

# Sistemas de rendición de cuentas para reguladores del sector financiero

Eva Hüpkes,  
Marc Quintyn  
y Michael W. Taylor



El FMI lanzó la serie ***Temas de economía*** en 1996 con el fin de poner a disposición del público las conclusiones de las investigaciones realizadas por el personal técnico de la institución. La serie ***Temas de economía*** consiste de monografías breves, no técnicas, que abordan asuntos de actualidad destinados a lectores no especializados. Se publican en seis idiomas: árabe, chino, español, francés, inglés y ruso. Este estudio, así como los demás de la serie, refleja la opinión de sus autores y no representa necesariamente la del Directorio Ejecutivo o la gerencia del FMI.

# Sistemas de rendición de cuentas para reguladores del sector financiero

**Eva Hüpkes,  
Marc Quintyn  
y Michael W. Taylor**



©2006 International Monetary Fund

Directora de la serie:

Asimina Caminis

Departamento de Relaciones Externas del FMI

Diseño de la portada:

Massoud Etemadi y Julio Prego

División de Servicios de Multimedia del FMI

*Edición en español:*

División de Español

Departamento de Tecnología y Servicios Generales

ISBN 1-58906-522-0

ISSN 1020-8372

Solicítese a:

Publication Services

International Monetary Fund

700 19th Street, N.W.

Washington, D.C. 20431

U.S.A.

Tel: (202) 623-7430 Fax: (202) 623-7201

E-mail: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)

Internet: <http://www.imf.org/pubs>

## Prefacio

En las últimas décadas se ha afianzado la idea de que los bancos centrales deberían ser independientes de los gobiernos. La experiencia demuestra que la injerencia política en la gestión monetaria suele tener consecuencias económicas perjudiciales. No obstante, las autoridades encargadas de formular las políticas todavía se resisten a otorgar independencia a los organismos que regulan y supervisan el sector financiero. Uno de los motivos es el temor de que los reguladores y supervisores, al poseer amplias responsabilidades y la facultad de sancionar a los que incumplen las normas, lleguen a arrogarse ciertas potestades.

Para evitar esta situación, los organismos reguladores y supervisores deben rendir cuentas de sus actos. Los sistemas de rendición de cuentas permitirían a los ciudadanos ejercer control sobre los organismos, induciéndolos a observar normas estrictas de buen gobierno y desempeño y reforzando su legitimidad. La elaboración de sistemas de rendición de cuentas para los reguladores es más compleja y difícil en el caso del sector financiero que en el caso de los bancos centrales. Sin embargo, es necesario contar con mecanismos para garantizar que los reguladores y supervisores actúen de manera responsable e imparcial frente a todas las partes interesadas, y para impedir que ninguna de ellas ejerza un grado excesivo de influencia o control.

Esta publicación, preparada por David Cheney, es un complemento del folleto número 32 de *Temas de economía: ¿Deben ser independientes los reguladores del sector financiero?*, que está disponible en el sitio del FMI en Internet. Se basa en el IMF Working Paper 05/51, sobre principios y prácticas de rendición de cuentas para los supervisores del sector financiero (“The Accountability of Financial Sector Supervisors: Principles and Practice”), de Eva Hüpkens, Marc Quintyn y Michael W. Taylor, que puede consultarse en [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0551.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2005/wp0551.pdf). Los autores también han publicado artículos sobre este tema: “Regulatory accountability: do’s and dont’s”, en *The Financial Regulator*, vol. 10, No. 1 (junio de 2005), págs. 23–30; y “The Accountability of Financial Sector Supervisors: Principles and Practice”, en *European Business Law Review*, vol. 16, No. 6 (2005), págs. 1575–1620.

*This page intentionally left blank*

## Sistemas de rendición de cuentas para reguladores del sector financiero

---

A pesar de que cada vez se dispone de más datos que señalan que la independencia contribuye a fortalecer el sistema financiero, ¿por qué las autoridades encargadas de formular políticas son reacias a otorgar independencia a los organismos que regulan y supervisan el sector financiero?

