB prefiere que este siga siendo responsable de los bancos y las compañías financieras por lo menos, dado que es el prestamista de último recurso para la banca. La bibliografía sustenta en cierta medida esta opinión al señalar que el prestamista de último recurso

debe estar al tanto de la viabilidad financiera de las instituciones a las que pudiera tener que brindar asistencia. Varios autores sugieren también que la separación entre el regulador prudencial y el prestamista de último recurso en Inglaterra pudiera haber contribuido al colapso de Northern Rock (Taylor, 2013).

Conflictos entre reguladores

A partir de lo comentado por los entrevistados, se observa que actualmente los encargos del BCB y de la FSC son complementarios y que la relación entre ambos se rige por un MDE, lo que reduce la probabilidad de conflicto entre ambos. Sin embargo, por no haber un MDE entre ambos reguladores prudenciales y la FCT, pudiera haber conflicto entre esta y los otros dos en algunas situaciones.

Un conflicto entre la FCT y la FSC sería más probable porque el mandato de ambas instituciones incluye autoridad materias de código de conducta y de competencia. Por otro lado, ambas instituciones reguladoras reconocieron que tienen poca comunicación entre ellas. Así, las condiciones están dadas para que las instituciones financieras bajo su férula a reciban instrucciones contrarias de ambos reguladores. Asimismo, si no media un MDE entre ambas, no es fácil decidir qué regulador pudiera tener prelación en cuál circunstancia determinada.

Una situación similar se da entre el BCB y la FCT. La principal diferencia es que el BCB no tiene autoridad sobre el código de conducta ni en materia de competencia. No obstante, atiende solicitudes de clientes y emite lineamientos sobre estructuras de comisiones para el sector. Esto tal vez era necesario antes de que formara la FCT, pero ahora crea un ambiente propicio para conflicto entre lineamientos. De igual modo, en lo referente al otorgamiento de licencias, el BCB y la FCT pudieran discrepar respecto a la fusión de dos instituciones financieras dado que el efecto en la competencia del sector pudiera ser irrelevante para el BCB, a la luz de la salud financiera y la estabilidad resultantes para una institución.

Para encarar estos casos de conflicto, ambos reguladores prudenciales deberían firmar un MDE con la FCT que delinea funciones y responsabilidades (recíprocas) en distintas situaciones. También es recomendable que la FSC cediera su responsabilidad sobre el código de conducta y su autoridad en materia de competencia con el fin de eliminar el conflicto, tal como lo sugirieron los asesores de estabilidad financiera (Fondo Monetario Internacional, 2014). Por su parte, el banco central también debería ceder su función informal como regulador del código de conducta. En tal caso, el público debería ser notificado adecuadamente de que debe remitir a la FCT los asuntos relacionados con el código de conducta y la competencia. Sin embargo, cabe destacar que deberían hacerse ajustes institucionales, para que el MDE funcione como es deseable.

7. CONCLUSIÓN

Es bien sabido que el sistema financiero desempeña un papel fundamental en el crecimiento de la actividad económica. Por lo tanto, compete a los gobiernos contar con estructuras regulatorias eficaces para garantizar que sus sistemas financieros funcionen con seguridad y eficiencia. Es por lo tanto necesario evaluar periódicamente la eficacia del marco regulatorio financiero. En este artículo se analizó la idoneidad del marco regulatorio financiero en Barbados.

Del análisis se desprendieron algunos resultados interesantes. Primero, aunque tal vez haya beneficios en contar con un único regulador prudencial, no es necesario tenerlo; los entrevistados están satisfechos con el sistema actual y el cambio no repercutiría mayormente en los productos y servicios que ofrecen los grupos financieros, ni en la eficiencia y eficacia de la regulación prudencial. Por lo tanto, el actual marco regulatorio prudencial conformado por dos instituciones (el BCB y la FSC) se puede considerar adecuado para Barbados. No obstante, si en el futuro se decidiera consolidar la regulación prudencial en un único organismo, este debería ser el banco central.

Segundo, hay circunstancias de conflicto entre ambos reguladores prudenciales y la Fair Trading Commission. Por lo tanto, podrían firmar un MDE para garantizar fronteras claras de responsabilidad de las tres instituciones en ciertos aspectos de la regulación.

Tercero, los entrevistados no advirtieron conflicto alguno en la responsabilidad del banco central sobre la regulación prudencial y la política monetaria. Esta percepción se basa en la experiencia del BCB como regulador y en su reputación ante la sociedad. El doble papel regulatorio que desempeña el BCB es una estructura bien establecida en muchos otros países.

Aunque el estudio brinda una revisión interesante del marco regulatorio financiero de Barbados, podría ampliarse para incluir al sector de servicios financieros internacionales y la repercusión de la regulación regional, dado que muchas de las instituciones financieras realizan operaciones en toda la región.

Bibliografía

- Aoki, Masahiko, y Hugh Patrick (1994), *The Japanese Main Bank System*, Oxford University Press, Nueva York.
- Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (2012), *IAIS Mission, High Level Goals, Strategies and Action Plans*, Basilea, Suiza.
- Bryman, Alan (2012), *Social Research Methods*, cuarta edición, Oxford University Press.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (2005), *International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards: A Revised Framework*, Basilea, Suiza.
- Diamond, Douglas (1984), “Financial Intermediation and Delegated Monitoring”, *Review of Economic Studies*, núm. 51, pp. 393-414.
- Drzeniek-Hanouz, Margareta, Irene Mia y Eva Herrera (2009), “Measuring the Competitiveness of Selected Caricom Countries”, Documento de Análisis 1 sobre Desarrollo del Sector Privado, Banco Interamericano de Desarrollo.

