

¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero?

Marc Quintyn
Michael W. Taylor



¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero?

Marc Quintyn
Michael W. Taylor



©2004 International Monetary Fund

Directora de la serie
Asimina Caminis
Departamento de Relaciones Externas del FMI

Diseño de la portada
Massoud Etemadi
División de Servicios Multimedia del FMI

Edición en español

División de Español
Departamento de Tecnología y Servicios Generales
Traducción: Karin Ruckhaus y Adriana Russo
Corrección de pruebas: Gladys Murillo
Composición gráfica: Tania Fragnaud

ISBN 1-58906-311-2

ISSN 1020-8372

Enero de 2004

Solicítese a:

International Monetary Fund, Publication Services
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, EE.UU.
Tel.: (202) 623-7430 Telefax: (202) 623-7201
Correo electrónico: publications@imf.org
Internet: <http://www.imf.org>

Prefacio

Este estudio se basa en el documento de trabajo del FMI WP/02/46, “Regulatory and Supervisory Independence and Financial Stability”, de marzo de 2002. Brenda Szittyá estuvo a cargo de la preparación del texto de la publicación. La lista de los trabajos de investigación citados en este estudio puede consultarse en el documento original, que puede adquirirse a través del Servicio de Publicaciones del FMI al precio de US\$15 o consultarse en el sitio del FMI en Internet *www.imf.org*.

¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero?

En casi todas las principales crisis financieras del último decenio, desde Asia oriental a Rusia, Turquía y América Latina, la interferencia política en la regulación del sector financiero exacerbó la situación. Las presiones políticas no solo debilitaron la regulación financiera en un sentido general, sino que además impidieron que los reguladores y los supervisores encargados de hacer cumplir los reglamentos pudieran adoptar medidas adecuadas contra los bancos en problemas. Esto paralizó el sector financiero en las etapas que precedieron a la crisis, retrasó el reconocimiento de su gravedad, hizo que la intervención necesaria fuera más lenta e incrementó el costo de la crisis para los contribuyentes.

Cada vez más, las autoridades encargadas de la formulación de políticas, así como los analistas, reconocen que para mejorar la calidad de la regulación y la supervisión, con el objetivo final de evitar crisis financieras, debe protegerse a los reguladores del sector financiero de las presiones políticas. Sin embargo, son pocos los análisis que han examinado de manera sistemática por qué el organismo de regulación financiera debería ser independiente y cuál es la mejor manera de lograrlo.

En esta publicación se investigan los motivos por los que los reguladores y supervisores del sector financiero, para cumplir con su mandato de mantener la estabilidad del sector financiero, deben gozar de un considerable grado de independencia, no solo respecto del gobierno sino también del sector de servicios financieros. Asimismo, se examina la necesidad de que los reguladores rindan cuentas de su actuación en el ejercicio de las atribuciones (generalmente de gran alcance) que les delega el gobierno.



Fundamentos de la regulación

En todo el mundo, los reguladores y supervisores son responsables de velar por la solidez de los bancos y de otras instituciones financieras y de proteger la estabilidad del sistema financiero. Los gobiernos regulan las instituciones financieras por dos motivos principales. Primero, para proteger a los consumidores; éste es un objetivo similar al de la regulación de los servicios públicos y las telecomunicaciones, es decir, crear un marco de reglas que contribuya a impedir los excesos y las deficiencias que afectan a los mercados que funcionan de manera totalmente autónoma. Segundo, la regulación del sector financiero también tiene como meta mantener la estabilidad financiera, que por ser un bien público claramente requiere un marco más complejo de regulación y supervisión.

La supervisión del sector financiero, en particular, es más rigurosa e intensiva que la de otros sectores. Los supervisores bancarios realizan no solo análisis externos de la situación de los bancos sino, además, extensas inspecciones in situ; asimismo, llevan a cabo una supervisión más intensa, y hasta intervienen cuando los bancos no cumplen con los requisitos mínimos que garantizan su solidez financiera. En algunos casos extremos, los supervisores pueden llegar a privar del derecho de propiedad a los dueños de las instituciones financieras en quiebra ya declarada o en proceso.

La regulación bancaria surgió a partir del interés de los bancos centrales de garantizar la estabilidad financiera. En muchas partes del mundo, el banco central es el organismo responsable de regular los bancos, mientras que en otras un organismo distinto cumple dicha función. En el sector financiero no bancario, como el mercado de valores, los seguros y las pensiones, la regulación generalmente es dirigida por un ministerio del gobierno central o un organismo especializado que depende de un ministerio. Pero la necesidad de contar con organismos reguladores independientes no ha ocupado un lugar importante en los debates públicos. En los últimos años, esto ha comenzado a cambiar por dos motivos importantes.

