



# Los reguladores financieros necesitan **independencia**

Dando mayor autonomía operativa a los organismos de supervisión del sector financiero se puede estimular la estabilidad financiera.

*Udaibir S. Das, Marc Quintyn y Michael W. Taylor*

**L**A INTROMISIÓN política en la reglamentación y supervisión financiera profundizó y agravó prácticamente todas las crisis del sector en la última década. En consecuencia, la comunidad mundial —cada vez más consciente de la necesidad de un régimen reglamentario adecuado como parte de una labor más amplia orientada a prevenir (o gestionar mejor) las crisis y mejorar la supervisión del sector financiero— está explorando estrategias para proteger a los reguladores y supervisores de influencias indebidas. En los últimos años, la comunidad internacional, junto con el FMI y el Banco Mundial, ha iniciado diversos programas destinados a promover y fiscalizar una gestión eficiente; es decir, la forma en que se administra, supervisa y responsabiliza a las instituciones. Ya podemos extraer algunas enseñanzas y replantear nuestros enfoques para la adopción de políticas. También podemos sostener, con mayor certeza, que la independencia de los organismos fiscalizadores y de supervisión es piedra angular para una gestión reglamentaria eficiente, tema que ha recibido escasa atención.

Un sistema financiero solo es sólido en la medida en que lo son también sus prácticas de gestión, sus instituciones y la eficiencia de su infraestructura de mercado. La inculcación y aplicación de prácticas administrativas adecuadas es tarea de los participantes en el mercado y de los supervisores. Los primeros deben establecer prácticas satisfactorias para ganarse la confianza de sus clientes y de los mercados; los segundos desempeñan la labor esencial de inculcarlas y supervisar su aplicación. Los supervisores también deben incorporarlas en sus propias operaciones, o perderán la credibilidad y autoridad moral necesaria para cumplir con eficacia su labor, facilitando con ello el riesgo moral, las prácticas de mercado inadecuadas y, a la larga, la crisis financiera.

## **Los argumentos a favor de la independencia**

El establecimiento de regímenes adecuados para promover esta independencia es fundamental para reducir la probabilidad de intromisión política en el proceso de supervisión.

## Los riesgos de la falta de independencia

Antes de la crisis de Asia de 1997, los bancos especializados e instituciones financieras no bancarias de *Corea* estaban sujetas a la autoridad del ministerio de Hacienda y Economía. En general, se reconocía que la supervisión de las instituciones no bancarias por parte del ministerio era deficiente, lo cual alentaba el arbitraje reglamentario y una asunción excesiva de riesgos. Como en muchos otros países en crisis de Asia, la indulgencia motivada por los intereses políticos estaba generalizada. La decisión del gobierno de intervenir en ciertos bancos o de suministrarles fondos públicos para la recapitalización eran los ejemplos más conspicuos de intromisión política en la supervisión del sector financiero.

En *Japón*, generalmente se estima también que la falta de independencia en la supervisión financiera dentro del ministerio de Hacienda ha contribuido a la atonía del sector. Aunque probablemente había poca presión política directa para que éste actuara con indulgencia, el sistema carecía de transparencia y se caracterizaba por el uso generalizado de garantías oficiales implícitas para los pasivos del sector bancario. Cuando el ministerio de Hacienda comenzó a perder su reputación como entidad supervisora a fines de los años noventa, el Gobierno japonés creó un nuevo organismo de supervisión financiera integrado, más independiente y transparente que el anterior. Sin embargo, los resultados logrados hasta ahora por ese organismo, que rinde cuentas a la oficina del Primer Ministro y no al ministerio de Hacienda, han sido desalentadores.

En *Venezuela*, la reglamentación ineficaz, la supervisión deficiente y descoordinada y la intromisión política fueron algunas de las principales causas del debilitamiento bancario que llevó a la crisis bancaria de 1994. La ex Presidenta del Banco Central, Ruth de Krivoy, recaló que una de las principales lecciones de la crisis fue la necesidad de mayor independencia para los reguladores y supervisores del sector financiero y de apoyo político a su labor.

Si bien en los últimos 20 años muchos bancos centrales han adquirido mayor independencia legal —con resultados manifiestamente positivos para la estabilidad monetaria—, el debate sobre la independencia de los organismos fiscalizadores se encuentra en la misma etapa en que estaba el debate sobre la independencia de los bancos centrales dos décadas atrás.