En primer lugar, si no están bien estructurados, los organismos de regulación y supervisión (ORS) independientes podrían convertirse en un cuarto poder gubernamental que, por no ser producto de una elección, no estaría sujeto a los mismos frenos y contrapesos que los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Dado que la supervisión suele abarcar temas de índole netamente política —como la decisión de salvar o liquidar un banco— y puede afectar también los derechos de propiedad de los ciudadanos, otorgar independencia a los organismos podría parecer una delegación de autoridad excesiva.

En segundo lugar, a muchas autoridades les preocupa la posibilidad de una “captura reguladora”; es decir que los reguladores, al no contar con la debida supervisión y control políticos, promuevan los intereses de un sector determinado por encima del interés público.

En tercer lugar, es posible que el interés propio sea uno de los motivos por los que las autoridades se resisten a delegar la supervisión del sector financiero. En muchas partes del mundo, la clase política aún considera que el sistema financiero es un medio para generar rentas, aportes para campañas o sobornos, así como para aplicar políticas de redistribución (otorgamiento de créditos dirigidos y a prestatarios relacionados con los bancos) con fines electorales. De esta manera, es posible que los políticos intenten seguir

participando, ya sea formal o informalmente, en la regulación y supervisión del sector financiero, en lugar de delegar estas responsabilidades en un organismo independiente.

Si la renuencia a otorgar independencia se debe a una preocupación genuina por garantizar que los ORS no escapen a los controles constitucionales, la solución consistiría en obligar a los reguladores del sector financiero a rendir plena cuenta de sus actos. Sin embargo, la adopción de los sistemas de rendición de cuentas ha sido difícil, porque la responsabilización es un concepto difuso, variable y complejo, y —lo que es aún más importante— porque suele pensarse que el proceso de rendir cuentas equivale a un control, y por lo tanto es incompatible con la independencia. De hecho, muchos se equivocan al pensar que la independencia y la rendición de cuentas plantean una disyuntiva; en realidad, si se estructuran adecuadamente, los regímenes de rendición de cuentas para los ORS no solo conciben plenamente con la independencia y la buena gestión de gobierno, sino que las afianzan.



## **La relación entre la rendición de cuentas y la independencia**

La renuencia a otorgar independencia a los ORS se deriva de la confusión en torno a la rendición de cuentas y su relación con la independencia. La independencia es un concepto sencillo y relativamente fácil de definir. Cuando una ley o un estatuto se refiere a la independencia de un organismo, generalmente indica que este no acepta directivas del gobierno. La rendición de cuentas es un concepto más difuso y su definición es más complicada. Esta dificultad ha empañado los esfuerzos para incorporar mecanismos concretos y prácticos de rendición de cuentas en el marco jurídico que rige la actividad de los reguladores del sector financiero.

Para comprender el significado de la rendición de cuentas y su relación con la independencia es necesario aclarar algunos principios:

- La independencia de un organismo nunca es absoluta. El poder ejecutivo, que en toda democracia debe rendir cuentas ante los electores, delega facultades al organismo. Por ello, el



organismo tiene que dar cuenta de sus actividades y, si es necesario, tomar medidas para corregir sus deficiencias.

- Rendición de cuentas no es sinónimo de control. La rendición de cuentas es un conjunto de interrelaciones en que se complementan y superponen mecanismos de supervisión con instrumentos de control, sin que nadie en particular controle efectivamente el organismo independiente, que sin embargo permanece “bajo control”.
- La rendición de cuentas y la independencia son conceptos complementarios. La rendición de cuentas refuerza la independencia de un organismo porque legitima sus actos. El organismo forja su reputación explicando al público cómo cumple con su mandato, y permitiendo que se viertan opiniones sobre las políticas que aplica. Es más probable que, en casos polémicos, los ciudadanos confíen y le concedan el beneficio de la duda a un organismo regulador que goza de buena reputación que a otro que no la tiene. Asimismo, la buena reputación también contribuye a incrementar la independencia del organismo.



## Diferencias entre los reguladores y los bancos centrales

A la hora de diseñar sistemas de rendición de cuentas para los reguladores y supervisores del sector financiero, quizá resulte tentador utilizar como modelo los sistemas concebidos para los bancos centrales, dado que estos gozan de muchísima más independencia que los ORS y que la regulación de los bancos centrales y la regulación del sector financiero (sobre todo el bancario) están estrechamente relacionadas. Sin embargo, no es posible trasladar los sistemas de rendición de cuentas creados para las autoridades monetarias a la situación de los supervisores del sector financiero, porque el mandato y los poderes de estos son más amplios y complejos que los de los bancos centrales (véase el cuadro 1, página 4).

