



Departamento de Estudios
Económicos y Sociales

Sistema financiero: una mirada a las instituciones de regulación y supervisión

Luz María Serpas de Portillo

Introducción

Uno de los componentes fundamentales de la estabilidad macroeconómica es la solidez del sector financiero y, por sus características propias, necesita un marco regulatorio adecuado, una gestión responsable por parte de los intermediarios financieros y supervisión eficaz. Por tanto, las instituciones vinculadas con la regulación y supervisión, desempeñan un rol protagónico para mantener la robustez de este importante sector, de manera que se reduzca la posibilidad de crisis financiera y así conservar la estabilidad.

La Asamblea Legislativa tiene en estudio un proyecto de ley que plantea cambios sustanciales al modelo de regulación y supervisión financiera del país y a las instituciones responsables de tales funciones, es una valiosa oportunidad para fortalecer la estructura institucional de regulación y supervisión salvadoreña, es decir, la organización de las instituciones responsables de normar y supervisar el sistema financiero, también conocida como arquitectura regulatoria y que sea concordante con la evolución exhibida por éste. La Comisión Financiera de la Asamblea, en el marco de la discusión del proyecto, ha recibido comentarios de diferentes entidades de los sectores público y privado. Adicionalmente, en el Acuerdo Stand-By firmado por el Gobierno, en marzo de este año, con el Fondo Monetario Internacional, se incluye entre las condicionalidades estructurales a cumplir, la aprobación de este proyecto de ley.

Las Superintendencias del Sistema Financiero, de Valores y de Pensiones del país, surgieron durante la década de los noventa, en la medida que, además de crear un nuevo marco legal para los bancos, surgió nueva regulación para el mercado de valores, las sociedades de seguros y se crearon los fondos de pensiones. Es un modelo descentralizado que enfatiza la supervisión individual y especializada, por lo que es conveniente revisarlo a partir de los cambios registrados en el entorno financiero, en la conformación de las instituciones financieras y su forma de realizar los negocios, de tal manera que la estructura de regulación y

supervisión se ajuste a la integración del sistema financiero actual.

La experiencia internacional y la literatura especializada indican que no existe un “mejor” modelo de regulación y supervisión financiera, cada país es único en ciertos aspectos, por lo que organiza sus instituciones atendiendo sus particularidades, lo importante es que la arquitectura regulatoria sea eficaz en el logro de sus objetivos y eficiente en el uso de los recursos disponibles, maximizando sus resultados.

El análisis de este proyecto de ley, coincide con un creciente realce a la estabilidad financiera mundial, importantes iniciativas de reformas a los marcos institucionales del sector financiero se debaten en los países industrializados, en el ámbito nacional e internacional, a fin de fortalecerlos para minimizar el riesgo de que se repita una crisis financiera sistémica como la de 2008-2009. En el caso de Estados Unidos, en julio, se aprobó una amplia reforma financiera que cubre muchas áreas de este importante sector, es la mayor reforma desde los años treinta, con el objeto de prevenir el riesgo sistémico, mejorar la protección al consumidor y subsanar las fallas identificadas en la reciente crisis.

En este documento se retoman principios básicos que se deberían tener en cuenta en una reforma de la magnitud que se está planteando, fundamentados en buenas prácticas de aceptación mundial, recomendados por comités internacionales especializados en supervisión financiera, así como en experiencias exitosas de países que han establecido modelos de supervisión eficaces; además, se presentan comentarios al proyecto de ley en estudio. Está organizado en cuatro apartados; el primero, plantea los objetivos que persigue la regulación financiera y los atributos generales que, según principios internacionales, deberían tener las instituciones supervisoras y su entorno, para una supervisión equilibrada. En el segundo apartado, se presenta un resumen de las tendencias internacionales que se observan en materia de estructuras regulatorias y de supervisión; en el tercero, se formulan comentarios sobre el proyecto de Ley de Regulación y Supervisión Financiera; finalmente, se presentan las conclusiones.

I. Objetivos de la regulación financiera y atributos de las instituciones de supervisión

a. Objetivos de la regulación financiera

La regulación y supervisión financiera generalmente es producto del desarrollo observado en este importante sector, de la necesidad de cautelar los riesgos y de las lecciones aprendidas en los episodios de crisis financiera, que generalmente tienen costos elevados para la sociedad y ponen de manifiesto, entre otros aspectos, fallas de regulación o supervisión que se van corrigiendo con el paso del tiempo.

Se reconocen varios objetivos que responden a la pregunta ¿por qué regular el sistema financiero y sus diferentes componentes? Llewellyn (referido por Carmichael, et.al, 2004) se refiere a los objetivos de la regulación financiera indicando lo siguiente: la estabilidad sistémica, solidez de las instituciones financieras, protección al consumidor, confianza de los consumidores en el sistema financiero e integridad de las instituciones. En el caso de bancos, Spang (2000) señala como objetivos primordiales la protección al depositante, la estabilidad, eficiencia y competencia, así como la protección al consumidor. En términos generales, se pueden resumir en cuatro los objetivos de la regulación financiera.

El primero se refiere a la estabilidad del sistema financiero, que requiere la prevención de riesgos en cada institución; y el sistémico, que es el riesgo de inestabilidad del sistema financiero en conjunto, cuyo impacto potencial puede ser muy adverso. La estabilidad está bastante relacionada con la protección de los sistemas de pagos y minimizar la probabilidad de contagio hacia otras instituciones, por la falla de una o más entidades financieras; una crisis sistémica trae efectos nocivos a la economía e impone costos elevados a la sociedad, como se ha demostrado, una vez más, con la reciente crisis financiera global originada en Estados Unidos, que impactó profundamente la economía real, por lo que la supervisión del sector financiero es más intensiva que la de cualquier otro sector, a efecto de que la estabilidad sea sustentable en el tiempo.

Un segundo objetivo es la protección de los derechos de los depositantes, especialmente del pequeño que normalmente tiene información parcial o está desinformado sobre el desempeño financiero de bancos y otras instituciones, por lo que no tiene, muchas veces, la capacidad de evaluar la situación de los activos que respaldan sus depósitos. De igual manera, en otros componentes del mercado financiero como el mercado de valores, la regulación persigue proteger los derechos de los inversionistas en títulos valores, por medio de la transparencia de

información para la adopción de decisiones de inversión y otras disposiciones; en la industria de seguros, se pretende proteger a los asegurados y a los cotizantes, cuando se trata de fondos de pensiones.