- Feracho, Jackie, y Wendell Samuel (1997), "Regulation and Financial Services Development in the ECCB Area", *Social and Economic Studies*, vol. 46 (2 y 3), pp. 231-270.
- Fondo Monetario Internacional (2014), *Barbados Financial System Stability Assessment*, Washington.
- Fresh, Adriane, y Martin Baily (2009), *What Does International Experience Tell Us About Regulatory Consolidation?*, The International Experience with Regulatory Consolidation: The PEW Financial Reform Project Briefing Paper, núm. 6, Proyecto PEW de Reforma Financiera.
- Glavan, Bogdan, y Flavia Anghel (2013), "We Are not Macroprudentialist: A Skeptical View of Prudential Regulation to Deal With Systemic Externalities", *The Independent Review*, vol. 17, núm. 3, pp. 349-368.
- Gurley, John, y Edward Shaw (1956), "Financial Intermediaries in the Saving-Investment Process", *Journal of Finance*, vol. 11, núm. 2, pp. 257-276.
- Gurley, John, y Edward Shaw (1960), *Money in a Theory of Finance*, Brookings Institution, Washington.
- Grupo de los Treinta (2008), *The Structure of Financial Supervision: Approaches and Challenges in a Global Marketplace*, Washington.
- Howard, Stacia (2013), "The Evolution of the Barbadian Financial Sector (1996-2008)," in Ramesh Ramsaran (ed.), *The Financial Evolution of the Caribbean Community (1996-2008)*, pp. 156-179, Caribbean Centre for Money and Finance, The University of the West Indies, St. Augustine.
- Jensen, Michael (1986), "Agency Cost of Free Cash Flow, Corporate Finance and Takeovers", *American Economic Review*, vol. 76, núm. 2, pp. 323-329.
- Jensen, Michael (1988), "Takeovers: Their Causes and Consequences", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 2, pp. 21-48.
- Jordan, Jo-ann (2015), *The Effects of International Banking Regulation on Bank Financial Institutions in Barbados*, The University of the West Indies, Cave Hill Campus.
- King, Robert, y Ross Levine (1993), "Finance, Entrepreneurship and Growth: Theory and Evidence", *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, núm. 3, pp. 513-542.
- Llewellyn, David (2004), "Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision", en Jeffrey Carmichael, Alexander Fleming y David Llewellyn (eds.), *Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs*, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo/Banco Mundial, Washington, pp. 17-92.

- Mayer, Colin (1988), "New Issues in Corporate Finance", *European Economic Review*, vol. 32, pp. 1167-1183.
- Mishkin, Frederic, y Stanley Eakins (2012), *Financial Markets and Institutions*, séptima edición, Pearson Education Limited.
- Nicholls, Garth, y Dave Seerattan (2004), *The Regulation of Non-bank Financial Institutions in the Eastern Caribbean Currency Union*, Centro Caribeño de Estudios Monetarios, The University of the West Indies, St. Augustine.
- Pellerin, Sabrina, John Walter y Patricia Wescott (2009), "The Consolidation of Financial Regulation: Pros, Cons, and Implications for the United States", *Economic Quarterly*, vol. 95, núm. 2, pp. 121-160.
- Pilbeam, Keith (1998), *Finance and Financial Markets*, Palgrave.
- Podpiera, Richard, y Martin Čihák (2006), *Is One Watch Dog Better Than Three? International Experience with Integrated Financial Sector Supervision*, Documento de Trabajo del FMI, núm. 6/57.
- Potter, James (1996), *An Analysis of Thinking and Research About Qualitative Methods*, Lawrence Erlbaum Associates, Mahwah.
- Reddy, Yaga (2001), *Issues in Choosing Between Single and Multiple Regulators of Financial Systems*, Nueva Delhi.
- Schoenmaker, Dirk (2013), "Central Banks' Role in Financial Stability", en Gerard Caprio (ed.), *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability*, vol. 2, Elsevier Inc., pp. 271-284.
- Schooner, Heidi, y Michael Taylor (2010), "Institutional Structures of Regulation", en *Global Bank Regulation*, Academic Press, pp. 259-277.
- Seale, Clive, Alice Bloch y Constantinos Phellas (2011), "Structured Methods: Interviews, Questionnaires and Observation", en Clive Seale (ed.), *Researching Society and Culture*, núm. 3, Sage.
- Taylor, Michael (2013), "Institutional Structures of Regulation", en Gerard Caprio, *Handbook of Safeguarding Global Financial Stability*, núm. 2, Elsevier Inc., pp. 473-480.
- Warwick Commission (2009), *The Warwick Commission on International Financial Reform, en Praise of Unlevel Playing Field*, University of Warwick.
- Williams, Marion (1988), "Financial Regulations in the Barbadian Economy", *Central Bank of Barbados Economic Review*, vol. 15, núm. 3, pp. 11-16.
- Williams, Marion (1996), *Liberalising a Regulated Banking System: The Caribbean Case*, Avebury.
- Wilson, Darrell (2011), *An Examination of the Effectiveness of Regulation in the Financial Services Industry of Barbados*, The University of the West Indies, Cave Hill Campus.

- Wood, Anthony (2012), "The Development of the Barbadian Financial System: 1966-1990", *International Journal of Business and Social Science*, vol. 3, núm. 6, pp. 61-73.
- Wood, Anthony, y Natalya Brathwaite (2014), "An Exploratory Study of the Perceptions and Attitudes of Middle-Aged Banking Users in Barbados Towards Innovative Financial Products", *Academy of World Business, Marketing and Management Development Conference Proceedings*, vol. 6, núm. 1, pp. 345-363.
- Woolard, Christopher (2013), *Competition and Conduct Regulation in Financial Services*, Financial Conduct Authority, Londres.