¿Cuáles son las principales diferencias entre los ORS y las autoridades monetarias que repercuten en la rendición de cuentas?

**Cuadro 1. Los mecanismos de rendición de cuentas de los bancos centrales y los organismos de regulación y supervisión deben reflejar las diferencias entre ellos**

	Supervisores del sector financiero	Bancos centrales (autoridades monetarias)
<b>Objetivos</b>		
• Único o múltiples	Múltiples	Único
• Capacidad de medición	Difícil	Meta numérica
• Criterios para medir logros	Las prioridades pueden cambiar según los distintos objetivos.	Sencillos, porque son únicos y de carácter numérico
• Confidencialidad frente a la transparencia	Deben buscar equilibrio entre el derecho de los ciudadanos a estar informados y la necesidad de velar por la estabilidad.	La confidencialidad de las medidas desaparece rápidamente y la transparencia se considera valiosa.
• Protección legal	Necesaria	Conveniente
<b>Función reguladora</b>		
	Amplia	Limitada (circunscrita a la política monetaria)
<b>Función de supervisión y ejecución</b>		
• Ejecución activa	Pueden actuar por iniciativa propia (a diferencia de los tribunales).	No ejercen esta función.
• Amplias facultades de intervención y sanción	Deben tener en cuenta el efecto en los derechos civiles (en especial, los derechos de propiedad).	No ejercen esta función.
<b>Relaciones principal-agente</b>		
	Múltiples y complejas	Simple

- *Suele ser más difícil medir el grado en que un ORS cumple su mandato que medir el desempeño de las autoridades monetarias.* Un requisito clave para responsabilizar a los organismos independientes de sus actos es establecer por ley objetivos claros con respecto a los cuales se pueda medir el desempeño de la entidad. En el caso de los bancos centrales, ese objetivo es cada vez con más frecuencia la estabilidad de precios. En el caso de los ORS, el tema es más complicado por tres motivos: uno, la posibilidad de que en la ley no siempre se enuncien de manera clara o explícita las metas de estos organismos; otro,

que los ORS suelen perseguir múltiples objetivos, por ejemplo, garantizar la solidez del sistema bancario, combatir los delitos financieros, proteger a los consumidores e impedir el abuso del mercado y el lavado de dinero; y el otro, que suele ser una tarea difícil medir el grado en que se logran estos objetivos.

- *La pugna entre la transparencia y la confidencialidad es mayor en el caso de los ORS que en el caso de los bancos centrales que dirigen la política monetaria.* Los factores que determinan la política monetaria dejan de ser importantes o pertinentes para las empresas al cabo de un tiempo relativamente breve, por lo que pueden publicarse relativamente pronto. La situación no es la misma en el caso de las decisiones normativas. A la hora de hacer cumplir las regulaciones, los ORS deben velar por los intereses de todas las partes y garantizar la equidad e imparcialidad del proceso. La divulgación podría entorpecer las investigaciones e impedir la imparcialidad en la toma de decisiones. La supervisión también abarca, inevitablemente, asuntos muy delicados desde el punto de vista empresarial. Por ejemplo, revelar —incluso al cabo de algunos años— que se obligó a un banco a tomar medidas correctivas puede generar inestabilidad y socavar la confianza en el sector bancario. No obstante, debería suponerse que las decisiones de los ORS y los fundamentos de esas decisiones son de dominio público, aunque se divulguen mucho después de ocurrido el hecho. Al fomentar la transparencia, es más probable que las decisiones de los organismos de supervisión estén bien razonadas y fundamentadas tanto en el Derecho como en los hechos. La divulgación limita las decisiones arbitrarias.
- *A diferencia de las autoridades monetarias, los ORS suelen gozar de amplias facultades para establecer normas.* Esta potestad comprende normas prudenciales, requisitos para la declaración y la divulgación de datos y reglamentos organizativos y normas de conducta.
- *Los reguladores del sector financiero cuentan con una amplia autoridad de supervisión y ejecución de las normas, por lo cual están obligados a rendir cuentas ante el sector que regulan y*