El tercero se refiere a la eficiencia del sistema financiero, éste se traslada a las actividades que realizan los distintos sectores económicos. Un sistema financiero eficiente (que opera con menores costos) permite una mejor asignación de recursos hacia proyectos de inversión, mecanismos de pago eficaces, así como mejorar la administración y cobertura de riesgos. La competencia en el sector desempeña un rol importante, porque impulsa la innovación en las operaciones, el diseño de nuevos servicios y mejoras en su calidad. En el ámbito de las transacciones de valores, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO, por sus siglas en inglés) señala que los mercados financieros deben ser además de eficientes, transparentes y justos. La regulación debe promover un sistema financiero eficiente, que se desarrolle y responda a un entorno económico cambiante y a los avances tecnológicos.

El cuarto objetivo, pero no menos importante, es la protección de los derechos de los consumidores de servicios financieros. Se deben promover sanas prácticas en las relaciones que se desarrollan entre los intermediarios financieros y los consumidores de estos servicios, un tratamiento justo y equitativo, así como la transparencia y entrega de información veraz y oportuna sobre las condiciones de los servicios y operaciones que se realizan en los diferentes segmentos del mercado financiero.

Existen diferencias prácticas en la forma de definir y formular estos objetivos, pero en general se reconoce que constituyen el propósito medular de la regulación financiera en muchos países. Para su consecución, son importantes las leyes que regulan las actividades financieras de los diferentes componentes del sector, así como la estructura de regulación y supervisión, la literatura sugiere delimitar claramente las responsabilidades de cada institución que participa, para evitar una regulación excesiva que imponga costos innecesarios al sector financiero.

b. Atributos de las instituciones de supervisión y su entorno

El ejercicio de la supervisión financiera, implica la realización de varias funciones por parte de las instituciones responsables, que se fundamentan en el mandato legal que se les confiere. En general, estas funciones se pueden agrupar en tres: a) aprobación de normas financieras, se relaciona con la facultad de emitir normativa con fundamento en las leyes financieras para facilitar su aplicación; b) supervisión o vigilancia, vinculada con la

capacidad de exigir el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables a los diferentes componentes del sistema financiero, otorgar autorizaciones a las entidades financieras cuando corresponde y el monitoreo continuo de su desempeño; y, c) aplicación de sanciones, cuando se detectan incumplimientos al marco legal, los supervisores aplican las sanciones que la ley dispone, para lo cual deben observarse los procedimientos establecidos. Existen también mecanismos para apelar decisiones de los supervisores, es importante que existan procedimientos transparentes y claramente definidos para efectuar las apelaciones, ya que éstas contribuyen a mantener la objetividad en la supervisión y a fundamentar las decisiones del supervisor, especialmente las que impliquen sanciones.

Conforme con el modelo de supervisión que los países adoptan, los cuales se comentan en el siguiente apartado y a las atribuciones que se le otorgan a cada institución que lo integra, existen diferentes formas de organizar las instituciones para ejecutar las funciones indicadas. Así, en algunas experiencias las instituciones supervisoras (integradas o no) están facultadas para realizar la supervisión financiera y en la aprobación de la normativa técnica participan otras entidades como bancos centrales, ministerios de hacienda; en otros casos, las instituciones supervisoras tienen al mismo tiempo las facultades para dictar toda la normativa o parte de ella y realizar supervisión.

Independientemente de la arquitectura regulatoria que se defina, el marco legal que aplique a la supervisión debería incorporar disposiciones que posibiliten un entorno favorable, a efecto de que las instituciones que participan puedan realizar su labor y cumplir sus objetivos, considerando que un sistema financiero sano es esencial para mantener la estabilidad macroeconómica, al mismo tiempo, debería posibilitar que las diferentes actividades de los intermediarios financieros, se desarrollen en un ambiente de confianza y con reglas claras, para que el sector financiero pueda contribuir efectivamente al crecimiento de la economía. Las organizaciones internacionales de supervisores financieros¹, han establecido una serie de principios que se consideran estándares a escala mundial para los distintos componentes del sistema financiero, dentro de ellos, se identifican varios que aplican específicamente a las instituciones encargadas de la regulación y supervisión financiera (ver recuadro); como podrá advertirse, no obstante que se trata de principios definidos para diferentes segmentos del mercado (bancos, valores, seguros, pensiones), existe bastante coincidencia en las recomendaciones que formulan para este tipo de instituciones.

¹ Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS), Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO); Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS), Organización Internacional de Supervisores de Pensiones (IOPS), (todos por sus siglas en inglés).

Principios internacionales aplicables a los reguladores y supervisores del sistema financiero

Con la globalización de los negocios financieros y de las instituciones participantes, surgió la necesidad de establecer iniciativas internacionales de cooperación e intercambio de información en materia de regulación y supervisión financiera, así como de crear un marco global para la regulación de los mercados y sus participantes*. En este contexto, se ha definido una serie de Principios que se consideran estándares internacionales en las áreas de bancos, mercado de valores, seguros y fondos de pensiones, incluyéndose varios que aplican a las instituciones reguladoras y supervisoras, siendo los siguientes:

1. **Supervisión Bancaria.** “Principio número 1- *Objetivos, independencia, potestades, transparencia y cooperación:* todo sistema eficaz de supervisión bancaria debe contar con atribuciones y objetivos claros para cada autoridad que participe en la supervisión de los bancos. Cada una de ellas deberá contar con independencia operativa, procesos transparentes, un buen gobierno corporativo y recursos adecuados, y deberá hacerse responsable del desempeño de sus funciones. También ha de existir un marco jurídico apropiado para la supervisión bancaria, con normas relativas a la autorización de las instituciones bancarias y a su supervisión continua, potestades para asegurar el cumplimiento de la ley, así como la seguridad y solidez, y protección legal para los supervisores. Debe haber mecanismos para el intercambio de información entre supervisores que permitan preservar el carácter confidencial de la misma”. (BCBS).

2. **Regulación de Mercados de Valores.** Se establecen cinco principios que se recomienda se apliquen de manera práctica, bajo un marco legal consistente con los objetivos de la regulación y supervisión:
“01. Las responsabilidades del regulador deben ser claras y estar expresadas con objetividad.
02. El regulador deberá contar con autonomía operativa y responsable en el ejercicio de sus funciones y poderes.
03. El regulador deberá tener poderes adecuados, recursos apropiados y la capacidad de desempeñar sus funciones y ejercitar sus poderes.
04. El regulador debe adoptar procedimientos de regulación claros y consistentes.
05. El personal de la institución reguladora deberá observar las más elevadas normas profesionales, incluyendo deberes de confidencialidad”. (IOSCO).

3. Supervisión del Sector Asegurador. PBS 3 *Autoridad supervisora:*

- Tiene los poderes adecuados, la protección legal y los recursos financieros para ejercer sus funciones y atribuciones.
- Es operativamente independiente y rinde cuentas en el ejercicio de sus funciones y atribuciones.
- Contrata, entrena y mantiene personal con altos estándares profesionales.
- Trata la información confidencial en forma apropiada.

