



■ Comentarios al Anteproyecto de la Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero

El BCR nace bajo una estructura privada en 1934. En 1961, con la promulgación de la Ley de Reorganización de la Banca Central de la Nación, el BCR deja de ser privado para convertirse en una entidad pública.

En vista de la importancia que reviste valorar la necesidad de contar con un marco institucional de supervisión y regulación eficaz del sistema financiero y ajustarlo a las nuevas tendencias internacionales en la materia, se hace un análisis del anteproyecto de Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero que ha sido elaborada por el Estado con el objeto de reunir en una sola entidad las funciones de las Superintendencias del Sistema Financiero, de Valores y de Pensiones.

Los considerandos del anteproyecto mencionan la necesidad de un nuevo marco institucional de supervisión y regulación por tres razones: a) alto nivel de desarrollo del sistema financiero salvadoreño; b) acelerado proceso de cambio en el que se encuentra el sistema financiero salvadoreño; c) vinculación del sistema financiero nacional al sistema financiero extranjero. Así como la importancia de contar con los mecanismos necesarios,

organismos, estructuras y procedimientos para efectuar la supervisión sobre una base consolidada, para monitorear y evaluar los riesgos que la no consolidación de información genere, además de justificar la unión del Banco Central de Reserva (BCR) y el resto de las superintendencias financieras como parte del fortalecimiento institucional.

Antecedentes

El BCR nace bajo una estructura privada en 1934. En 1961, con la promulgación de la Ley de Reorganización de la Banca Central de la Nación, el BCR deja de ser privado para convertirse en una entidad pública. Como consecuencia de la promulgación de esa ley, nace posteriormente la Superintendencia del Sistema Financiero, dependiente del BCR, con atribuciones de vigilancia y fiscalización de los bancos comerciales y del mismo banco. La Junta Monetaria fue



Durante la nacionalización de la banca, la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras siguió ejerciendo sus funciones principales.

La literatura especializada suele distinguir claramente dos tipos de supervisión financiera: especializada y consolidada.

creada en el año de 1973 y la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras pasó a depender de tal organismo.

En ese entonces, el campo de acción de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras se circunscribía al cumplimiento de la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LICOA), promulgada en el año de 1970, y a la detección de infracciones de dichas instituciones, establecidas a su vez en la Ley Orgánica del BCR, así como la vigilancia en el cumplimiento de las leyes relacionadas con el sistema financiero. Durante la nacionalización de la banca, la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras siguió ejerciendo sus funciones principales.

Con el advenimiento de los años noventa se inicia un programa de fortalecimiento y privatización del sistema financiero, por lo que de conformidad con la Ley del Régimen Monetario, la Superintendencia intervino en el saneamiento del sistema financiero, pero también dicha institución sufrió modificaciones, dentro de las reformas globales a aquél. En diciembre de 1990, se emite la nueva Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero.

Con la promulgación de la Ley del Mercado de Valores, en febrero de 1994, las labores de supervisión, fiscalización y vigilancia de la actividad bursátil se encomendaron a la Superintendencia del Sistema

Financiero. En 1996, se promulgó la Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores, en cuyo Art. 79 se le transfirieron todas las potestades, atribuciones, facultades y deberes conferidos a la anterior institución.

En cuanto a la Superintendencia de Pensiones, tanto la institución como el sistema de vigilancia nacen con la ley del nuevo sistema previsional (Arts. 1 y 3 Ley SAP), en 1996.

Entonces, actualmente existen tres superintendencias relacionadas directa o indirectamente con el quehacer financiero nacional: la Superintendencia del Sistema Financiero, la Superintendencia de Valores y la Superintendencia de Pensiones.

Clases de Supervisión

La literatura especializada suele distinguir claramente dos tipos de supervisión financiera: especializada y consolidada. La primera tiene sustento en el hecho que hay operaciones que tienen alto grado de sofisticación que, a su vez, deben ser controladas por instituciones igualmente especializadas. La supervisión consolidada parte de la premisa que el negocio financiero es el mismo a pesar de sus múltiples manifestaciones, por lo que debe ser controlado por un supervisor único.