*ante el poder judicial del país.* Los ORS tienen autoridad para exigir el cumplimiento y sancionar el incumplimiento de las normas, y eso es lo que los diferencia no solo de los bancos centrales sino también del sistema judicial. En primer lugar, los ORS pueden exigir el cumplimiento de las normas, en tanto que los bancos centrales no tienen una potestad equivalente con respecto a la función que ejercen en la conducción de la política monetaria. En segundo lugar, hay diferencias importantes entre la forma en que un ORS ejerce su autoridad para exigir el cumplimiento y la forma en que el poder judicial ejerce su autoridad equivalente. A diferencia de la ejecución judicial, la verificación del cumplimiento de las regulaciones es de carácter activo: los ORS exigen el cumplimiento por iniciativa propia y de conformidad con los objetivos establecidos por ley. Hacer cumplir las regulaciones no es la misión de los ORS, sino más bien el medio a través del cual cumplen su mandato y alcanzan los objetivos estipulados por ley. El ejercicio de la autoridad de ejecución de un ORS debe estar justificado públicamente. El organismo debe demostrar que su política de ejecución mantiene un equilibrio justo entre las medidas de cooperación que facilitan el cumplimiento y las medidas coercitivas orientadas hacia la disuasión. A diferencia de los tribunales, el desempeño de los ORS no debe medirse a partir de la cantidad de juicios procesados o de sentencias dictadas, sino más bien en función del cumplimiento y logro general de los objetivos establecidos por ley.

- *Los ORS tienen que rendir cuentas ante múltiples instancias.* En vista de la diversidad de intereses que podrían verse afectados, el modelo tradicional, vertical, de “un principal y un agente” que se aplica a los bancos centrales —los cuales rinden cuentas básicamente al poder ejecutivo o legislativo— no es adecuado para los ORS. Estos organismos operan en un entorno en que los mecanismos apropiados de rendición de cuentas están diversificados. Como es lógico, los ORS tienen que rendir cuentas sobre todo ante los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, pero también tienen una responsabilidad directa frente a más diversas instancias, como las

entidades supervisadas, los clientes de dichas entidades, el público en general y organismos homólogos.



## Elaboración de sistemas de rendición de cuentas

La regulación y supervisión de los mercados financieros es una actividad compleja y especializada para la cual se pueden utilizar múltiples sistemas de rendición de cuentas. Estos sistemas se clasifican en distintas categorías, y para que un conjunto de sistemas sea eficaz esas categorías deben estar representadas de una manera equilibrada.

- En un sistema *ex ante* la presentación de informes ocurre antes de que el organismo actúe (por ejemplo, mediante consultas con las partes interesadas acerca de las políticas de supervisión y regulación).
- En un sistema *ex post* la presentación de informes ocurre después de que se hayan tomado las medidas (por ejemplo, en los informes anuales).
- En un sistema de tipo explicativo se deben describir las medidas tomadas e indicar las razones que las propiciaron.
- En un sistema rectificativo existe la obligación de reparar los daños ocasionados corrigiendo las deficiencias del proceso de formulación de políticas o normas.
- En un sistema de tipo procesal se deben seguir los requisitos vinculados a los procesos.
- En un sistema de tipo sustantivo o funcional es necesario que las medidas de regulación y supervisión que se tomen estén justificadas por los objetivos del organismo.
- En un sistema de responsabilidad personal el enfoque es el cumplimiento de las obligaciones delegadas a las personas dentro del organismo.
- En un sistema de tipo financiero el enfoque es la presentación de los estados contables.
- En un sistema basado en el desempeño lo que se mide es el grado en que el organismo logra sus objetivos.

Antes de adoptar sistemas de rendición de cuentas, es necesario que las autoridades tomen las siguientes medidas:

- Cerciorarse de que el mandato y los objetivos del organismo establecidos por la ley sean claros y específicos.
- Complementar el mandato con un conjunto de principios y procedimientos operativos o especificar los resultados que se espera que alcance al organismo.
- Enunciar claramente en la ley los mecanismos de rendición de cuentas frente a los tres poderes del gobierno y las demás partes interesadas.

A continuación se describe la naturaleza de la obligación de rendir cuentas de los ORS ante las distintas instancias y se presentan algunas recomendaciones. La información aparece resumida en el cuadro 2 (página 9).