La falta de independencia exacerba las crisis financieras

En muchos países que recientemente han sufrido crisis financieras, las autoridades han tratado de intervenir en el trabajo de los reguladores, muchas veces con resultados catastróficos. Hay cada vez más conciencia de que la interferencia política ha causado o intensificado la inestabilidad financiera.

En su relato de la crisis bancaria de Venezuela en 1994, la ex Presidenta del Banco Central, Ruth de Krivoy, señala que la regulación ineficaz, la supervisión deficiente y la interferencia política fueron algunas de las principales causas del debilitamiento bancario en el período que precedió a la crisis. En su libro, *Colapso*, publicado en 2000, la Dra. de Krivoy recalca que los legisladores deben fortalecer y dar mayor independencia a los supervisores bancarios y prestarles suficiente apoyo político para que puedan cumplir con sus funciones.

En Asia oriental, en 1997–98, la interferencia política en el proceso de regulación y supervisión demoró el reconocimiento de la severidad de la crisis, retrasó las medidas correctivas y, en última instancia, profundizó la crisis. Por ejemplo, en Corea, la falta de independencia obstaculizó la supervisión. Aunque los bancos comerciales del país funcionaban bajo la autoridad del banco central (el Banco de Corea) y la Oficina de Supervisión Bancaria, los bancos especializados y las instituciones financieras no bancarias eran reguladas por el Ministerio de Hacienda y Economía. Como resultado de la débil supervisión del ministerio, las instituciones no bancarias asumieron riesgos excesivos, lo cual contribuyó a la crisis de 1997. Posteriormente, Corea reformó su sistema de supervisión otorgándole mayor autonomía y, al mismo tiempo, corrigiendo las deficiencias de la regulación y supervisión.

En Indonesia, la debilidad del sector bancario se debía al poco rigor en la aplicación de los reglamentos y a la renuencia de los supervisores a adoptar medidas contra bancos con conexiones políticas, especialmente los vinculados a la familia Suharto. Cuando estalló la crisis no se aplicaron los procedimientos del banco central relativos al apoyo de liquidez a los bancos en problemas, y hay quienes sostienen que esto se debió a las instrucciones directas que dio el Presidente. Aun después de la caída de Suharto, continuó la

interferencia política en la reestructuración bancaria. El Comité de Acción para el Sector Financiero de Indonesia, integrado por varios jefes de ministerios económicos y presidido por el ministro de coordinación, intervino e interfirió en las labores del Organismo de Reestructuración Bancaria, con lo cual menoscabó la credibilidad de la reestructuración que estaba realizando esta entidad.

La falta de independencia de los supervisores financieros en el Ministerio de Hacienda de Japón debilitó el sector financiero japonés y contribuyó a los persistentes problemas del sector bancario. Aunque probablemente hubo poca presión política directa sobre el ministerio para que éste actuara con indulgencia respecto a los bancos débiles, el sistema carecía de transparencia y se caracterizaba por el uso generalizado de garantías oficiales implícitas para los pasivos del sector bancario. Cuando el ministerio comenzó a perder su reputación como entidad supervisora a fines de los años noventa, y con miras a mejorar la independencia de la supervisión, el Gobierno japonés creó un nuevo organismo de supervisión financiera encargado de los mercados bancario, de seguros y de valores.

El ejemplo de la independencia del banco central

Un segundo factor que ha promovido el interés en la independencia de la regulación es el éxito alcanzado por los bancos centrales independientes en la lucha contra la inflación. Desde fines de los años ochenta, los bancos centrales de un número creciente de países han logrado desprenderse del control político, ya que es cada vez más evidente que un banco central independiente contribuye a la estabilidad monetaria; en otras palabras, a controlar la inflación. Se considera que la independencia del banco central es fundamental para contrarrestar la preferencia natural de los políticos por políticas económicas expansivas que prometen ventajas electorales de corto plazo, pero a riesgo de provocar una mayor inflación a largo plazo. Cuando los bancos centrales son independientes logran deshacerse de las presiones políticas, eliminando así el sesgo inflacionario que de otra manera desequilibraría la política monetaria.