Sobre la supervisión, no hay recetas posibles. En todo caso, hay situaciones exitosas que invitan a ser emuladas, pero ninguna forma que se adopte puede impedir un colapso financiero, aunque sí



En El Salvador, hasta antes de la privatización, la supervisión del mercado bursátil estuvo a cargo de la entidad encargada de la supervisión de bancos, tal como sucede actualmente con la supervisión en materia de seguros.

El concepto de supervisión consolidada exige la evaluación, por parte del supervisor, de otras categorías inexistentes al momento de la creación de las superintendencias, tales como la de “grupos financieros”...

minimizarlo. En El Salvador, hasta antes de la privatización, la supervisión del mercado bursátil estuvo a cargo de la entidad encargada de la supervisión de bancos, tal como sucede actualmente con la supervisión en materia de seguros. En Chile, para mencionar otro caso, existe supervisión especializada: la Superintendencia de Bancos supervisa actividad y entidades bancarias, y en cuanto al mercado de valores, existe la Superintendencia de Valores y Seguros. Aunque el ejemplo se cita como exitoso en materia de supervisión financiera, también existen otros modelos centralizados. En Colombia, por ejemplo, se está llevando a cabo una fusión de la Superintendencia Bancaria y de Valores.

Se puede concluir diciendo que las situaciones histórico-financieras son cambiantes y no son las mismas de país a país y esto tiene un impacto fuerte y determinante en la adopción de modelos de supervisión y leyes que lo sustenten; así, hay supervisiones tanto liberales como restrictivas. Los modelos de supervisión no pueden ser exportados, sino que deben ser adoptados según las circunstancias del entorno nacional.

Supervisión Especializada versus Supervisión Consolidada

Nuestro modelo de supervisión financiero ha cambiado. Hasta el apareamiento de nuevos productos financieros, la labor de supervisión se centraba en la actividad de la banca y su cumplimiento era

eminentemente formal. Con el apareamiento de las actividades de bolsa y con la privatización del sistema de pensiones en El Salvador, la supervisión se convirtió en especializada.

Actualmente se discute nuevamente el modelo de supervisión, pero sobre bases distintas a las que inspiraron la creación de las Superintendencias de Valores y Pensiones. El concepto de supervisión consolidada exige la evaluación, por parte del supervisor, de otras categorías inexistentes al momento de la creación de las superintendencias, tales como la de “grupos financieros”, cualquiera que sea la expresión con las que aparecen reguladas en la legislación. De la misma manera, se regula modernamente una figura derivada de la figura indicada, que es el contagio, que en términos simples se refiere al daño extendido a una empresa financiera ligada directa o indirectamente a un grupo eje o hegemónico, aunque en apariencia no esté atado.

En estos momentos, resulta evidente la proliferación de los grupos financieros, relacionándose entre sí por vía de los accionistas, de la administración, de los negocios directos, de los colaterales, de las economías de escala, etc. Un banco se encuentra relacionado con una administradora de pensiones y con una compañía de seguros, para mencionar un ejemplo, y aunque este hecho por sí mismo no es ofensivo, se vuelve necesario prevenir los contagios, creando lo que se denomina “murallas chinas”.



Aunque hay muchas más razones para pensar en una supervisión consolidada, la existencia de los conglomerados financieros y la actividad que generan se convierte en la razón fundamental para poner en marcha una nueva forma de supervisar y para impulsar una nueva legislación acorde a esa manera novedosa de supervisión.

Comentarios al Anteproyecto

Naturaleza de la nueva Superintendencia del Sistema Financiero

En el anteproyecto se crea una nueva Superintendencia del Sistema Financiero, como una institución integrada al BCR, tal como aparece actualmente en el Art. 1 de la ley orgánica de la institución. Dicha disposición establece que la Superintendencia es una institución “integrada” al BCR. Llama la atención que en el anteproyecto se sigue utilizando la figura de la *integración*. Integrar significa “constituir las partes de un todo...Completar un todo con las partes que faltaban”¹, situación que denota que la Superintendencia no es naturalmente parte del BCR, pero que en virtud de esa figura *novedosa* lo será.

