

Supervisión financiera integrada

Enseñanzas de la experiencia escandinava

Recientemente, varios países han fusionado sus órganos de regulación bancaria, de valores y de seguros. Entre ellos, tres países escandinavos tienen la mayor experiencia en lo que respecta a los organismos integrados de supervisión financiera, que han tenido gran éxito. ¿Se justificaría crear estos organismos en los países en desarrollo y en transición?

Michael Taylor y Alex Fleming

LA REGULACIÓN financiera integrada —en la que se combinan la regulación bancaria, de valores y de seguros en un sólo organismo— se aplicó por primera vez en Escandinavia hace más de una década. Si bien la reciente decisión del Reino Unido de crear un organismo de servicios financieros (Financial Services Authority) ha intensificado el interés internacional a este respecto, la experiencia de los países escandinavos podría ser más útil para muchos de los países interesados en este tipo de mecanismo de supervisión. Dinamarca, Noruega y Suecia no sólo cuentan con más experiencia en el manejo de organismos de regulación integrada, sino que además los crearon por motivos que guardan mayor relación con la situación de los países en desarrollo y en transición que la de Australia o del Reino Unido, donde la transformación es más reciente.

El interés de los países escandinavos en la regulación financiera integrada precedió, en gran medida, los fenómenos financieros que han propiciado su adopción en otros países industriales. El principal argumento a favor de la regulación integrada en los últimos años es que la creación de nuevos instrumentos financieros la ha hecho necesaria debido al desagrupamiento y reagrupamiento de los servicios ofrecidos por diferentes tipos de empresas de servicios financieros. Por consiguiente, ha ido desapareciendo la línea divisoria entre los sectores bancario, de valores, y de seguros. Mediante la supervisión integrada del sector financiero estos aspectos pueden abordarse reuniendo todas las funciones de regulación en una sola organización. Sin embargo, en mu-

chos países en desarrollo y en transición no se ha producido aún este tipo de innovación financiera. Por ello, en estos países es más importante crear una capacidad de supervisión eficaz que crear la capacidad para abordar estas innovaciones.

Los tres países escandinavos iniciaron la supervisión integrada por otras razones que también guardan relación con los países en desarrollo y en transición. La primera fue la necesidad de abordar el problema de los conglomerados financieros (en los cuales las actividades bancarias, de valores y de seguros están combinadas), que adquirieron importancia creciente en el sector financiero. Igualmente, se deseaba mejorar la capacidad de supervisión y crear sinergias y economías de escala pues en estos países el sector financiero es comparativamente pequeño. Parece apropiado, entonces, examinar los resultados obtenidos en Escandinavia en materia de supervisión integrada y determinar algunas enseñanzas para los países interesados en avanzar en esa dirección.

La experiencia escandinava

Noruega fue el primer país que estableció —en 1986— un organismo integrado de supervisión del sector financiero, seguido por Dinamarca en 1988 y Suecia en 1991. Existen varias similitudes entre estos sistemas. Su alcance, sus atribuciones, y sus mecanismos administrativos son muy parecidos y su campo de acción en materia reglamentaria es similar. Regulan la labor de los bancos, las compañías de inversiones no bancarias, y las compañías de seguros, principalmente para cerciorarse de que son solventes. La forma en que estas compañías realizan sus actividades,



y otros aspectos relativos a la protección del consumidor, no forman parte de su campo de acción. En cambio, realizan varias actividades de mediación. Tienen niveles similares de personal y se financian mediante gravámenes sobre las industrias reguladas, no mediante el ingreso fiscal. Este financiamiento les garantiza cierto grado de independencia frente a los ministerios de hacienda y economía, ante los cuales deben rendir cuentas. Esta independencia se ve reforzada por un consejo encargado de supervisar las políticas y operaciones generales del organismo. Sin embargo, en los tres países escandinavos la principal garantía de independencia es la transparencia del proceso político, lo cual significa que las órdenes de los ministerios a los órganos regulatorios son objeto de escrutinio público.

Además, en estos países la consolidación de la reglamentación tuvo su origen en circunstancias muy similares. Primero, todos los organismos se formaron al final de un largo proceso de consolidación de la reglamentación. En consecuencia, para crear un organismo de supervisión integrada sólo se necesitaba consolidar las entidades de inspección bancaria y de seguros. Segundo, la consolidación de los órganos de regulación bancaria y de seguros tuvo lugar en el marco de un mejoramiento de los vínculos entre los bancos y las compañías de seguros. Finalmente, la supervisión bancaria siempre ha estado a cargo de un organismo independiente del banco central. Por consiguiente, no fue necesario limitar las facultades del banco central para establecer el organismo.