Los incentivos que motivan a los políticos a rescatar a los bancos en quiebra son similares a los que los motivan a no actuar frente al problema de la inflación. En general, la decisión de cerrar un

banco en dificultades no es popular; por lo tanto, ante la inevitable necesidad de cerrar una institución, los políticos pueden inclinarse más bien por presionar a los supervisores bancarios para que organicen un rescate o eximan al banco de los requisitos de regulación, aun a riesgo de empeorar el problema y aumentar los costos de largo plazo de su resolución. Esta similitud de incentivos refuerza el argumento a favor de la independencia en la regulación y supervisión del sector financiero. La independencia de la regulación bancaria representa para la estabilidad financiera lo que la independencia del banco central representa para la estabilidad monetaria, y se refuerzan entre sí. En ambos casos se produce un bien público —la estabilidad financiera—, lo que establece una diferencia con respecto a otros organismos de regulación de sectores específicos.

Aun así, las autoridades de supervisión bancaria difieren en un sentido muy importante de las del banco central. Cuando los supervisores bancarios revocan la licencia de un banco en quiebra, generalmente hacen uso de las facultades coercitivas del Estado frente a los particulares, pero los bancos centrales no tienen dicha facultad en materia de política monetaria. El carácter singular de las facultades de los reguladores financieros no debe utilizarse como argumento contra su independencia; más bien, los gobiernos deben aceptar plenamente y tomar muy en cuenta las repercusiones de esas facultades; deben establecer mecanismos de rendición de cuentas firmes para impedir abusos, y reconocer la necesidad de contratar supervisores muy calificados y de integridad demostrada y de remunerarlos como corresponde.



Problemas que puede plantear la independencia de los organismos

El reconocimiento creciente de estos factores, junto con la tendencia cada vez mayor hacia la creación de organismos de supervisión financiera “integrados” que regulen tanto los bancos como los

mercados de valores y las empresas de seguros, ha obligado a las autoridades encargadas de las políticas y a los legisladores a reconsiderar los actuales mecanismos institucionales; de ahí que se esté prestando atención a los argumentos a favor de la independencia de los organismos de supervisión. Hay un consenso creciente en que los organismos reguladores y supervisores deben ser independientes y no formar parte de la jerarquía del poder ejecutivo, lo cual los expondría a presiones políticas. Teóricamente, cuando son independientes, los reguladores pueden intervenir en el mercado, a resguardo de cualquier interferencia política; de esa manera se logra mayor transparencia, estabilidad y pericia para la regulación y supervisión. De hecho, hay cada vez más pruebas de que la independencia de los reguladores acrecienta la eficacia de la regulación, da lugar al desarrollo de mercados más eficaces y eficientes y constituye una mejora considerable en comparación con la situación que se crea cuando la función reguladora está en manos de un ministerio del gobierno.

Pero los organismos reguladores independientes también enfrentan problemas. Tal como lo señaló el economista galardonado con el premio Nóbel, George J. Stigler, en un importante artículo que escribió en 1971, los organismos tienden a responder a los deseos de los grupos de interés mejor organizados. Cuando los reguladores están libres del control político, aumenta el riesgo de una “captura reguladora” por otros grupos, en particular por el sector que regulan. Al final, los organismos reguladores capturados identifican los intereses del sector regulado (y hasta los de empresas individuales) con el interés público. Y así como ocurre con la presión política, este tipo de captura puede socavar la eficacia de la regulación. Por ejemplo, es posible que las normas se formulen de manera tal de reducir al mínimo los costos de operación del sector regulado en lugar de encontrar un equilibrio adecuado entre dichos costos y los beneficios públicos. También es posible que las normas no se apliquen de manera uniforme y que se exima a ciertas empresas de los requisitos reglamentarios.

Pero la independencia de los organismos plantea otra inquietud importante: la necesidad de rendir cuentas. A veces, los organismos independientes tienen sus propios planes que no se conforman a

los deseos de la mayoría política. Algunos analistas señalan, preocupados, que los organismos reguladores independientes se han convertido en el “cuarto poder del gobierno”, en el sentido de que dichos organismos son ajenos al control de los tres poderes tradicionales que mantienen el equilibrio de los sistemas democráticos maduros a través de un mecanismo de frenos y contrapesos. Aunque estos temores parecen ser exagerados, demuestran la necesidad de contar con modalidades adecuadas de rendición de cuentas para equilibrar las ventajas y desventajas de la independencia de estos organismos.

Es fundamental lograr no solo la independencia política y la independencia respecto al sector regulado, sino también que se rindan cuentas, aunque la independencia política sigue siendo el principal motivo de inquietud desde el punto de vista de la estabilidad financiera, sobre todo teniendo en cuenta los intereses que los gobiernos de muchos países aún tienen en el sistema bancario y, por lo tanto, en la regulación y supervisión bancarias, así como el deprimente historial de interferencia política en los mecanismos de regulación y supervisión.