Tal situación tiene algunas implicaciones:

- a) Se sigue forzando la naturaleza jurídica de la Superintendencia, la que no se

logra definir exactamente, porque, por una parte se pretende que sea autónoma, pero por otra, está “integrada” a una institución;

- b) La fórmula utilizada hace que el presupuesto con el que debe operar la Superintendencia sea parte del presupuesto del BCR (Art. 28 inc. 3° LOSSF), que como institución de crédito estatal que es, no necesita aprobación legislativa; esto significa que se está evadiendo el mandato constitucional expresado en el Art. 227 inciso 4° Cn., que establece que las instituciones públicas deben operar con un presupuesto especial aprobado por el Órgano Legislativo; así lo cumple la Superintendencia de Valores, cuando en el Art. 33 de su ley orgánica establece que el Ministerio de Hacienda someterá a la aprobación del Órgano Legislativo su presupuesto; igual disposición tiene el Art. 23 de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Pensiones; la Superintendencia del Sistema Financiero debería cumplir el mismo mandato que las demás y debería imponérsele mecanismos que garanticen su transparencia;
- c) Se sigue recreando el círculo vicioso de la supervisión, pues, de conformidad al Art. 3 del anteproyecto, el BCR está sujeto a la supervisión de la Superintendencia en cuanto a canje, retiro, cancelación, desmonetización, destrucción y custodia de especies monetarias.

...la existencia de los conglomerados financieros y la actividad que generan se convierte en la razón fundamental para poner en marcha una nueva forma de supervisar y para impulsar una nueva legislación acorde a esa manera novedosa de supervisión.

¹ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 21ª ed. Madrid: Real Academia Española, 1992. p. 1177.



Entes Supervisados

En cuanto a los entes sobre los cuales recae la supervisión (Art. 3), se encuentran personas jurídicas y, por extensión, personas naturales, pero además los “conglomerados financieros”, que no son personas naturales ni jurídicas.

La Ley de Bancos define a los conglomerados financieros como el conjunto de sociedades caracterizado por que más de un cincuenta por ciento de sus respectivos capitales accionarios es propiedad de una sociedad controladora, la cual es también miembro del conglomerado (Art. 113).

El anteproyecto prevé la supervisión de los conglomerados, aunque en la práctica, cuando la sociedad que da origen a todos los conglomerados se encuentra radicada en el extranjero, muy poco puede hacer la ley para supervisar extra fronteras. Por tanto, mientras no exista una supervisión consolidada regionalmente, la suscripción de buenos convenios o buenas cartas de entendimiento para que se permita la supervisión en otros países es necesaria.

Por otro lado, en el anteproyecto en comento, la supervisión recae también sobre el Fondo Nacional de Vivienda Popular y el Fondo Social para la Vivienda, lo cual es discutible, porque tales instituciones no deberían ser consideradas como parte del sistema financiero, ya que son entidades que desarrollan políticas de vivienda y su función principal, aunque

otorguen créditos, no es típicamente bancaria. Al respecto, se sugiere su sustitución por un instituto especializado que haga política pública de vivienda popular o la adscripción de esta función al Viceministerio de Vivienda, y que un organismo financiero especializado o la banca comercial sea encargada de la concesión de créditos. Un comentario similar merece la supervisión sobre el Fondo de Financiamiento y Garantía para la Pequeña Empresa.

Actualmente, en materia previsional la situación es la siguiente:

- a) La Superintendencia de Pensiones ejerce vigilancia sobre las administradoras de fondos de pensiones (AFP), sobre el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP) (Art. 3 LOSP);
- b) La Superintendencia del Sistema Financiero ejerce vigilancia sobre las AFP, en cuanto forman parte de conglomerados financieros, sobre el Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada (IPSFA) y, además, sobre el ISSS y el INPEP, en cuanto integran el sistema financiero (Art. 2 LOSSF).

Esto indica que existe duplicidad en la supervisión de las AFP y, con respecto a las tres instituciones oficiales autónomas, que son un resabio del

El anteproyecto prevé la supervisión de los conglomerados, aunque en la práctica, cuando la sociedad que da origen a todos los conglomerados se encuentra radicada en el extranjero, muy poco puede hacer la ley para supervisar extra fronteras.