La independencia de los organismos fiscalizadores es importante para la estabilidad financiera por muchas razones de las cuales lo es también la del banco central. Un organismo fiscalizador independiente puede garantizar la aplicación congruente y objetiva de las normas reglamentarias a lo largo del tiempo. Los banqueros actuarán con más prudencia si saben de antemano que las instituciones insolventes se cerrarán y que fracasarán las presiones para mantenerlas a flote, reduciendo así la posibilidad de una crisis total del sector. En cambio, cuando los políticos participan directamente en la

aplicación de las reglamentaciones, podrían ser influenciados por otras consideraciones al adoptar sus decisiones, que entonces se amoldan a las circunstancias.

Las crisis de los años noventa en algunos países en que los organismos reglamentarios y supervisores no eran independientes ofrecen un sólido argumento en pro de esa independencia (véase el recuadro). Los casos en que la crisis se evitó gracias a una mejor gestión reglamentaria también confirman este argumento, pero, dado el carácter confidencial de la supervisión, es improbable que se den a conocer.

El programa de evaluación del sector financiero (PESF), iniciado en mayo de 1999 por el FMI y el Banco Mundial, también demuestra los beneficios de la independencia. El PESF permite a ambas instituciones determinar en qué medida los actuales sistemas nacionales de gestión reglamentaria y la falta de independencia exacerbaban la vulnerabilidad del sistema financiero. Los parámetros usados para evaluar las prácticas nacionales vigentes son el código de buenas prácticas de transparencia en las políticas monetarias y financieras del FMI, los principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria efectiva, los principios básicos para los sistemas de pago importantes a nivel sistémico del Comité sobre Sistemas de Pago y Liquidación, los objetivos y principios de la regulación de valores de la Organización Internacional de Comisiones de Valores, y los principios básicos de seguros de la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros.

Unos 50 países han participado hasta ahora en el PESF, y las evaluaciones han expuesto numerosas deficiencias. Muchos organismos de supervisión afrontan problemas de influencia política, como la intromisión en el proceso de adopción de políticas, la destitución arbitraria de directivos o la falta de independencia presupuestaria. La influencia indebida de las entidades que supuestamente deben supervisar también constituye un problema grave. La acción judicial —o la amenaza de iniciarla— contra supervisores que no gozan de protección legal en la ejecución de sus funciones y la frecuente insuficiencia de la potestad fiscalizadora de los supervisores no solo han reducido su capacidad para aplicar medidas coherentemente, sino también la credibilidad misma de la supervisión bancaria. La falta de supervisores calificados y salarios competitivos menoscaba aún más la eficacia de la supervisión. Las evaluaciones han revelado que los mecanismos para asegurar la independencia y responsabilidad en la supervisión de los mercados de valores y el sector de seguros son incluso más deficientes que en el sector bancario.

## La independencia en la práctica

Para que sean eficaces, los organismos deben gozar de independencia en cuatro áreas.

La *independencia reglamentaria* —esencial para un proceso de creación de normas eficaz— significa que los organismos deberán tener un nivel apropiado de autonomía para aplicar normas prudenciales dentro del marco jurídico general. Los supervisores que pueden formular reglamentaciones están mejor habilitados para responder con prontitud y flexibilidad frente a las cambiantes necesidades y la evolución de los mercados internacionales y, si han participado de cerca en



el proceso de creación de normas, tendrán mejores incentivos para implementarlas y exigir que se cumplan.

En muchos países los supervisores gozan de autonomía para establecer reglamentaciones prudenciales, pero en otros, como Alemania, Corea, Hungría, Italia y Sudáfrica, no la tienen, y en algunos la potestad normativa del gobierno y los supervisores no está claramente delineada. Resulta alentador el hecho de que, en varios de los países que recientemente han reformado su régimen de supervisión (Australia, Japón y el Reino Unido) se ha reforzado la autonomía reglamentaria.

La *independencia en la supervisión* es esencial para hacer cumplir las normas, imponer sanciones y gestionar las crisis. Para que sea eficaz, la supervisión debe ser, en gran medida, invisible, aunque esa característica la hace vulnerable a la intromisión de los políticos y las entidades supervisadas. Para proteger su integridad, los supervisores deberán gozar de protección legal en el ejercicio de sus funciones, de modo que no se los pueda demandar por sus actos, lo que puede paralizar el proceso de supervisión. El pago de salarios adecuados deberá ayudar a los organismos a atraer y mantener personal competente y a desalentar el soborno. La incorporación de sistemas de sanción e intervención normalizados puede desalentar también las intromisiones indebidas.