Las cuatro dimensiones de la independencia

Cuando se aprueban las leyes por las que se crean los organismos reguladores, los políticos fijan objetivos de regulación y supervisión. Pero una vez que dichas leyes entran en vigor, los reguladores han de tener libertad para decidir cómo alcanzar esos objetivos, y deben rendir cuentas si no los cumplen. La independencia tiene cuatro dimensiones: regulación, supervisión, institucional y presupuestaria.

La *independencia en la regulación* en el sector financiero significa que los organismos reguladores deberán tener un nivel suficiente de autonomía para aplicar normas prudenciales acordes a la naturaleza especial de la intermediación financiera. Dichas normas deben

referirse a las prácticas que las instituciones financieras deben adoptar para proteger su seguridad y estabilidad, incluidos los coeficientes mínimos de capitalización, los límites de exposición al riesgo y la constitución de reservas para préstamos incobrables. Si los reguladores tienen el derecho de establecer estas reglas de manera independiente, es probable que se sientan más motivados a hacerlas cumplir. Asimismo, si no tienen que someterse a un proceso político largo y sujeto a fuertes presiones, podrán adaptar las reglas más rápida y flexiblemente en respuesta a las circunstancias cambiantes del mercado mundial.

En algunos países, las leyes que rigen las instituciones financieras y el organismo de regulación financiera son tan detalladas que es poco probable que el organismo supervisor pueda establecer las normas de forma independiente. En otros, las leyes solo establecen un marco general, y hay gran margen de discreción en materia de regulación. Sin embargo, cualesquiera que sean las tradiciones jurídicas concretas de cada país, debe otorgarse a los organismos reguladores independientes la discrecionalidad suficiente para fijar y modificar las normas dentro de los límites generales de su Constitución y de su legislación bancaria.

La *independencia en la supervisión* es de importancia crucial para el sector financiero, pero es difícil de establecer y garantizar. Los supervisores trabajan estrechamente con las instituciones financieras, no solo realizando inspecciones y siguiendo la evolución de estas instituciones sino también haciendo cumplir las sanciones y hasta revocando licencias; en gran medida, esta supervisión es invisible, y la interferencia de los políticos y del propio sector regulado puede ser sutil y adoptar una variedad de modalidades. Entre las medidas que se han adoptado para velar por la integridad de los supervisores cabe mencionar la protección legal (por ejemplo, derogando leyes que, en algunos países, permiten demandar a los supervisores a título personal por su actuación en el ejercicio de sus funciones) y la provisión de incentivos económicos que permitan a los organismos de supervisión mantener personal competente y desalentar el soborno. Asimismo, el diseño de un sistema normalizado de sanción e intervención reduce el margen de discrecionalidad en materia de supervisión y, por lo tanto, desalienta la interferencia de

los poderes políticos y de las entidades supervisadas. Para proteger a los supervisores de cualquier intimidación por parte de los políticos o de las entidades supervisadas durante un proceso judicial largo, la ley bancaria debe también limitar el plazo dentro del cual las instituciones pueden apelar las sanciones que se les han impuesto. La autoridad para conceder y revocar licencias debe conferirse exclusivamente a los supervisores, y no a un organismo público o a un ministro, porque los primeros son los que conocen la composición de los sectores financieros supervisados y porque la amenaza de revocación de una licencia constituye una herramienta de supervisión poderosa.

La *independencia institucional* o la situación del organismo frente al poder ejecutivo y el poder legislativo del gobierno comprende tres elementos decisivos. En primer lugar, el personal superior debe disfrutar de seguridad en el empleo: debe haber reglas claras (emitidas, idealmente, por dos organismos públicos) que rijan su designación y, especialmente, su destitución. En segundo lugar, la estructura de gestión del organismo debe componerse de comisiones integradas por varios expertos. Y, en tercer lugar, el proceso de toma de decisiones debe ser abierto y transparente y ser congruente con la confidencialidad comercial para que tanto el público como las entidades supervisadas puedan examinar las decisiones adoptadas en el contexto de la regulación.