PBS 4 *Proceso de Supervisión:* La autoridad supervisora realiza sus funciones de una forma transparente y con rendición de cuentas.

PBS 5 *Cooperación entre supervisores e intercambio de información:* La autoridad supervisora coopera e intercambia información con otros supervisores relevantes, sujeto a requerimientos de confidencialidad". (IAIS).

4. Supervisión de Pensiones, se han definido los siguientes principios para las autoridades supervisoras:

- Objetivos claros y explícitos en las leyes
- Independencia operacional
- Recursos adecuados (humanos, financieros y otros)
- Poderes adecuados para cumplir sus objetivos
- Orientación al riesgo
- Consistencia y proporcionalidad
- Consulta y cooperación con otros supervisores
- Confidencialidad
- Transparencia
- Gobernabilidad. (IOPS)

* (BCBS, 1975); (IOSCO, 1984); (IAIS, 1994) y (IOPS, 2004).

Fuente: Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz, actualizados en 2006 (BCBS). Objetivos y Principios para la Regulación de los Mercados de Valores, actualizados en 2003 (IOSCO). Principios Básicos de Seguros y su Metodología, 2003 (IAIS). Principios de Supervisión de Pensiones Privadas, 2006 (IOPS).

En vista de la evolución observada en el sector, es necesario seguir mejorando la forma de hacer supervisión financiera en el país, la gestión interna de las instituciones responsables, su capacidad de hacer cumplir las leyes, su fortaleza técnica, transparencia y responsabilidad frente a la industria supervisada y al público en general. El proyecto de ley en estudio, ofrece la oportunidad de fortalecer y modernizar el marco institucional y legal de la supervisión financiera en el país, considerando los cambios registrados en los diferentes componentes del sistema financiero, así como las mejores prácticas recomendadas internacionalmente.

En los siguientes apartados se presenta un resumen de los atributos o características deseables para una institución de supervisión financiera, integrada o no, retomando los principios internacionales, si bien por sí solos no garantizan la eficacia del modelo de supervisión, son condiciones deseables para una supervisión adecuada.

Claridad de objetivos, facultades y responsabilidades

Las instituciones responsables de la regulación y supervisión financiera son concebidas como entidades con fortaleza institucional y técnica, que persiguen objetivos claramente definidos en las leyes que rigen su actuación. Atendiendo el modelo de supervisión que se defina, a cada institución participante se le deben establecer los objetivos que persigue, evitando duplicidades, esto protege de los riesgos de regulación excesiva y cada una debe asumir la responsabilidad que la ley le otorga. Es importante que se difundan y se expliquen estos objetivos, para facilitar posteriores valoraciones sobre la eficacia de su cumplimiento, por parte de entidades interesadas.

El marco legal debe reflejar claramente las facultades que se otorgan a las instituciones supervisoras para hacer cumplir las leyes aplicables a las entidades bajo vigilancia; es clave que exista capacidad para realizar supervisión individual y consolidada de los conglomerados financieros y las instituciones que los integran, la supervisión consolidada requiere que un supervisor tenga una visión completa e integrada de los riesgos asumidos por un mismo conglomerado². También deberían ser claras las potestades para emitir normativa técnica aplicable a los diferentes componentes del sistema financiero, que facilite la aplicación de las disposiciones contenidas en las leyes financieras, en materias relacionadas con la gestión de riesgos, revelación de información, contabilidad, auditoría, publicaciones, etc., los detalles de estas áreas normalmente se especifican en las leyes aplicables a los diferentes componentes del sistema financiero, bancos, valores, seguros, pensiones, y otros.

Al definirles las responsabilidades y atribuciones a los supervisores, debería establecerse claramente el perímetro de sus facultades y el instrumental que tendrán disponible para cumplir su mandato legal, en el ejercicio de la supervisión preventiva y correctiva, lo que dará certidumbre a las entidades que se supervisan. Asimismo, es de gran relevancia que el sector supervisado tenga un conocimiento comprensivo de los objetivos, facultades y responsabilidades de los supervisores.

² Principio No. 24 del BCBS "Supervisión Consolidada: para la supervisión bancaria resulta esencial que los supervisores lleven a cabo su labor en base consolidada para todo el grupo bancario, realizando un adecuado seguimiento y, cuando corresponda, aplicando normas prudenciales a todos los aspectos de las actividades que el grupo realiza a escala mundial".

Independencia operativa

La independencia operativa de los organismos de supervisión se considera fundamental para el logro del objetivo de la estabilidad y debe estar prescrita en las leyes. En términos prácticos, la independencia operativa se percibe en la capacidad de las entidades de supervisión para desarrollar su trabajo libre de interferencias políticas o del Gobierno, ello implica que estas entidades pueden adoptar decisiones en cumplimiento de sus objetivos; por ejemplo, indicar acciones oportunas en la gestión de riesgos para corregir desviaciones, requerir provisiones cuando las condiciones lo ameritan o formular otros requerimientos técnicamente fundamentados a las entidades supervisadas. Los organismos supervisores también deben ser independientes respecto a grupos de la industria financiera, a efecto de que su actuación sea objetiva. Es de gran importancia que la independencia de las entidades supervisoras plasmada en las leyes para el ejercicio de sus funciones, también se cumpla en la práctica y que la reconozcan los diferentes sectores, lo que favorece la credibilidad de la supervisión financiera.

Ciertos estudios han demostrado que a mayor grado de independencia operativa, las entidades de regulación y supervisión son más eficaces en alcanzar sus objetivos; por ejemplo, Quintyn y Taylor (2004), concluyen que la interferencia política profundizó y exacerbó crisis financieras en ciertos países de Latinoamérica, Rusia y Asia Oriental, ya que las presiones políticas evitaron que se aplicara la regulación financiera en un sentido general y que no se adoptaran decisiones oportunas sobre las instituciones en problemas. Por tanto, existe un consenso creciente entre quienes dirigen las políticas públicas así como entre analistas, que las instituciones encargadas de preservar la estabilidad del sistema financiero pueden cumplir con su mandato de manera eficaz, cuando son independientes y están exentas de influencias, principalmente políticas.

Es relevante que en las leyes existan disposiciones que apuntalen la independencia de los supervisores y su idoneidad; en este sentido, es deseable la existencia de disposiciones claras sobre los requisitos a cumplir por el superintendente financiero, su nombramiento y causales de remoción. Los Principios internacionales recomiendan que existan disposiciones que brinden cierta protección legal al supervisor para las actuaciones relacionadas con el cumplimiento de sus obligaciones, esto alienta la toma de decisiones oportuna y adecuada, especialmente en momentos de tensión financiera.