El anteproyecto reúne a las superintendencias en una sola, incluyendo a la Superintendencia de Pensiones.

sistema público de pensiones anterior, no existe una razón lógica para que una de ellas sea supervisada por una institución distinta a las demás. La supervisión sobre el ISSS y el INPEP por parte de la Superintendencia del Sistema Financiero ni siquiera debería existir si el estado hubiera realizado esfuerzos más serios y determinantes para consolidar ambos institutos en una oficina pagadora y administradora de las pensiones que les corresponden, a manera de ventanilla. En cuanto al IPSFA, sus afiliados deberían ingresar al sistema privado de pensiones, en los mismos términos que los antiguos afiliados a las dos otras instituciones mencionadas y, en consecuencia, ser supervisadas por la Superintendencia de Pensiones.

El anteproyecto reúne a las superintendencias en una sola, incluyendo a la Superintendencia de Pensiones. Si bien es cierto que parte de la labor de supervisión de ésta tiene que ver con el proceso de adquisición de títulos de oferta pública por parte de las administradoras de pensiones, también es cierto que vigila y supervisa una parte no financiera que consiste en la administración de un subsistema de pensiones, que forma parte de otro más grande denominado “Previsión Social”, que no debe quedar en manos de los particulares y está más bien relacionado con las funciones de un Ministerio de Trabajo y Previsión

Social. El papel de esta superintendencia en la reforma que implica la unificación de las ya existentes debería estudiarse con más detenimiento.

Conformación de la Superintendencia

De conformidad al Art. 6 del anteproyecto, la nueva Superintendencia estaría integrada por un Consejo Directivo, por el Superintendente del Sistema Financiero, por dos Superintendentes Adjuntos y las áreas de apoyo técnico que sean necesarios. El Consejo será presidido por el superintendente y los dos superintendentes adjuntos serán parte del mismo (Art. 7).

A la par de esta estructura se crea la Comisión de Regulación Financiera. Sobre este punto se comentará más adelante.

En la actualidad, exceptuando la Superintendencia de Pensiones, las superintendencias funcionan con un organismo máximo denominado Consejo Directivo, integrado por personas, algunas de las cuales representan a las instituciones públicas (Art. 5, letra f LOSSF), otras a gremios (Asociación Salvadoreña de Profesionales en Administración de Empresas, Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas, Consejo de Vigilancia de la Contaduría Pública y Auditoría y de la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador), pero en todo caso son nombrados por el



Se empieza a vislumbrar la injerencia del Banco Central en un tema de supervisión, situación que termina de explicarse con la creación de la Comisión de Regulación Financiera (Art. 23).

Ministro de Hacienda y por el de Economía y, en el de las asociaciones de abogados, por la Corte Suprema de Justicia.

Tanto la conformación como la forma de elegir a los miembros del Consejo Directivo pretenden ser representativas de los sectores involucrados, pero en la realidad los representantes de los gremios son verdaderos portadores de los intereses sectoriales, en perjuicio de la adecuada supervisión que debe existir. Un ejemplo de ello es el miembro propietario de la banca en el Consejo Directivo del BCR (Art. 10 letra g LOBCR), quien por razones propias de su posición, estaría generalmente oponiéndose a la regulación que aquél debe ejercer sobre los bancos.

El anteproyecto resuelve de tajo los conflictos generados por la existencia de consejos directivos con presencia de intereses gremiales al interior de las superintendencias, y sustituye ese tipo de consejos por otros verdaderamente profesionales (la conformación del mismo está a cargo de los superintendentes, tanto del Sistema Financiero como por los adjuntos), pero genera un nuevo conflicto: el superintendente es, a su vez, nombrado indirectamente por el BCR, ya que, de conformidad al Art. 7, lo nombra el Presidente de la República de una terna propuesta por el Presidente del BCR. Al Superintendente del Sistema Financiero le corresponde, entonces, supervisar a la entidad que lo designó.

Se empieza a vislumbrar la injerencia del Banco Central en un tema de supervisión, situación que termina de explicarse con la creación de la Comisión de Regulación Financiera (Art. 23).