### Rendición de cuentas ante el poder legislativo

Los parlamentos ejercen su influencia en las actividades de supervisión en virtud de sus facultades legislativas; es decir, son responsables de establecer el marco jurídico para el funcionamiento de los ORS. La obligación de estos organismos de rendir cuentas ante el poder legislativo tiene tres fines: garantizar que el mandato de los ORS sea adecuado, determinar si las facultades otorgadas a los reguladores del sector financiero se ejercen eficazmente y sirven para alcanzar los objetivos buscados, y brindar un canal de comunicación en el caso de que fuera necesario enmendar las leyes. Los órganos legislativos no deberían ejercer un poder inmediato sobre los ORS ni emitir directrices concretas sobre cómo llevar a cabo la supervisión.

- Mencionar en la ley los requisitos de presentación de informes al parlamento, indicando la modalidad y la frecuencia.
- Disponer que los ORS presenten informes a las comisiones parlamentarias y no al pleno del parlamento. Las comisiones por lo general tienen conocimientos más especializados y gozan de más independencia.
- Permitir que el parlamento realice investigaciones ad hoc.
- Evitar que el poder legislativo ceda su función de supervisión al poder ejecutivo.

**Cuadro 2. Posibles sistemas de rendición de cuentas para organismos de regulación y supervisión**

Rendición de cuentas ante:	Contenido y forma	Tipo de sistema
Poder legislativo	• Informe periódico (anual) a la asamblea o comisión	<i>Ex post</i> —explicativo
	• Interrogatorios y presentaciones verbales ad hoc	<i>Ex post</i> —explicativo
	• Presentaciones ad hoc de propuestas de nuevas leyes	<i>Ex ante</i> —explicativo o rectificativo
	• Presentación del resultado del presupuesto	<i>Ex post</i> —financiero
	• Informe de auditoría	<i>Ex post</i> —financiero, explicativo o rectificativo
Poder ejecutivo	• Informe periódico al ministro de Hacienda o al gobierno	<i>Ex post</i> —explicativo
	• Presentaciones formales ad hoc, información sobre evolución del sector	<i>Ex post</i> —explicativo, a menudo solo informativo
	• Propuestas de nuevas normas/ decretos gubernamentales	<i>Ex ante</i> —explicativo o rectificativo
Poder judicial	• Control judicial	<i>Ex post</i> —rectificativo, procesal
	• Responsabilidad por irregularidades en la supervisión	<i>Ex post</i> —rectificativo y de responsabilidad sustantiva
Sector supervisado	• Consulta sobre nuevas regulaciones	<i>Ex ante</i> y <i>ex post</i> —explicativo, rectificativo
	• Análisis del efecto de regulación y evaluaciones de costo-beneficio	<i>Ex ante</i> y <i>ex post</i> —explicativo
	• Información sobre prácticas de regulación y supervisión en el sitio de Internet, informes anuales y conferencias de prensa y declaraciones públicas de representantes de los ORS	<i>Ex ante</i> o <i>ex post</i> —según el tema, explicativo
Clientes y público en general	• Declaración de misión	<i>Ex ante</i> y <i>ex post</i> —explicativo
	• Información sobre prácticas de regulación y supervisión en el sitio de Internet, informes anuales y conferencias de prensa y declaraciones públicas de representantes de los organismos reguladores y supervisores	<i>Ex ante</i> y <i>ex post</i> —explicativo
	• Educación del consumidor	<i>Ex post</i> —explicativo, rectificativo
	• Sistemas de defensoría del pueblo y juntas de protección del consumidor (Reino Unido)	<i>Ex post</i> —explicativo, rectificativo

- Impedir que los parlamentarios sean miembros de directorios o comisiones encargados de las operaciones o de la formulación de políticas. Quizá sea útil contar con un representante parlamentario en el directorio de un ORS, pero si dicho representante ocupa cargos en organismos ejecutores con acceso a información confidencial, existe el peligro de que no se respete la separación entre la rendición de cuentas y el control.