En el ámbito internacional, durante los años noventa, se avanzó sustancialmente en el consenso sobre la autonomía de los bancos centrales, porque facilita el cumplimiento de sus objetivos referidos a preservar la estabilidad de precios; el carácter técnico de la autonomía de los

bancos centrales se traduce en la capacidad de establecer sus propios acuerdos y adoptar sus propias decisiones en el ejercicio de sus atribuciones, sin perjuicio de la coordinación con otras entidades estatales. En estudio realizado por Jácome (2008) sobre reformas institucionales en la banca central, se demuestra que bancos centrales con mayor independencia han sido más exitosos en el combate a la inflación en Latinoamérica; también concluye que en algunos países, incluida la región centroamericana, todavía existe espacio para continuar mejorando la autonomía política de los bancos centrales, la rendición de cuentas y que debe aclararse más su rol en la prevención de crisis bancarias. En algunos países, la autonomía deviene de la Constitución de la República, como es el caso de Chile y Uruguay, en otros se encuentra plasmada en las leyes de los bancos centrales, siendo fundamental que en la práctica se reconozca en forma amplia esta autonomía.

En la legislación de bancos centrales independientes aparecen disposiciones que refuerzan este atributo, como la autonomía para aplicar los instrumentos de política monetaria, prohibición de otorgar financiamiento al gobierno, mecanismos para transparentar las decisiones de política que se adoptan (rendición de cuentas), proceso claramente definido para designar los miembros de los cuerpos de dirección, así como las causales de su remoción, en algunos casos son nombrados por el Presidente de la República y ratificados por los respectivos Congresos de los países, realizan sus funciones a tiempo completo, en la práctica son cuerpos colegiados altamente profesionales.

A partir de las experiencias positivas en el logro de los objetivos de bancos centrales autónomos, organismos internacionales recomiendan que las instituciones de supervisión financiera gocen de independencia operativa en su actuación, ya que persiguen objetivos de largo plazo relacionados con la estabilidad de los sistemas financieros.

Transparencia y rendición de cuentas

La independencia de las entidades reguladoras y supervisoras debe acompañarse de un adecuado sistema de rendición de cuentas sobre sus actuaciones, ya que también están dotados de facultades exclusivas que son considerables, por lo que la transparencia en su actuación es un tema fundamental. En términos generales, la rendición de cuentas se realiza mediante la presentación de informes sobre diferentes aspectos ante las autoridades que confieren la autonomía, en varios países los supervisores rinden informes ante la Asamblea Legislativa, el Presidente de la República o ministerio de hacienda, banco central y al público en general.

La rendición de cuentas se realiza de acuerdo con la forma como se organicen las instituciones, lo importante es que en la ley se definan los mecanismos para transparentar las decisiones relevantes que adopten estas entidades, presentar informes periódicos sobre el desarrollo de la supervisión financiera y la forma como se logran los objetivos planteados, ante las instancias que se determinen. También deben existir mecanismos transparentes para dar a conocer la gestión institucional a la industria financiera y al público en general, incluyendo temas relacionados con la ejecución presupuestaria, desarrollo de personal, proceso de supervisión y demás actividades efectuadas.

Coordinación e intercambio de información

Cuando participan varias instituciones en la supervisión, la ley debe asegurar los mecanismos de coordinación e intercambio de información que se requieren para mantener la solidez del sistema financiero. Esta condición es particularmente importante para supervisar los conglomerados financieros; la organización de la supervisión debe ser un reflejo de la organización de los supervisados. Con la presencia de conglomerados, los negocios de instituciones bancarias, de valores, de seguros o gestores de fondos, están interconectados y en ciertos casos va desapareciendo la división entre la actividad especializada de cada uno de estos sectores; por lo tanto, el seguimiento eficaz de los riesgos en forma consolidada, implica la obligación de cooperar y comunicarse aspectos comunes entre las instituciones supervisoras, para cumplir su responsabilidad. También deben definirse en la ley condiciones para compartir información con organismos supervisores de otros países, para facilitar la supervisión transfronteriza.

El intercambio de información entre estas instituciones implica que deben existir reglas para su manejo adecuado, cumpliendo requisitos de confidencialidad para proteger esa información de un uso inapropiado. Las leyes deben prescribir líneas generales sobre la información a compartir y el personal de los organismos de supervisión, debe estar sometido al cumplimiento de normas éticas en su desempeño, haciéndolos responsables del uso de sus facultades, para garantizar su integridad y credibilidad; en caso de incumplimientos deben prescribirse sanciones.

Procesos de supervisión y recursos

La ley debe incluir disposiciones sobre los procesos y procedimientos de supervisión, de tal forma que se garantice claridad, consistencia y equidad frente a los supervisados. Debe asegurarse la transparencia de las

políticas de supervisión, así como de los procesos y procedimiento, incorporando disposiciones para su difusión. Un adecuado proceso de supervisión financiera es beneficioso para las instituciones, pero también para los usuarios de estos servicios, ya que contribuye a efectuar transacciones en un entorno regulador fiable y eficiente.

Definir una instancia de apelaciones para la resolución de disputas por decisiones del Superintendente, mediante un adecuado proceso de apelaciones, es muy importante para que las decisiones de la entidad supervisora, especialmente las que impliquen sanciones, se fundamenten en debida forma y se adopten dentro del marco legal vigente.

En cuanto al mecanismo para financiar los gastos de las instituciones supervisoras, existen experiencias en las que estos gastos se pagan con fondos públicos, contribuciones de la industria o una combinación de ambos; es importante que el mecanismo que se defina, no comprometa la independencia de las entidades supervisoras y les permita contar con los recursos que necesitan para el logro de sus objetivos. Las instituciones supervisoras deben realizar una gestión administrativa observando criterios de eficiencia, focalizando el uso de los recursos para cumplir los objetivos de la supervisión, procurando maximizar los resultados con los recursos disponibles.

Administración

Al igual que se recomiendan prácticas de buen gobierno para las entidades financieras y la empresa privada en general, tema que se ha venido trabajando con énfasis desde los años noventa, se retoman para las entidades públicas, incluyendo las que integran la estructura de supervisión de un país, cualquiera que sea la forma que ésta adopte, considerando que buenas prácticas en la conducción de las instituciones de regulación y supervisión financiera, pueden mejorar su eficacia y credibilidad.

Casals & Associates (2006), define gobierno corporativo así: “la manera en que las entidades son dirigidas, mejorando su funcionamiento interna y externamente, en la búsqueda de eficiencia, integridad y transparencia, para responder adecuadamente ante sus grupos de interés, asegurando un comportamiento ético organizacional integral”. Es importante que este concepto, que tiene sus orígenes en el ámbito privado, se lleve a la práctica en las instituciones de regulación y supervisión, otorgándole su propio significado, para el logro de los objetivos institucionales.