Además, en los países escandinavos se aplicaron criterios similares para adoptar un sistema de supervisión integrada. Como se señaló anteriormente, el aumento de las actividades de los conglomerados financieros en las áreas bancaria y de seguros fue una poderosa razón para crear un organismo integrado pues éste permitiría mejorar la supervisión de dichos conglomerados. Sin embargo, el argumento de que un organismo integrado podría crear considerables economías de escala fue igualmente importante. La centralización de las funciones y actividades regulatorias permite mejorar las fun-

ciones conjuntas relativas a la tecnología de la administración y tecnología de la información y otras funciones de apoyo. Además, facilita la contratación y el mantenimiento de personal de supervisión calificado, pues una organización integrada les ofrece mejores oportunidades profesionales que un pequeño organismo especializado. Finalmente, permite a las autoridades regulatorias desplegar eficazmente personal con poca experiencia. El argumento de las economías de escala podría denominarse también el “argumento del pequeño sistema financiero para la integración” pues es especialmente aplicable en los países con un sistema financiero pequeño.

Diez años después de la creación de organismos integrados en Escandinavia, hay un firme consenso en cuanto a las ventajas de la supervisión integrada. En ninguno de estos países se ha criticado la decisión de integrar la supervisión financiera, y existe amplio acuerdo en el sentido de que estos organismos han provisto importantes beneficios. Se estima que los resultados obtenidos han reivindicado concluyentemente el argumento del pequeño sistema financiero para la supervisión integrada. Se considera que los tres organismos han logrado aumentar la eficiencia y crear economías de escala.

Además, se estima que la creación de organismos integrados ha mejorado considerablemente la situación de la regulación financiera en Dinamarca, Noruega y Suecia. Primero, con la creación de un órgano regulatorio cuasi autónomo relativamente importante, la regulación del sector financiero ha adquirido mayor relevancia dentro del gobierno nacional de la que podría tener un organismo especializado independiente. Los organismos integrados de regulación han sido más exitosos que los organismos especializados en la obtención del financiamiento necesario para sus actividades. Segundo, la creación de un organismo relevante de tamaño adecuado que permita ofrecer oportunidades de avance profesional a sus empleados ha contribuido a superar los problemas de contratación y mantenimiento de personal. Esto, a su vez, ha permitido a los organismos de regulación integrada de los tres países formar un grupo de profesionales.

Si bien la regulación integrada ha contribuido a mejorar las normas sobre regulación y a fortalecer la capacidad de supervisión, hasta ahora no se han logrado mejoras importantes en la coordinación de la supervisión de los conglomerados financieros. Esto se explica, en parte, porque, con excepción de Noruega, la reorganización administrativa no fue acompañada por una reforma radical de la legislación vigente. Ello se ha traducido en la inexistencia de un estatuto especial y coherente de servicios financieros que permita regular los conglomerados. La segunda razón guarda relación con la organización interna de los organismos. En la mayoría de los casos, al crearse estos organismos, se mantuvieron los órganos anteriores como divisiones independientes dentro de la nueva organización, lo cual no ha permitido mejorar significativamente su capacidad de comunicación. Los intentos más recientes de reorganización han dado como resultado estructuras de gestión matricial que aún están siendo perfeccionadas. Es demasiado pronto para saber si estos nuevos modelos organizacionales ayudarán a los organismos integrados a mejorar la supervisión de los conglomerados financieros.

Efectos en los países en desarrollo y en transición

¿Cómo puede ayudarnos la experiencia de Escandinavia a determinar si los países en desarrollo y en transición deben adoptar un sistema de supervisión integrada? Los países en desarrollo y en transición tienen varias características especiales que no existen en los países escandinavos, y viceversa. En muchos países en desarrollo y en transición se ha estimado, acertadamente que la supervisión bancaria constituye una prioridad porque los bancos dominan el sector financiero. Por consiguiente, en estos países se han hecho importantes esfuerzos por mejorar la supervisión bancaria, que casi siempre está en manos del banco central. Uno de los riesgos de crear un organismo integrado de supervisión en este contexto es que podría limitarse la capacidad de supervisión bancaria en la medida que el personal profesional opte por irse en lugar de perder el pago y la situación de que gozan los empleados del banco central. Además, el respaldo a la supervisión bancaria podría disminuir si ésta se asocia con organismos de supervisión de valores y seguros de menor nivel.