Deberá otorgarse autoridad exclusiva a los supervisores para conceder y revocar licencias —y crearse procedimientos de apelación apropiados para los afectados— pues son los que mejor conocen la composición de los sectores supervisados. Los supervisores son más eficaces si tienen también autoridad para revocar licencias. Cuando esa autoridad está en manos de otros organismos o ministerios gubernamentales las amenazas de revocación son ineficaces. Existen grandes diferencias entre las prácticas mundiales para el otorgamiento y retiro de licencias, que abarcan desde la responsabilidad exclusiva del gobierno (Malasia) hasta los mecanismos de consulta (Austria, Hungría, República Checa) y los regímenes de autonomía total para los supervisores (Australia, Bélgica, Italia, Reino Unido). En general, los gobiernos participan más en la revocación que en la concesión de licencias.

La *independencia institucional* está garantizada por mecanismos precisos para nombrar y destituir funcionarios superiores, la estructura administrativa del organismo, las funciones y responsabilidades del directorio y la transparencia en la adopción de decisiones.

La *independencia presupuestaria* da al organismo libertad para determinar sus necesidades de personal, capacitación y remuneración. Generalmente, se establece mejor en los países en que los supervisores son funcionarios del banco central —en vista de la autonomía presupuestaria de esa institución— y en los que recientemente crearon organismos integrados (unificados) de supervisión. En muchos países la regulación se financia, cada vez más, con un gravamen a las industrias. Esto puede fortalecer la autonomía pues libera a los reguladores del control presupuestario directo del gobierno.

La independencia de los organismos reglamentarios no conlleva la ausencia total de control político. La posibilidad de que los organismos independientes se transformen en un “cuarto poder público no controlado” es motivo legítimo de

inquietud, especialmente entre los supervisores del sector financiero, pues éstos tienen muchas más atribuciones que la mayoría de los demás organismos reglamentarios. Cuando intervienen en las operaciones de las instituciones financieras o revocan licencias, estos organismos aplican la fuerza coercitiva del Estado contra los particulares. Por consiguiente, la rendición de cuentas, transparencia e integridad son cruciales para prevenir el uso abusivo de estas amplias facultades. Puesto que deben justificar sus actos en función de su mandato, los organismos independientes no solo deben rendirles cuentas a las entidades que les delegan su autoridad —el poder ejecutivo o el legislativo— sino también al público en general. También deben divulgar otros datos de manera cabal, accesible y oportuna, especialmente sobre los objetivos, los regímenes, las decisiones y sus fundamentos, y las condiciones para la rendición de cuentas. Por último, la integridad de sus funcionarios es crucial para garantizar que éstos procuren alcanzar los objetivos institucionales sin comprometerlos con su comportamiento o sus propios intereses.

Ciertos aspectos de la supervisión financiera —incluida la necesidad de confidencialidad y la dificultad de determinar en qué medida los supervisores logran sus objetivos— hacen difícil garantizar la rendición de cuentas. Es necesario establecer una base legal para respaldar la labor de los supervisores, además de objetivos precisos, relaciones bien definidas con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, procedimientos para nombrar y destituir jefes ejecutivos y soslayar ciertos mecanismos, y normas sobre responsabilidad presupuestaria y transparencia.

### Labor pendiente

A pesar de la importancia de la independencia como componente de una buena gestión reglamentaria, en muchos países las prácticas vigentes no son óptimas. Mucho queda por hacer para fortalecer la independencia de los organismos reglamentarios en todo el mundo y mejorar la calidad de la gestión reglamentaria.

Para alcanzar la estabilidad financiera, se deberá conceder la misma importancia a la independencia de los organismos de supervisión que la otorgada a la independencia del banco central. La actual tendencia a unificar estos organismos ofrece una oportunidad para armonizar y dar mayor prominencia a las políticas de independencia para los supervisores del sector.

Sin embargo, no puede lograrse una independencia real sin un apoyo político amplio. En muchas regiones del mundo los intereses políticos personales dentro del sistema financiero siguen estando fuertemente arraigados y el costo de pasar por alto a los reguladores suele ser bajo. Sin embargo, la necesidad de perseguir el objetivo de contar con reguladores y supervisores independientes y responsables en pro de la estabilidad financiera a largo plazo sigue siendo apremiante, y hay que convencer a los políticos de esto. **F&D**

---

*Marc Quintyn y Udaibir S. Das, Subjefes de División del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios del FMI. Michael W. Taylor, representante especial del FMI para asuntos del sector financiero en Indonesia.*