La literatura indica que el marco legal que regula la actuación de estas instituciones, para facilitar las prácticas de buena administración, debería considerar entre otros aspectos, reglas de transparencia, requisitos de idoneidad

de administradores, integración de consejos directivos y forma de nominar sus miembros, mecanismos de rendición de cuentas, de tal forma que posibilite cimentar una estructura administrativa sólida y alineada con el logro de los fines institucionales. Esto debería complementarse con políticas internas de buen gobierno para la administración de las entidades y códigos de ética que apliquen a los empleados y funcionarios, donde se indiquen los valores y principios éticos que deberán observar en el desempeño de sus funciones.

Normativa financiera

La regulación financiera es un elemento esencial para la estabilidad del sector, las leyes aplicables a cada uno de sus componentes, bancos, seguros, valores, pensiones, etc., contienen los requisitos, las condiciones y otras reglas pertinentes para realizar estas actividades. Para facilitar la aplicación de ciertos preceptos contenidos en las leyes financieras, en la práctica, los reguladores emiten otro tipo de normativa que puede ser en el ámbito prudencial (gestión de riesgos) o de cumplimiento formal que se relaciona con aspectos contables, operativos o de revelación de información; esta función, que es de gran trascendencia para la actividad financiera, es dinámica, ya que a medida que surgen figuras financieras innovadoras, la gestión de riesgos se vuelve más compleja y la normativa se va adaptando, dentro del marco legal vigente.

En el proceso de elaboración de esta normativa, es necesario considerar una fase de consulta con la industria financiera y otros sectores, previo a su aprobación; escuchar las opiniones de quienes aplicarán estas normas contribuye a balancear el control de los riesgos con la eficiencia de las actividades financieras y evita tensiones adicionales, derivadas de la implementación de nuevas disposiciones que en ocasiones implican cambios sustantivos en la parte operativa.

La normativa financiera y sus fundamentos deben reflejar una política financiera sana, con base en prácticas internacionales recomendadas, al tiempo que permitan el normal desarrollo de las actividades financieras; la calidad de las normas es relevante para mejorar la posición del sistema ante choques internos o externos que generen situaciones de tensión extraordinaria al sistema financiero. Adicionalmente, para que exista total certidumbre en la aplicación de esta normativa, es necesaria su adecuada publicidad y divulgación a quienes deberán cumplirla y al público en general.

II. Estructuras de supervisión financiera internacionales

Con la evolución de los sistemas financieros, cada país va adaptando su estructura institucional de regulación y supervisión, de manera que responda a los cambios observados y cumpla sus objetivos; esta temática ha sido objeto de estudio y discusión en diversos foros internacionales en la última década. La estructura que se define importa porque impacta, por ejemplo, en la efectividad de la regulación y supervisión, en sus costos, en la claridad de responsabilidades y en el logro de los objetivos. Como respuesta a la crisis financiera de 2008-2009, varios países desarrollados, cuyos sistemas financieros se vieron directamente impactados, estudian ajustes a sus arquitecturas regulatorias a fin de corregir vulnerabilidades identificadas en este período.

La experiencia internacional indica que no existe una estructura que sea mejor que otra, se observa una gama de modelos de arreglos institucionales de supervisión financiera con sus puntos a favor y en contra, cada país lo define atendiendo sus propias características, el tamaño y nivel de integración de su sector financiero, así como el desarrollo alcanzado.

En términos generales se aprecia una convergencia en dos modelos: a) multiagencias, diferentes instituciones responsables de supervisar separadamente diferentes sectores, bancos, seguros, valores, etc.; y b) integrado, una autoridad supervisa al menos dos de los principales sectores; en algunas ocasiones también se agregan funciones de protección al consumidor. Un tercer modelo es el conocido como Picos Gemelos, que implica una institución supervisora integrada para vigilar la solvencia y los riesgos de las entidades financieras, y otra, para supervisar aspectos de competencia y las relaciones entre intermediarios y consumidores; un modelo con estas características existe en Australia y se ha discutido en España y otros países desarrollados, entre las propuestas para corregir fallas identificadas con la reciente crisis financiera. En los últimos veinte años se han observado avances significativos en la integración de los negocios bancarios, de seguros y de valores, así como de sus instrumentos financieros, lo que ha motivado en varios países la remoción de sus estructuras de supervisión hacia una mayor integración.

Entre los puntos a favor para adoptar un modelo de supervisión integrado, se citan: el apareamiento de grupos financieros que vuelven necesaria la supervisión consolidada, un grado mayor integración de las instituciones responsables facilita este proceso; previene los riesgos derivados de la existencia de varios

reguladores (arbitraje regulatorio, falta de coordinación, vacíos regulatorios); la búsqueda de economías de escala en la supervisión y de mayor coherencia en el marco regulatorio; el tamaño de los sistemas financieros. También se señalan argumentos desfavorables a este modelo, como los siguientes: la excesiva concentración de poder en una sola institución; que se pierda el enfoque especializado de la supervisión que también es necesario; la creación de una institución más burocrática y menos efectiva. En una reforma que plantea cambios a la estructura de regulación y supervisión, es importante tomar en cuenta estos planteamientos, para incorporar disposiciones que permitan reducir o eliminar los aspectos desfavorables a la estructura institucional que se defina; no obstante, debe tenerse en cuenta que a efecto de preservar la estabilidad financiera, intervienen otros elementos tan relevantes como el modelo de regulación y supervisión, como son: su aplicación práctica, la calidad de la normativa financiera, la gestión de riesgos, la ejecución del proceso de supervisión, entre otros.

Según datos recabados en un estudio elaborado por Cihác y Podpiera (2006) para una muestra de 84 países, el 33% tenía una institución de supervisión integrada al menos para bancos, valores y seguros; en tanto que 41% tenían el modelo multiagencia, y un 26% había integrado dos componentes del sistema financiero. La experiencia es variada en la forma de integrar las instituciones de regulación y supervisión. Algunos ejemplos de países que integraron la supervisión en una sola institución son: Inglaterra, Noruega, Japón, Suecia, Dinamarca, Alemania, Singapur, Suiza, Colombia, Uruguay, en el caso de este último, la supervisión financiera está dentro de la esfera del Banco Central. En otros casos, la integración se realizó para supervisar dos segmentos del sector financiero: Luxemburgo y México (bancos y valores); Canadá, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú (bancos y seguros); Chile (seguros y valores). Entre los países que continúan con organismos supervisores múltiples se encuentran: Estados Unidos³, China, Grecia, España, Italia, Nueva Zelanda, Panamá, Argentina, Brasil; en estos casos la supervisión bancaria es responsabilidad del banco central, con excepción de Panamá y China⁴.