El mantenimiento de la función de supervisión bancaria dentro del banco central podría tener otra ventaja. En muchas economías en transición, el banco central cuenta con una sólida garantía de independencia, lo cual puede ayudar a proteger la supervisión bancaria de la excesiva influencia parlamentaria o ministerial. Incluso el proceso legislativo necesario para crear un nuevo organismo integrado de supervisión conlleva varios riesgos. Además, podrían surgir



Michael Taylor, que dictaba un curso sobre regulación financiera en la Universidad de Reading, Inglaterra, cuando se preparó el documento en que se basa este artículo, es Economista Principal en la División de Cuestiones Sistémicas del Sector Bancario, del Departamento de Asuntos Monetarios y Cambiarios del FMI.



Alex Fleming es Economista Financiero Superior en la Oficina Regional de Europa y Asia Central del Banco Mundial.

complejos problemas en la medida que los diversos grupos de interés se esfuercen por controlar la nueva legislación. Incluso si el proceso legislativo se realiza sin tropiezos, podría crearse un peligroso vacío de autoridad cuando el nuevo organismo comience a esforzarse por ganar credibilidad.

Estos factores parecen indicar que en los países en desarrollo o en transición la integración podría crear graves inconvenientes. Sin embargo, lo observado en Escandinavia indica que también podría tener algunos beneficios. Por consiguiente, es necesario examinar cuidadosamente ambos extremos del debate.

La experiencia adquirida en Escandinavia ha demostrado que el argumento del pequeño sistema financiero constituye la principal justificación para crear un organismo integrado de supervisión. Este argumento parece ser aplicable también a muchos países en desarrollo y en transición pues, si bien en varios de ellos la población es mucho mayor que en los países escandinavos, su sistema financiero, medido según los activos o el capital, es aproximadamente del mismo tamaño o más pequeño. Inevitablemente, en un sistema financiero pequeño los recursos financieros serán escasos, y muchos países en desarrollo y en transición no cuentan aún con el capital humano necesario, lo cual agrava este problema. En Escandinavia, uno de los beneficios evidentes de la supervisión integrada fue la formación de un grupo relativamente dinámico de expertos en regulación. En los casos en que sigue trabajándose en la formación de estos grupos, el argumento de que todo el capital humano relevante debe concentrarse en un sólo organismo adquiere especial fuerza.

Otro aspecto del argumento del pequeño sistema financiero —el deseo de lograr economías de escala en los servicios de respaldo e infraestructura— también reviste importancia para los países en desarrollo y en transición. Estos beneficios no deben subestimarse cuando los organismos están sujetos a fuertes restricciones presupuestarias. Además, cabe señalar que existen otros enfoques posibles para lograr las mismas economías de escala. Finlandia, como se señala en el recuadro, ofrece un modelo alternativo al de los organismos integrados de supervisión adoptados en otros países escandinavos.

El argumento del conglomerado financiero también podría ser pertinente, si bien en los países en desarrollo y en transición los bancos siguen dominando el sistema financiero, los mercados están relativamente poco desarrollados, y hay pocos intermediarios financieros no bancarios tales como compañías de seguros o fondos mutuos. En estos mercados, los bancos proveen frecuentemente una amplia gama de servicios financieros. En esos casos, el organismo de supervisión bancaria podría regular no sólo los bancos sino

también otros tipos de intermediarios y actividades financieras para garantizar que las actividades de todos los bancos sean objeto de una supervisión consolidada eficaz. Lo importante es que la organización de la regulación debe ser un reflejo de la organización del sector regulado.

Un argumento final a favor de la supervisión integrada es que ésta se adapta bien cuando el sector financiero es objeto de cambios e innovación acelerados, por ejemplo, como resultado de la reciente liberalización financiera. Con la supervisión integrada es difícil, comparativamente, que los posibles problemas desaparezcan a través de las brechas existentes entre las jurisdicciones regulatorias. En muchos países en transición el sector financiero se está transformando rápidamente, especialmente tras la liberalización. El surgimiento de nuevos tipos de intermediario financiero y nuevos productos financieros podría dejar obsoletas las estructuras regulatorias convencionales.