La *independencia presupuestaria* depende principalmente de la influencia que tengan el poder ejecutivo y legislativo en la determinación del presupuesto del organismo y su utilización. Los supervisores no deben estar sujetos a presiones políticas a través del presupuesto. El personal superior debe tener libertad presupuestaria para dotar al organismo del personal que estime conveniente y poder responder rápidamente a cualquier necesidad que surja en ese sentido. Si el financiamiento debe provenir del presupuesto público, el organismo mismo debe poder proponer y justificar el presupuesto de supervisión, en base a criterios objetivos relacionados con la evolución del mercado. Algunos organismos de supervisión se financian a través de tasas que paga el sector supervisado. Esta práctica reduce a un mínimo la interferencia política pero puede

incrementar la dependencia respecto de dicho sector, y dar lugar a que éste interfiera en la supervisión. En caso de recurrirse al cobro de tasas al sector supervisado, el organismo y el gobierno deben determinarlas de manera conjunta. El financiamiento basado en este tipo de tasas también puede conducir a una escasez de recursos (para el organismo) en épocas de crisis, porque es precisamente entonces cuando habrá más dificultades para pagarlas. Por lo tanto, para su propia protección, debe permitirse a los organismos acumular fondos de reserva.



¿Deben los reguladores del sector financiero aprovecharse de la independencia del banco central?

No cabe la menor duda de que una manera sencilla de lograr la independencia de los reguladores y supervisores bancarios es ubicarlos en la estructura del banco central independiente. Debido a que ya se ha aceptado el concepto de independencia del banco central, los reguladores y supervisores del sector financiero pueden aprovecharse de dicha autonomía.

El principal argumento para que los reguladores del sector financiero estén ubicados en el banco central es que los bancos son los instrumentos a través de los cuales se transmite la política monetaria a la economía en general. Así pues, al banco central le preocupa, por naturaleza, la solidez de los bancos como condición previa para una política monetaria eficaz. Y, como el banco central también desempeña la función de prestamista de última instancia para los bancos en épocas de crisis, debe tener acceso a información sobre la solidez financiera de cualquier banco que pueda solicitar asistencia en materia de liquidez en caso de emergencia.

Por otra parte, los argumentos que sostienen que los reguladores del sector financiero deben estar separados del banco central también son convincentes: el primero se refiere a la posibilidad de un conflicto de intereses. En sus labores de supervisión del sector financiero, el banco central podría sentirse tentado a adoptar una

política monetaria laxa para mantener la solidez de los bancos; dicha política podría tener éxito pero, a la larga, conduciría a la inflación. El segundo se relaciona con el riesgo para la reputación. Si un banco llegara a quebrar, no solo se atribuiría la culpa a los supervisores bancarios sino que, además, la credibilidad del banco central mismo podría verse menoscabada. Para evitar este contagio respecto a la reputación, la función de supervisión del banco central debe ser independiente. Cabe destacar que también puede verse perjudicada la reputación de los supervisores si las acciones del banco central destinadas a estimular la economía tienden a mantener en funcionamiento a bancos que, en su opinión, deberían cerrarse.

Estos argumentos a favor y en contra de combinar las actividades de regulación del sector financiero con las del banco central son válidos; cada uno tiene ventajas y desventajas. Sin embargo, en el caso de las economías en desarrollo, por ejemplo las antiguas economías de planificación centralizada que en la actualidad son economías en transición, por una serie de motivos se promueve la fusión de estas actividades. En muchas de estas economías se ha reformado el banco central para otorgarle sólidas garantías de independencia (a veces de carácter constitucional). El gobernador del banco central suele gozar de seguridad en su cargo, y el banco tiene sus propias fuentes de financiamiento. Además, la autonomía presupuestaria y el prestigio del banco central pueden constituir una ventaja, en el sentido de que le permiten atraer y retener personal capacitado y experto. De ahí que, salvo pocas excepciones, la mayoría de las economías en transición hayan adoptado este modelo.

Una última observación es que el hecho de ubicar a los reguladores y supervisores del sector financiero en el banco central no garantiza automáticamente su independencia. Es preciso contar con mecanismos específicos a tal fin, no solo para garantizar la independencia del banco central sino también la autonomía operativa del organismo de supervisión, así como la integridad de la función de supervisión dentro del banco central.

En los últimos años, en muchas economías avanzadas y emergentes, el debate sobre si debe ubicarse la función de supervisión bancaria dentro o fuera del banco central se ha visto complicado por la

expansión del sector financiero hacia actividades no bancarias, como valores y seguros. Si las funciones de regulación y supervisión bancaria están ubicadas en el banco central, en principio las autoridades monetarias pueden asumir también estas nuevas obligaciones, garantizando así su independencia. Asimismo, contribuirían a fortalecer la capacidad de los organismos reguladores al poner a su disposición las funciones de tecnología de la información, recolección de datos y recursos humanos del banco central. Pero este enfoque entraña una serie de desventajas: hace al banco central responsable de una amplia gama de actividades financieras para las que no es de prever que su personal esté adecuadamente capacitado. Asimismo, si las responsabilidades de regulación del banco central se extienden hacia instituciones financieras no bancarias, podría aducirse que el banco central se está extralimitando en sus garantías de asistencia financiera. Y lo que es más importante, si se otorgan al banco central responsabilidades tan amplias en materia de regulación, podría parecer —y de hecho ocurrir— que la institución tiene excesivo poder, lo que plantearía graves problemas respecto a la rendición de cuentas.