La estructura de supervisión financiera salvadoreña se conformó durante la década de los noventa. La primera

en crearse fue la Superintendencia del Sistema Financiero en 1991, en el contexto del Programa de Fortalecimiento y Modernización del Sistema Financiero puesto en marcha en 1990; la banca que había sido nacionalizada en 1980 estaba en quiebra técnica y era necesaria su recomposición para que apoyara la reactivación económica y reconstrucción del país después del conflicto armado, la supervisión fue uno de los cambios institucionales efectuado. Posteriormente, en 1996 se creó la Superintendencia de Valores y con la reforma previsional en 1997 surgió la Superintendencia de Pensiones. El Banco Central ha realizado funciones asociadas con la estabilidad financiera y con el sistema de pagos. Esta estructura de supervisión especializada, respondió a la manera como se fue conformando el sistema financiero en ese período.

En la última década, el entorno de los negocios financieros del país reporta cambios significativos, como la dolarización de la economía y la internacionalización de la banca; pero también ha cambiado la oferta de servicios financieros, la innovación y el cambio tecnológico han sido relevantes en las instituciones intermediarias y los instrumentos financieros se han vuelto menos diferenciados. Se registran transformaciones en la integración de la industria, destacando que de instituciones individuales se pasó a conglomerados financieros, una tendencia observada en muchos países, que posibilita mayor interconexión en las operaciones que realizan las sociedades miembros de los conglomerados que ofrecen servicios financieros en el área bancaria, de valores, de seguros, de pensiones, etc., por lo que los principios internacionales aconsejan que la supervisión se realice con base consolidada, sin perder la perspectiva individual; asimismo, por los avances observados en el sistema financiero, los procesos de supervisión deberían modernizarse, además del tradicional basado en el cumplimiento de normas y aplicación de sanciones, avanzar a la supervisión con base en riesgos.

Si bien en la Ley de la Superintendencia de Valores existen ciertas disposiciones que indican la integración de un Comité de Superintendentes, en el que participarían los superintendentes de los organismos de supervisión financiera, cuyo propósito básico era facilitar la coordinación de las actividades de supervisión de los diferentes componentes del sector financiero, en la práctica, estas disposiciones resultan limitadas e insuficientes para sustentar la supervisión consolidada. Es de gran trascendencia que el reordenamiento del modelo institucional de regulación y supervisión se realice en concordancia con las particularidades que exhibe el sector financiero, en respuesta a la nueva realidad.

³ La reforma financiera aprobada en julio de este año, crea un Consejo Supervisor de la Estabilidad Financiera, presidido por el Secretario del Tesoro, en el que participarán las instituciones de regulación y supervisión del sistema financiero estadounidense, promoverá el intercambio de información entre reguladores y vigilará los principales problemas de todo el sistema para prevenir el riesgo sistémico. Además, habrá una oficina de protección del consumidor de servicios financieros en el ámbito del Banco de la Reserva Federal, aunque funcionará con su propio presupuesto.

⁴ Información a partir de estudio de Cihác y Podpiera (2006), actualizada de sitios web de instituciones de supervisión.

III. *Comentarios al proyecto de Ley de Regulación y Supervisión Financiera*

Nueva estructura de regulación y supervisión

El proyecto que la Asamblea Legislativa tiene en estudio, plantea cambios sustanciales a la estructura de regulación y supervisión financiera del país. Se propone integrar las actuales Superintendencias del Sistema Financiero, de Valores y de Pensiones, en una sola Superintendencia (SSF) que será responsable de la supervisión individual y consolidada de las instituciones financieras y de sancionar los incumplimientos legales; al Banco Central de Reserva (BCR), se le asigna la facultad de aprobar la normativa técnica que se emite con base en las leyes financieras aplicables a bancos, mercado de valores, seguros, pensiones, etc.

Ambas instituciones conformarán el Sistema de Supervisión y Regulación Financiera, cuyo objeto será preservar la estabilidad del sistema financiero salvadoreño, así como velar por su eficiencia y transparencia. Se creará un Comité de Apelaciones, separado de la Superintendencia, para que resuelva las apelaciones que presenten las entidades supervisadas. Con esta reorganización institucional, se fortalecería el marco institucional para el ejercicio de la supervisión consolidada, además de la individual. También se incorporan disposiciones para la actuación de la SSF en la fase preventiva y correctiva de la supervisión, así como regulaciones para actualizar las obligaciones que corresponden a las entidades supervisadas.

En varias disposiciones, se percibe un mayor acercamiento a los enunciados de los principios internacionales recomendados para las instituciones de regulación y supervisión financiera, comentados en la primera parte de este documento, si bien con ello podría reducirse la brecha entre la regulación local y las mejores prácticas recomendadas, para que se apliquen estos postulados, además de estar incorporados en la regulación vigente, deberán observarse en la práctica, a través de la gestión que realicen las instituciones reguladora y supervisora, así como en sus relaciones con los tres órganos del Estado, instituciones homólogas, las entidades supervisadas y el público en general. Además, se esperaría que la normativa financiera, tan importante para el desarrollo de las actividades del sector financiero, se beneficie del enfoque especializado que provee la supervisión y la experiencia macroeconómica y financiera desarrollada por el BCR, así como de las recomendaciones internacionales.

Por otra parte, en el proyecto se incorporan varias reformas a la Ley Orgánica del BCR, algunas de las

cuales están referidas a mejorar en la transparencia de sus operaciones; en otras, se plantean ajustes a la conformación de su Consejo Directivo incluyendo ciertos temas administrativos y de operación; las demás se relacionan con la actuación del Banco en situaciones particulares, como por ejemplo, el caso de la canalización de recursos a las instituciones financieras en el evento de presentarse deterioros estructurales de liquidez, se estaría facultando al Banco para que pueda otorgar préstamos a estos intermediarios, con recursos provenientes del exterior, ya sean de organismos financieros internacionales, otros estados o bancos centrales.

Sin embargo, ciertas disposiciones del Proyecto como las que adelante se comentan, ameritarían revisarse, considerando las características propias del país y las sanas prácticas recomendadas, con el propósito de que esas disposiciones contribuyan en mejor forma al logro de los objetivos de la reforma institucional que se está planteando.

Normativa financiera

Se creará un Comité de Normas (artículo 94), cuya finalidad sería aprobar la normativa que se emite con base en las leyes financieras vigentes, facultad que en el proyecto se otorga al BCR. Este Comité estaría integrado por ciertos miembros del Consejo Directivo del Banco, Presidente, Vicepresidente, dos directores de terna propuesta por los Ministros de Hacienda y de Economía y el Superintendente del Sistema Financiero.