Además, la decisión de crear un organismo integrado de supervisión plantea el problema de su relación con el banco central. En algunos mercados de países desarrollados, la formación de organismos integrados ha sido alentada por la separación de las funciones de supervisión bancaria y política monetaria vinculadas a la independencia del banco central. En cambio, como se indicó anteriormente, en los países en desarrollo y en transición hay importantes razones para mantener la supervisión bancaria en manos del banco central. Si se decide eliminar las funciones de supervisión bancaria del banco central, deberán estudiarse cuidadosamente los mecanismos de gestión de crisis. A este respecto, el ejemplo de los países escandinavos será, comparativamente, de poca ayuda pues en esos países la supervisión bancaria nunca ha sido una función del banco central. En cambio, en el Reino Unido el organismo de servicios financieros surgió, en parte, de la división de supervisión bancaria del Banco de Inglaterra. Una consecuencia de esto es que en el Reino Unido se ha adoptado un enfoque más sistemático para la gestión de crisis que el enfoque de los países escandinavos basado en un memorando de acuerdo tripartito entre el Ministerio de Hacienda, el banco central y el organismo integrado de supervisión. Esto podría servir como modelo también para otros países interesados en fusionar sus organismos de supervisión financiera.

El organismo integrado de supervisión podría establecerse como un órgano autónomo vinculado administrativamente al banco central, como en Finlandia, siempre y cuando la independencia del banco central esté firmemente garantizada. De lo contrario, estas funciones podrían incorporarse a las del organismo monetario, como en Singapur. Un argumento en contra de ambos enfoques es que podría promoverse el riesgo moral al ampliar implícitamente la garantía de respaldo del banco central a todo el sector financiero. Sin embargo, si el organismo integrado no está vinculado al banco central, deberá ser operacional y financieramente independiente del gobierno.

Conclusión

La experiencia de Escandinavia permite, en parte, aclarar en qué condiciones un país en desarrollo o en transición debe considerar la adopción de un organismo integrado de supervisión del sector financiero:

La supervisión financiera en Finlandia

La principal razón por la cual Finlandia no ha adoptado un organismo integrado de supervisión del sector financiero es la dificultad de combinar un sistema singular de pensiones obligatorias y otros mecanismos de seguridad social con una supervisión bancaria basada en el mercado. El organismo de supervisión financiera de Finlandia sólo se encarga de regular las actividades de los bancos y compañías de seguros, en tanto que las compañías de seguros y los sistemas de pensiones obligatorios privados son regulados por un organismo de supervisión de seguros. Otra razón es que en Finlandia los vínculos entre los sectores bancario y de seguros están menos desarrollados que en otros países escandinavos. El organismo de supervisión financiera tiene vínculos administrativos con el banco central, con el cual comparte su infraestructura de respaldo —recolección de datos, apoyo administrativo, y recursos humanos— y colabora activamente para ofrecer servicios profesionales en materia de estabilidad de mercados financieros y supervisar los sistemas de pago y conciliación. Éste es un método alternativo para lograr economías de escala pero también responde a que la crisis bancaria de Finlandia de principios de la década de 1990 puso de relieve la necesidad de mejorar los vínculos entre el organismo de inspección bancaria y el Banco de Finlandia.

- El argumento sobre las economías de escala para establecer un organismo integrado en un país pequeño en desarrollo o en transición —o, de hecho, en cualquier país con un sector financiero pequeño— es muy convincente.
- Cuando el sector financiero está dominado por los bancos y hay poco margen para los mercados de capital o un sector financiero sumamente integrado, se justifica la adopción de un enfoque integrado, pues es improbable que un sector financiero no bancario pequeño sea capaz de mantener organismos regulatorios independientes eficaces.
- Los países que no se encuentran en ninguna de estas dos categorías deben evaluar las ventajas y desventajas de adoptar un modelo integrado en el contexto de su propio marco institucional. **F&D**

Este artículo se basa en el estudio de los autores titulado "Integrated Financial Supervision: Lessons from Northern European Experience", que será publicado en la serie de documentos de trabajo sobre investigaciones relativas a las políticas de desarrollo, del Banco Mundial, y cuya preparación ha sido financiada por una donación de la Red sobre finanzas, sector privado e infraestructura del Banco Mundial.

Sugerencias bibliográficas:

Briault, Clive, 1999, *The Rationale for a Single National Financial Services Regulator*, Occasional Paper Series, No. 2, Reino Unido, Financial Services Authority.

Goodhart, Charles A.E. y otros, *Financial Regulation* (Londres: Routledge).

Taylor, Michael, 1995, *Twin Peaks: A Regulatory Structure for the New Century*, (Londres: Center for the Study of Financial Innovation).

—, 1997, "Norway's Kredittilsynet: An Export Model?", *The Financial Regulator*, vol. 2, No. 2.

—, 1998, "Assessing the Case for an Integrated Financial Commission", inédito, Banco Mundial.