Otro tema importante en este capítulo es el relacionado al privilegio y asistencia legal a favor de los miembros del Consejo, consignado en el Art. 12 del anteproyecto. En la práctica del ejercicio, el superintendente se debe enfrentar a poderes muy grandes, de diferente índole, ligados generalmente a poderes políticos, por lo que en ese enfrentamiento institucional, el funcionario se encuentra permanentemente en estado de vulnerabilidad, lo cual impide el desenvolvimiento normal de sus funciones. Esa razón hace que en el Art. 12 se contemple la figura de la declaratoria previa de lugar a formación de causa por la Corte Suprema de Justicia, por delitos oficiales presuntamente cometidos en el desarrollo de su cargo, regla aplicable también al resto de los miembros del Consejo.

Se ha generado una discusión relativa a estos privilegios a favor de ciertos funcionarios de la administración pública, sin concedérselos a otros con iguales o mayores responsabilidades, lo que algunos adversan. Por otra parte, en la discusión aparecen quienes consideran este tipo de funciones son equiparables a las ministeriales y, por tanto, los superintendentes se vuelven acreedores a los beneficios de los secretarios de estado.



...si el tema se circunscribe al fortalecimiento de la supervisión, y quien la ejerce es una persona natural, debería fortalecerse su figura, independencia y, en alguna medida, dotarlo de ciertas garantías.

Al margen de la discusión, resulta claro que, de cualquier forma, si el tema se circunscribe al fortalecimiento de la supervisión, y quien la ejerce es una persona natural, debería fortalecerse su figura, independencia y, en alguna medida, dotarlo de ciertas garantías.

Comisión de Regulación Financiera y papel del BCR

El anteproyecto contempla la creación de una Comisión de Regulación Financiera que tiene por objeto velar porque el marco normativo prudencial en materia de solvencia, liquidez y transparencia del sistema financiero se ajuste a los estándares internacionales (Art.23).

Además de la creación de normas, la Comisión se convierte en una segunda instancia administrativa, al conocer y resolver los recursos que se interpongan de las resoluciones dictadas por el superintendente (Art. 24 letra d). La misma estará conformada por el Presidente del BCR, quien la presidirá, y por dos miembros del Consejo Directivo del mismo banco que él designe. También la integrará el superintendente y un superintendente adjunto que éste designe.

Sobre esta Comisión es necesario hacer algunas aclaraciones. Un banco central generalmente es definido como "...encargado de la emisión de la moneda de un país. Suele ser una entidad de control estatal que sirve de cajero de la Administración Pública, ejerce el control

de la masa monetaria y del crédito así como de las operaciones globales de moneda extranjera y la centralización de reservas y divisas. Ejerce también la labor de inspección, autorización y control de las instituciones financieras..."².

Desde principios de la década pasada, con la reforma del sistema financiero, al BCR se le empezaron a quitar funciones de regulador, pero además, parte de las políticas que por ley le correspondían, llegando a su límite mínimo con la promulgación de la Ley de Integración Monetaria con la que queda en duda la existencia de una verdadera política monetaria. En el anteproyecto pareciera tenderse una tabla de salvación a lo que queda del BCR con la creación de la Comisión de Regulación Financiera, por las siguientes razones:

- a) La Comisión se convertirá en una especie de megasupervisor en materia de solvencia, liquidez y transparencia del sistema financiero (Art. 23 inc. 1);
- b) Deberá emitir normas para el buen desempeño del sistema financiero (Art. 23 inc. 2);
- c) Deberá emitir normas técnicas y prudenciales, instructivos y disposiciones que las leyes que regulan a las instituciones del sistema financiero, establecen que deben dictarse (Art. 24 letra a);

² Cano Rico, José Ramón: *Enciclopedia de la Bolsa y del Inversor Financiero*, Editorial Tecnos, Madrid, 1997. p. 81.



...más que un fortalecimiento del sistema general de supervisión hay un fortalecimiento innecesario del BCR por la vía de la creación de la Comisión de Regulación Financiera

- d) Velará por la armonización de las normas técnicas y las leyes y normativa vigente (Art. 24 letra b);
- e) Requerirá informes periódicos a la Superintendencia (Art. 24 letra c);
- f) Conocerá y resolverá de los recursos que se interpongan de las resoluciones dictadas por el superintendente (Art. 24 letra d);
- g) Propondrá al Presidente de la República, la emisión, modificación y derogación de Reglamentos (24 letra e).