Bajo estas circunstancias, en lugar de centralizar todas las funciones de regulación y supervisión en el banco central, podría crearse una autoridad de regulación financiera integrada, como entidad separada responsable de las actividades de banca, valores y seguros. Sin embargo, en la historia de los reguladores y supervisores de estos diversos subsectores se observa que el grado de independencia puede variar mucho. Por lo tanto, la meta de las autoridades al establecer un organismo unificado debe ser aprovechar la oportunidad brindada por la unificación para garantizar el más alto nivel de independencia para todos, en lugar del mínimo común denominador.



Equilibrio de poderes

La cultura política nacional también puede determinar si un país está en condiciones de ser independiente en materia de regulación

y supervisión. En muchos países occidentales, instituciones políticas acrisoladas, como un proceso político transparente, un sistema constitucional de equilibrio de poderes y prensa libre, respaldan la independencia en materia de regulación. Pero muchas economías del mundo todavía carecen de instituciones que sirvan de base segura para la independencia reguladora.

Una vez más, la comparación con el banco central es útil. La experiencia ha demostrado que no todos los mecanismos jurídicos para conceder independencia a los bancos centrales tienen la misma eficacia. Por ejemplo, la independencia otorgada a un banco central en un sistema político en el que no existe un claro equilibrio de poderes puede ser frágil porque puede retirarse a un costo político muy bajo. Solo en un sistema político que cuente al menos con dos órganos con derecho de veto y preferencias distintas puede prosperar la independencia del banco central.

La comparación lógica con los organismos de regulación financieros es directa, aunque todavía no ha podido ponerse a prueba extensamente debido a que son pocas las entidades reguladoras independientes. Sin embargo, hasta ahora los estudios han demostrado que un sistema de frenos y contrapesos tiende a proteger a los supervisores del sector financiero y a alentar una regulación más eficaz y prudente. Cuantos menos contrapesos existan, mayor será el incentivo del gobierno para pasar por alto o asumir, sin costo alguno, las actividades de supervisión de los bancos con problemas, manteniéndolos en funcionamiento y arriesgándose a que la sociedad tenga que pagar un costo más alto en el futuro. Asimismo, si no existe un sistema maduro de frenos y contrapesos, puede resultar más fácil flexibilizar las normas prudenciales clave.

Casi por definición, en los sistemas políticos con múltiples frenos y contrapesos es improbable que haya grupos no representados a quienes puedan trasladarse los costos en caso de producirse una crisis financiera. Por lo tanto, estos frenos y contrapesos pueden contribuir a reforzar la regulación si es débil y a prevenir precozmente la crisis, a través de la intervención por medio de la supervisión. Evidentemente, las negociaciones entre diferentes intereses pueden demorar la respuesta inicial a la crisis, lo que a la larga aumenta sus costos; pero ello es menos probable cuando todos los grupos de

interés están representados ya que les conviene evitar demoras y, así, limitar los costos.

Aunque la independencia en materia de regulación y supervisión es especialmente eficaz en una cultura política positiva, lleva tiempo desarrollar una cultura de este tipo. En el contexto actual de la globalización, los países cuyo sistema político carece de un equilibrio de poderes deben fundamentar su compromiso con la independencia reguladora en la necesidad de respetar las normas y prácticas internacionales óptimas. Si los reglamentos se apartan demasiado de dichas prácticas, por ejemplo las que se recogen en los Principios básicos de Basilea para una supervisión bancaria eficaz, y si se considera que los procedimientos de supervisión son débiles, los inversionistas nacionales y, lo que es más importante, los extranjeros, pueden darle la espalda al país, privándolo así de las ventajas que ofrece la inversión extranjera en el sector financiero.



Cómo garantizar la rendición de cuentas

Para lograr una independencia efectiva es indispensable que los reguladores y supervisores independientes asuman responsabilidad por sus actividades. La independencia nunca es absoluta, en el sentido de que la colaboración y la coordinación son de importancia fundamental, aun entre “socios iguales e independientes”. Más aún, la legitimidad política exige que todo organismo regulador independiente asuma responsabilidad por la forma en que ejerce las facultades que le ha delegado la legislatura. Para muchos analistas, este asunto representa un dilema, porque si el organismo regulador forma parte del aparato administrativo del Estado, no puede ser independiente, y si es independiente, ¿cómo y a quién rinde cuentas?