Pero, siendo el Consejo Directivo la máxima autoridad del BCR conforme con su Ley Orgánica y estando facultado para adoptar las decisiones estratégicas que le competen al Banco Central, es innecesaria la creación de este Comité, cuya función será de gran trascendencia en el ámbito financiero y económico e incluso podría tener consecuencias no deseadas, como debilitar la fortaleza institucional del BCR y su estructura de gobierno, con el riesgo de que se diluya su responsabilidad en la aprobación de la normativa en comento, al crear otra instancia paralela al Consejo Directivo, donde no participan todos los miembros de éste, pero sí el Superintendente. Además, resta transparencia al proceso de emisión de normas y rompe el esquema de contrapesos definido para la máxima autoridad del BCR en el marco legal salvadoreño.

Innecesariamente se tendrían dos instancias decisorias sobre temas financieros dentro del BCR. Por un lado el Consejo Directivo, a quien corresponden las decisiones fundamentales de esta institución en varias materias, incluyendo las relacionadas con el sistema financiero, tales como la aprobación de normativa para el funcionamiento de los sistemas de pagos, la relativa a la gestión de

reservas internacionales, instrumentos de captación de bancos y ciertas opiniones en temas particulares que el Banco debe emitir a requerimiento de la SSF. Por otro lado, se tendría el Comité de Normas, que aprobaría la normativa financiera con base en las leyes aplicables a los diferentes componentes del sistema financiero (bancos, valores, seguros, pensiones, etc.).

Por las razones comentadas, si la emisión de normas financieras será responsabilidad del BCR, dentro de esta institución, debería ser su Consejo Directivo la autoridad competente para ejercer esta facultad.

Consejo Directivo del BCR

Se plantean varios cambios en la integración del Consejo Directivo del BCR, mediante una reforma a su Ley Orgánica; pero en esencia, se mantiene integrado por dos directores de tiempo completo (Presidente y Vicepresidente) y el resto solo participa en las sesiones.

En cuanto a la disposición relativa a las ternas para designar directores, resulta confusa la forma como se pretende modificar la presentación de ternas por parte de los sectores profesionales y la gremial representativa del sector privado, al colocarlos en un mismo literal (artículo 10). En la Ley vigente, los requerimientos de ternas a cada sector están separados, siendo éste un mecanismo más transparente para el nombramiento de directores, por lo que sería preferible mantener este formato y que las ternas que corresponderá proponer a los sectores profesionales y a la gremial que representa el sector privado estén separadas, a efecto de lograr mayor certidumbre en la forma de selección de los miembros del Consejo Directivo del Banco, éste es un aspecto importante para el buen gobierno del BCR.

Coordinación entre SSF y BCR

Con la definición del Sistema de Regulación y Supervisión se busca caminar hacia una estructura de regulación y supervisión integrada, por medio del trabajo coordinado entre la nueva Superintendencia y el Banco Central. El proyecto separa las facultades normativas y supervisoras para facilitar su desarrollo y lograr sinergias entre ambas instituciones, como se desprende de la lectura de uno de los considerandos. En tal sentido, todo indica que la eficacia en el logro de los objetivos de este Sistema y de las instituciones que lo integran, requiere de una buena coordinación e intercambio de información entre las instituciones participantes (BCR y SSF), conforme con lo recomendado por los principios internacionales; sin embargo, estos conceptos no se desarrollan en el proyecto

de ley, quedan sujetos a convenios que se suscriban entre ambas instituciones, cuyo contenido no se esboza en el citado proyecto.

En la práctica, podría faltar claridad al no señalarse por ejemplo, la temática sobre cómo deberán coordinarse; sin pretender ser exhaustivos, sería importante una indicación en la ley sobre el tipo de información que podrán compartir y la oportunidad en que se realizará (por ejemplo, en materia de formulación de normativa financiera, resultados de la supervisión individual y consolidada, información sobre el desempeño de las instituciones y el mercado financiero, etc.). De acuerdo con la experiencia internacional, la coordinación e intercambio de información en una estructura de regulación y supervisión, donde participan al menos dos instituciones, es un tema fundamental, por lo que debería garantizarse desde la perspectiva legal. Por otro lado, se asigna al BCR la responsabilidad de formular, analizar, evaluar y velar por la ejecución de las políticas públicas del sector financiero (artículo 136); para lograrlo, la ley podría incluir disposiciones que otorguen certidumbre de que contará con la información relevante que le permita cumplir con esta responsabilidad.

Rendición de cuentas de la SSF y BCR

Conforme con el proyecto de ley, la SSF contará con independencia operativa en el ejercicio de sus atribuciones, en concordancia con los principios internacionales; pero la independencia debe acompañarse de mecanismos adecuados de rendición de cuentas sobre sus actuaciones, lo que reforzaría su responsabilidad y credibilidad. En este aspecto, la SSF debería informar a otra instancia sobre las acciones que adopte para cumplir su mandato legal y la manera como está logrando sus objetivos de supervisión, la presentación de este tipo de informes podría efectuarse al Ministro de Hacienda y/o al BCR, debe tomarse en cuenta que este último tendrá responsabilidades sobre las políticas públicas del sector financiero y su estabilidad. Es positivo que el proyecto incorpora disposiciones para dar transparencia a ciertos aspectos de la gestión administrativa de la SSF, como la obligación de elaborar una memoria de labores anual e informar sobre la ejecución presupuestaria, éstas podrían complementarse con lo antes planteado.

En cuanto a la responsabilidad de emitir normativa financiera que tendrá el BCR, para transparentar las motivaciones y argumentaciones que sustenten decisiones en esta materia, sería conveniente que la ley señale la obligación de publicar íntegramente las resoluciones que aprueben cambios a normas financieras vigentes y nuevas normas; ello implica que se conocerían los fundamentos

técnicos y las consideraciones que sustenten estas decisiones, permitiría una mayor comprensión por parte de quienes aplicarán estas disposiciones y del público en general, mejorando la transparencia de esta función.

Presupuesto de la SSF y BCR

El proyecto dispone que la SSF contará con los recursos necesarios para cubrir su presupuesto, una vez pasado el período transitorio en el cual recibirá fondos del Ministerio de Hacienda, el presupuesto se cubrirá mediante las contribuciones que efectuarán las instituciones privadas y públicas que integran el sistema financiero y el BCR, lo que implica para las instituciones contribuyentes canalizar una parte de sus ingresos para cubrir este gasto. Al respecto, la ley debería incorporar disposiciones que garanticen que la SSF hará un uso responsable y eficiente de los recursos financieros que se le provean, orientándolos y priorizándolos hacia el logro de sus objetivos; por ejemplo, los gastos de funcionamiento deberían estar sujetos a ciertas políticas orientadas hacia la eficiencia (maximizar resultados con menores costos) y en la ley se podría incorporar una regla de crecimiento anual de los gastos que permita que la SSF cuente con los recursos necesarios para el logro de sus objetivos y al mismo tiempo prevenga aumentos innecesarios o desproporcionados.

En el caso del presupuesto del BCR, en el proyecto se incorpora una reforma a su Ley Orgánica que suprime la norma que ha venido orientando sus gastos hacia la eficiencia, al eliminar la disposición relativa a que los gastos administrativos no pueden crecer anualmente más allá de la inflación esperada.