De lo dicho se desprende que más que un fortalecimiento del sistema general de supervisión hay un fortalecimiento innecesario del BCR por la vía de la creación de la Comisión de Regulación Financiera, quien a la larga, tendrá más poderes reales que el mismo superintendente.

Oligaciones de colaboración de los supervisados

El anteproyecto recoge reglas generales relativas a las obligaciones, responsabilidades y a la confidencialidad en la información, tema importante en la supervisión de consolidados financieros. La información podrá compartirse con otros organismos extranjeros de supervisión financiera con los que existan convenios de reciprocidad.

La información es esencial para el supervisor, especialmente en el tema de

los conglomerados, ya que aquella determina con claridad y precisión, la naturaleza de las operaciones que éstos estén realizando. En esa dirección, la creación de una central de información de acceso a todos los integrantes de tales conglomerados, se vuelve de vital importancia ya que evitaría que los entes supervisados tengan que destinar personal especialmente dedicado para satisfacer las necesidades de información de los organismos supervisores. Igualmente, resulta necesario que la información que maneja el supervisor, se vuelva, en su mayoría, pública.

Medidas Preventivas y Medidas Correctivas

Sobre la naturaleza de los supervisores, siempre ha existido una discusión que se expresa en el ex ante y en el ex post de la supervisión. Tradicionalmente, el supervisor ha conocido hasta que el problema ha sucedido. Desde hace algún tiempo, la supervisión está diseñada para el análisis de riesgos³ y prevención de desastres financieros. Esta nueva forma de ver las cosas ha hecho que los supervisores evalúen los factores incidentes en las catástrofes financieras y eviten su ocurrencia. Por ello, la legislación moderna de supervisión establece la diferencia entre las medidas preventivas y las medidas correctivas. En el caso de las primeras, su manejo se vuelve más complicado, porque generalmente el análisis se hace sobre

³ Ver los nuevos enfoques basados en el riesgo de los Convenios de Basilea.



Como ha quedado planteado, en las legislaciones modernas es necesario otorgarle al funcionario una capacidad de movimiento reglada que no lo inmovilice frente a circunstancias que no están previstas dentro de tipos exactos y rígidos.

supuestos y proyecciones que no siempre pueden desencadenar en un desastre y la medida puede ocasionar más efectos negativos que el hecho que se ha querido precaver. Eso, a su vez, ha generado una legislación que otorgue más criterio discrecional al funcionario, tema, por lo demás, complejo.

El Art. 34 del anteproyecto, frente a la posibilidad de peligro inminente por parte del público, establece algunas medidas preventivas, tales como la reducción de gastos administrativos o la restricción del otorgamiento de nuevos créditos o la realización de inversiones.

Igualmente sucede en el caso de las medidas correctivas, que no constituyen sanciones. Se trata de medidas frente a situaciones ya dadas, pero que, de no corregirlas a tiempo, pueden dar lugar a situaciones de difícil o imposible reparación, como la enunciada en la letra b) del artículo citado: “Requerir, a los accionistas y miembros del órgano de administración de la institución en incumplimiento, cuando se entienda que el mismo sea subsanable, los avales o garantías que correspondiere, hasta tanto la institución haya subsanado el incumplimiento a las normativas vigentes.”

Como ha quedado planteado, en las legislaciones modernas es necesario otorgarle al funcionario una capacidad de movimiento reglada que no lo inmovilice frente a circunstancias que no están previstas dentro de tipos exactos y rígidos.

Procedimientos Administrativos y Recursos

El procedimiento para la interposición de sanciones es una variante del procedimiento estándar regulado en la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero y establece dos instancias administrativas. La primera corresponde al superintendente (Art. 46 inc. 2º) y la segunda a la Comisión de Regulación Financiera, conociendo, por ejemplo, del recurso de apelación (Art. 54). Agotada la segunda instancia, se agotan los recursos administrativos.