Sin embargo, esta opinión se basa en una interpretación errónea de lo que constituye la independencia de un organismo. La independencia, correctamente diseñada, comprende mecanismos que obligan al organismo a asumir responsabilidad por sus obligaciones

pero al mismo tiempo lo liberan de toda interferencia en sus operaciones. La independencia y la rendición de cuentas no son conceptos excluyentes, sino más bien complementarios. Para que funcione la independencia hay que rendir cuentas; en otras palabras, cuanto mayor sea la independencia, mayor será la importancia de los mecanismos de rendición de cuentas.

En los países con organismos reguladores tradicionalmente independientes, los datos parecen indicar que, en general, estos organismos no se comportan como un “cuarto poder de gobierno” irresponsable. De hecho, en general los reguladores se comportan de conformidad con un “modelo de diálogo”, en base al cual hacen todo lo posible por mantenerse al tanto de las intenciones, deseos y opiniones de los líderes políticos, anticipándose a sus reacciones frente a las nuevas políticas propuestas. En otras palabras, los organismos reguladores independientes siguen estando sujetos a algún tipo de control político, a modo de autocensura.

Pero la rendición de cuentas funciona mejor si este control poco riguroso se complementa con mecanismos más formales, cuya creación es una cuestión de equilibrio. Para que la rendición de cuentas cumpla sus verdaderos objetivos es preciso prestar atención por lo menos a siete criterios. En primer lugar, el organismo independiente requiere una *base jurídica clara*. Es preciso fijar sus facultades y funciones, preferiblemente mediante una ley, para evitar posibles controversias entre el organismo regulador y otros organismos públicos o el sistema judicial. Asimismo, el organismo debe contar con una *declaración clara y pública de sus objetivos*, para así preservar la estabilidad del sistema financiero y la solidez de cada uno de los bancos y proteger a los depositantes y a otros clientes de servicios financieros. Es más fácil medir el desempeño del organismo cuando el mandato es claro. Declarando públicamente su misión, el organismo se protege de posibles reclamaciones, ya sean de los políticos o de las instituciones supervisadas, por no haber cumplido las funciones encomendadas.

Es preciso definir claramente las *relaciones con los poderes ejecutivo, legislativo y judicial* e identificar en detalle los temas sobre los cuales debe informarse o consultarse al ministerio de hacienda o solicitarse su aprobación. Debe detallarse cuidadosamente el

proceso de rendición de cuentas definido por la legislatura con relación a las facultades delegadas en el organismo regulador. El ejercicio de dichas facultades debe estar sujeto a revisión judicial.

Aunque los funcionarios del organismo independiente deben gozar de seguridad laboral, la ley debe identificar en detalle, como parte del proceso de rendición de cuentas, en quién recae en definitiva la responsabilidad de *designación, redesignación y destitución de los funcionarios superiores* y qué procedimientos deben utilizarse a ese efecto. Igualmente, el organismo debe asumir responsabilidad por la administración de su presupuesto, sea a priori (durante el proceso de preparación del presupuesto) o a posteriori (mediante un examen de sus cuentas). Y en la medida en que lo permita el deber de confidencialidad de las instituciones reguladas, el *proceso decisorio debe ser transparente*.

Por último, para las ocasiones inusitadas en las que sea preciso dejar sin efecto la independencia del organismo (por ejemplo, durante una crisis financiera), deben definirse los *mecanismos de revocación de la independencia*, así como las circunstancias que podrían activarlos.



Conclusiones

Una y otra vez, en los últimos decenios, las crisis financieras nacionales y regionales se han profundizado y exacerbado a causa de la interferencia política en la regulación y supervisión del sector financiero. Pero, gradualmente, las autoridades que dirigen las políticas, así como los analistas, están reconociendo que los reguladores encargados de preservar la estabilidad del sistema financiero pueden cumplir con su mandato de manera eficaz cuando son independientes y están exentos de influencias políticas.

La independencia reguladora en el ámbito del sector financiero puede justificarse sobre la base de analogías con otros dos ámbitos en los que ya se ha resuelto el tema de la independencia en materia de regulación: los servicios públicos y las telecomunica-

ciones y la conducción de la política monetaria por el banco central. Cada vez son más los datos que prueban que los organismos reguladores independientes han aumentado la eficiencia y eficacia de la regulación y han ayudado a los mercados a funcionar de manera más eficaz y eficiente. Asimismo, el concepto de independencia de los bancos centrales ha sido aceptado casi universalmente en los últimos dos decenios a medida que los bancos centrales han podido demostrar que están en condiciones de velar por la estabilidad monetaria. La independencia de la regulación y supervisión del sector financiero complementa la independencia del banco central ya que permite alcanzar y preservar el doble objetivo de estabilidad monetaria y financiera.