Tal como se presentan estas disposiciones, los gastos de funcionamiento de la SSF y el BCR podrían crecer excesivamente y llevarlos a niveles de ineficiencia; esto se opone a uno de los argumentos que se esgrime a favor del modelo de supervisión integrado propuesto en este proyecto de Ley, como es la búsqueda de economías de escala en la supervisión financiera; dado que los recursos son limitados, lo prudente sería que a estas instituciones públicas, la ley les defina reglas que orienten sus gastos hacia la eficiencia y eviten los excesos.

Conclusiones

1. La regulación y supervisión financiera, en términos generales, tiene por objetivos la estabilidad del sector financiero; la protección de los derechos de ahorrantes, inversionistas,

asegurados y pensionados; la eficiencia del sistema financiero; y la protección de los derechos de los consumidores de servicios financieros. Para alcanzar estos objetivos es importante el marco legal y la estructura de regulación y supervisión que se adopte, así como la asignación de responsabilidades a cada institución que participe.

2. Entre los atributos deseables para las instituciones de regulación y supervisión financiera, a partir de los principios recomendados por los comités de supervisión financiera internacionales y del entorno requerido para desarrollar estas actividades, destacan: claridad de objetivos, facultades y responsabilidades; independencia operativa; transparencia y rendición de cuentas; coordinación e intercambio de información entre las instituciones responsables de la regulación y supervisión; adecuados procesos de supervisión y recursos; administración eficaz; y normas financieras basadas en sanas prácticas. Los países desarrollan estos atributos en la legislación aplicable al sector financiero y a las instituciones de regulación y supervisión, pero también es importante que su cumplimiento se perciba a través de la gestión que realizan estas instituciones y en sus relaciones con los órganos del Estado, las entidades supervisadas, y el público en general.
3. La experiencia internacional indica que no existe una estructura de regulación y supervisión financiera mejor que otra; cada país define el arreglo de sus instituciones atendiendo sus propias características y las de su sector financiero. En los últimos años se ha observado una tendencia hacia una mayor integración de estas instituciones, coincidiendo con la mayor interconexión de los negocios financieros.
4. Los cambios observados en la última década en el entorno del sector financiero salvadoreño y la forma como se ofrecen estos servicios, sustentan los esfuerzos para continuar mejorando la forma de hacer regulación y supervisión financiera en el país. El proyecto de ley que tiene en estudio la Asamblea Legislativa es una oportunidad para definir una estructura regulatoria y de supervisión basada en principios internacionales y mejores prácticas, considerando las características del sector financiero y sentar las bases para que sea eficaz, eficiente y transparente, en beneficio de la estabilidad financiera.
5. El proyecto de Ley propone una estructura de regulación y supervisión financiera integrada, la nueva Superintendencia tendrá responsabilidades

de supervisión individual y consolidada y el BCR aprobará la normativa financiera, ambos integrarán el Sistema de Regulación y Supervisión Financiera. Se actualizan las obligaciones de las entidades supervisadas, se propone la creación de un Comité de Apelaciones, separado de la Superintendencia, para resolver las apelaciones que presenten las instituciones supervisadas y se esperaría que la normativa financiera se beneficie del enfoque especializado que provee la supervisión y la experiencia macroeconómica y financiera desarrollada por el BCR. No obstante, conviene revisar ciertas disposiciones del proyecto como las que se comentan en este documento, considerando las características propias del país y las sanas prácticas recomendadas.

6. Entre las disposiciones del Proyecto que ameritarían revisarse se mencionan: la facultad de aprobar la normativa financiera que se le otorga al BCR, debería ejercerla su Consejo Directivo, por ser su máxima autoridad, la creación de un Comité paralelo como plantea el proyecto, podría debilitar la fortaleza institucional del Banco, restar transparencia a la emisión de normas y rompería el esquema de contrapesos definido para la máxima autoridad del BCR en el marco legal del país. En cuanto a la definición de ternas para nombrar miembros del Consejo Directivo del BCR, sería conveniente separar las ternas que propondrán los sectores profesionales y la gremial representativa del sector privado, ello dará mayor certidumbre sobre el proceso a observar en el nombramiento de los Directores del Banco. Otro aspecto que podría mejorarse es la transparencia y rendición de cuentas de las instituciones; en el caso de la SSF, se podrían incorporar disposiciones que señalen la obligación de presentar informes a otra instancia que podría ser el Ministerio de Hacienda y/o el BCR, sobre el logro de los objetivos y los resultados de la supervisión, también se podría reforzar la transparencia de las normas financieras que emita el BCR, definiendo por ley que deberá publicar íntegramente las resoluciones que se adopten en esta materia, ello permitirá conocer sus motivaciones y fundamento técnico. Considerando que la coordinación e intercambio de información entre la SSF y el BCR, serán elementos básicos en la eficacia del Sistema de Regulación y Supervisión Financiera, la ley podría delinear de manera general las áreas estratégicas de coordinación y el tipo de información que compartirán. El proyecto debería incorporar disposiciones que orienten una gestión presupuestaria responsable y eficiente, por parte de la SSF y el BCR, procurando que los recursos disponibles se prioricen en función de sus objetivos.

Bibliografía

- Asociación Internacional de Supervisores de Seguros. "Principios Básicos de Seguros y su Metodología" (2003).
- Carmichael Jeffrey, Alexander Fleming y David Llewellyn, "Aligning Financial Supervisory Structures with Country Needs". World Bank Institute (2004).
- Casals & Associates. "Modelo de Gestión Ética para entidades del Estado". USAID (2006).
- Cihác Martín y Richard Podpiera. "Is one Watchdog Better than three? International Experience with Integrated Financial Sector Supervision". Working Paper. FMI (2006).
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. "Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz" (actualizados en 2006). "Metodología de los Principios Básicos" (2006). Banco de Pagos Internacionales.
- Demaestri, Edgardo y Gustavo Ferro. "Supervisión Financiera Integrada y Fondos de Pensiones Privados". AAEP (2003).
- Jácome, Luis I. "Reformas institucionales en la banca central latinoamericana". FLAR (2008).
- Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO). "Metodología para evaluar la implantación de los Objetivos y Principios de la IOSCO para la Regulación de los Mercados de Valores (2003).
- Organización Internacional de Supervisores de Pensiones. "Principios Básicos de Supervisión de Pensiones Privadas" (2006).
- Proyecto de Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (abril de 2010).
- Quintyn Marc y Michael W Taylor. "¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero?". Temas de Economía 32. FMI (2004).
- Spong, Kenneth. "Banking Regulation its Purposes, Implementation and Effects". Federal Reserve Bank of Kansas City (2000).