Sumario

- 1) No existe un modelo único de supervisión, pero hay suficientes ejemplos para concluir que la supervisión consolidada se vuelve necesaria, tomando en cuenta los desafíos venideros.
- 2) Se vuelve necesario redefinir la naturaleza jurídica de superintendencia, evitando recrear las indefiniciones existentes y los verdaderos conflictos de intereses. Así, hay que suprimir la “integración” de la Superintendencia del Sistema Financiero al BCR, para dotarla de una verdadera independencia.
- 3) Debe existir un sistema de rendición de cuentas efectivo y transparente, por parte de la nueva Superintendencia.
- 4) Es imprescindible el análisis de algunas situaciones que distorsionan la supervisión financiera y el quehacer



financiero en general, como por ejemplo, la correcta definición del FSV y de FONAVIPO, quienes también presionan sobre la adquisición obligatoria de títulos en los fondos de pensiones.

- 5) Se requiere de una definición sobre lo que queda del sistema público de pensiones (IPSFA, ISSS e INPEP).
- 6) Dada la naturaleza del sistema de pensiones, no debería fusionarse la superintendencia correspondiente a las demás.
- 7) Se vuelve necesaria la figura novedosa de la protección jurídica a la figura del supervisor, por medio de ayuda legal para las demandas en su contra y para tener una paridad en cuanto al tamaño y calidad del supervisado.
- 8) Es indispensable repensar el papel del BCR, sin necesidad de ligarlo orgánicamente a los entes supervisores. Sin embargo, se requiere la creación de un mecanismo que centralice y haga compartir información, creación de normativa, etc.
- 9) Es indispensable que se dé un tratamiento especial al tema de los conglomerados financieros, porque ese tema ha motivado especialmente la creación del anteproyecto. Hay que recordar que los conglomerados no pueden ser prohibidos, pero sí se deben crear mecanismos que eviten los contagios financieros y defiendan adecuadamente los intereses del público.

10) En el anteproyecto no se logra resolver el problema de la supervisión transfronteriza efectiva.

11) Debe corregirse la situación que hace al BCR juez y parte al conocer de los recursos de apelación.

Conclusiones

Hay poderosas razones para efectuar una reforma en las Superintendencias existentes, por lo que el cambio de sus leyes orgánicas es importante para el cumplimiento de las funciones para las cuales fueron creadas y se tendrá que dar tarde o temprano. Sin embargo, el proyecto de ley que se ha elaborado para la fusión de las Superintendencias del Sistema Financiero, de Valores y de Pensiones, no es satisfactorio y consideramos que no debe ser aprobado en los términos en que ha sido redactado.

Por las razones expuestas antes, no creemos que deben ser fusionadas las tres instituciones; al menos la Superintendencia de Pensiones debe permanecer independiente de las otras, por su específico cometido. También es necesario separar la Superintendencia del Sistema Financiero del Banco Central de Reserva, tanto por el respeto debido a la Constitución, como para garantizar la independencia de la institución supervisora. Debe buscarse una manera distinta de revitalizar el BCR, pero de una manera más acorde a su naturaleza, en relación a la política financiera del país.

Por otra parte, es necesario que instituciones como ISSS (en cuanto a la materia de previsión social), INPEP e IPSFA, que son un resabio del antiguo sistema público de pensiones, desaparezcan o sean reestructuradas de manera que no constituyan una carga burocrática para el gobierno, convirtiéndolas en instituciones principalmente pagadoras de pensiones que se irán extinguiendo con el tiempo; instituciones como el FSV y FONAVIPO deben ser excluidas de la supervisión de la Superintendencia del Sistema Financiero, por la naturaleza misma y funciones de estas oficinas.

Es necesario dotar a las Superintendencias de las competencias, facultades y recursos

que sean necesarios para el efectivo cumplimiento de su función. Las garantías a los Superintendentes, si bien no deben conducir a su impunidad, deben ser suficientes para que puedan ejercer su cargo libres de las inevitables presiones de que son objeto por parte de los sectores supervisados y los instrumentos con que deben contar para el ejercicio de sus funciones necesitan ser fortalecidos y aumentados; especialmente, deben haber herramientas que le den capacidad para supervisar las actividades de las instituciones vigiladas en sus operaciones en el exterior, a través de conglomerados financieros o de cualquier otra forma.



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2278.3366, 2278.3382, Fax: (503) 2278.3366 ext. 391

Consultas al correo electrónico:
e.legal@fusades.com.sv

www.fusades.com.sv