Aunque los organismos reguladores independientes han probado su valor en la práctica, la creación de los mismos, así como el mantenimiento de su independencia y rendición de cuentas, plantean dificultades evidentes. Un organismo libre de control político puede, sin embargo, terminar sujeto a presiones por parte de las entidades que supervisa. Y la independencia del control político puede conducir a graves deficiencias en la rendición de cuentas de carácter político. La independencia reguladora del sector financiero funciona cuando se presta atención a los cuatro aspectos de la independencia: regulación, supervisión, institucional y presupuestaria. Es preciso examinar los argumentos a favor y en contra de incentivar la independencia ubicando a los organismos reguladores en el banco central y estudiar la mejor manera de hacerlo. Asimismo, es preciso determinar si las instituciones políticas del país, sobre todo su sistema de equilibrio de poderes, son suficientes para salvaguardar la independencia del organismo. Por último, todo mecanismo que se proponga debe someterse a prueba en función de los siete criterios fundamentales antes mencionados para equilibrar adecuadamente una independencia eficaz con la rendición de cuentas en el plano político.

Serie de Temas de economía

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry y Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott y Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zulu Hu y Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn y Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter y Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi y Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza y Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek y Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano y Sunil Sharma 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* Departamento de Finanzas Públicas del FMI. 1998.

17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell’Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti y Andrew Tweedie. 1999.
18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn y Donal McGettigan. 1999.
19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen y Donald Mathieson. 1999.
20. *¿Por qué algunos países logran crear más empleo que otros?* Pietro Garibaldi y Paolo Mauro. 2000.
21. *Mejora de la gestión pública y lucha contra la corrupción entre los países bálticos y de la CEI: La función del FMI*. Thomas Wolf y Emine Gürgen.
22. *Dificultades para la predicción de crisis económicas*. Andrew Berg y Catherine Pattillo. 2000.
23. *Fomento del crecimiento económico de África al sur del Sahara: Qué es lo que funciona*. Anupam Basu, Evangelos A. Calamitsis y Dhaneshwar Ghura. 2000.
24. *Plena dolarización: Ventajas e inconvenientes*. Andrew Berg y Eduardo Borensztein. 2000.
25. *Control de la contaminación mediante el uso de impuestos y licencias negociables*. John Norregaard y Valérie Reppelin-Hill. 2000.
26. *La pobreza rural en los países en desarrollo: Su relación con la política pública*. Mahmood Hasan Khan. 2001.
27. *La política tributaria en los países en desarrollo*. Vito Tanzi y Howell Zee. 2001.
28. *Riesgo moral: ¿Alienta el financiamiento del FMI la imprudencia de prestatarios y prestamistas?* Timothy Lane y Steven Phillips. 2002.
29. *El sistema jubilatorio: Un rompecabezas. Prerrequisitos y opciones de políticas en el diseño de jubilaciones y pensiones*. Nicholas Barr. 2002.

30. *Ocultándose en las sombras: El crecimiento de la economía subterránea.* Friedrich Schneider y Dominik Enste. 2002.
31. *Reestructuración del sector empresarial: La función del gobierno en épocas de crisis.* Mark R. Stone. 2002.
32. *¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero?* Marc Quintyn y Michael W. Taylor. 2004.

Marc Quintyn es Subjefe de División en el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI. Muchas de sus publicaciones han aparecido en revistas académicas y profesionales, y ha colaborado en una serie de libros sobre la política monetaria, los sistemas financieros y la integración monetaria y financiera europea. Antes de iniciar su carrera en el FMI, trabajó en el Banco Nacional de Bélgica (Departamento de Investigación) y fue profesor de la Universidad de Limburg (Bélgica). Obtuvo su diploma de doctorado en la Universidad de Gent (Bélgica).



Michael W. Taylor es el representante para asuntos del sector financiero en Indonesia del Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI. Ha publicado numerosos artículos sobre regulación financiera en revistas académicas y profesionales, y es autor o coautor de una serie de libros, entre ellos *Building Strong Banks* (en colaboración con Charles Enoch y David Marston, publicado en 2002 por el FMI). Trabajó anteriormente en el Banco de Inglaterra y ha sido profesor de varias universidades en Reino Unido. También ha sido redactor de la revista *Financial Regulator* y fue redactor adjunto del *FT Financial Regulation Report*. Obtuvo sus diplomas de grado y de doctorado en la Universidad de Oxford.