### Rendición de cuentas ante el poder ejecutivo

Es necesario que exista una línea directa de responsabilidad ante el poder ejecutivo (por lo general, el ministerio de Hacienda). El ejecutivo es el poder al que le incumbe la responsabilidad final de formular y dirigir las políticas financieras, el que suele emitir normas y el que ejerce una función clave a la hora de nombrar al director principal y a los miembros del directorio del ORS.

- Mencionar en la ley los requisitos de presentación de informes, estableciendo la modalidad y frecuencia de los informes, para garantizar que el gobierno esté al tanto de la evolución del sector financiero. La mejor manera de establecer y mantener el contacto es mediante informes periódicos y comunicaciones de carácter oficial y oficioso.
- Permitir que el poder ejecutivo realice investigaciones ad hoc sobre la forma en que el ORS cumple con las normas financieras.
- Garantizar que en la ley se especifiquen los criterios para despedir a los altos funcionarios del ORS.
- Prohibir que el ministerio de Hacienda, en los países en que tiene poder de supervisión, participe directamente en la toma de decisiones operativas o relativas a las políticas. La supervisión en sí misma promueve la rendición de cuentas, pero hay que impedir que se convierta en un medio para ejercer influencia política sobre los ORS. El propio ministerio de Hacienda debería rendir cuentas ante el poder legislativo en cuanto al manejo de la relación con el organismo supervisor del sector financiero.



### Rendición de cuentas ante el poder judicial

Las personas y las empresas que se ven afectadas por las decisiones de un organismo deben tener el derecho de exigir una reparación ante los tribunales. Dadas las amplias facultades jurídicas que se les otorgan a los ORS, el control judicial de las medidas de supervisión es la piedra angular de la rendición de cuentas de estos organismos. Este tipo de rendición de cuentas, que se ejerce a posteriori, tiene por objeto garantizar que el ORS lleve a cabo sus actividades dentro de los límites de la ley.

- Garantizar que haya margen para que el poder judicial pueda someter a examen administrativo a los ORS. Esto es importante para evaluar el cumplimiento de las debidas garantías procesales por parte de organismos cuando toman decisiones que afectan a personas y empresas, como el otorgamiento o el retiro de licencias y la imposición de sanciones.
- Garantizar, en el caso de que se considere necesario algún tipo de control judicial, que los procedimientos estén claramente definidos para que el proceso de supervisión no quede subordinado al proceso de control judicial.
- Incluir procedimientos que hagan responsables a los ORS de las pérdidas incurridas por no haber ejercido debidamente sus facultades de supervisión.
- No dejar el examen administrativo en manos del ministerio encargado de la supervisión, ya que ello puede perjudicar la independencia.

### Rendición de cuentas ante otras partes interesadas

La mayoría de los ORS se financian parcial o totalmente mediante las comisiones que cobran a las instituciones que supervisan, por lo cual, al menos en cierta medida, deben rendir cuentas ante dichas instituciones. Si el mandato del organismo incluye la protección al consumidor, el organismo también debe rendir cuentas a los consumidores, cuyos reclamos debe atender. Asimismo, los ORS deben rendir cuentas al público en general, es decir, al electorado, que es la fuente básica de responsabilidad en un sistema democrático.

La transparencia, la consulta, la participación y la representación son instrumentos poderosos para establecer y mantener un régimen

de rendición de cuentas. La transparencia se puede lograr divulgando públicamente todas las normas, prácticas de supervisión y decisiones importantes; los requisitos de presentación de informes anuales y las conferencias de prensa y demás comunicaciones periódicas. Los ORS deberían realizar consultas frecuentes con las instituciones supervisadas acerca de temas relacionados con las políticas. Deberían contar con mecanismos para consultar a los representantes de las partes que probablemente se vean afectadas por los actos del organismo en cuanto a la idoneidad y aplicabilidad de las normas propuestas. Deberían publicarse y debatirse los proyectos de normas. La rendición de cuentas ante los sectores industriales y los consumidores también se puede lograr otorgando a estos la debida representación en los comités de supervisión.

- Crear mecanismos que obliguen a los ORS a rendir cuentas ante las entidades que los financian.
- Promover la transparencia exigiendo que los ORS den a conocer información pertinente a todas las partes interesadas.
- Cerciorarse de que los ORS establezcan y modifiquen las normas consultando previamente con las entidades sujetas a supervisión.
- Incluir representantes del sector sujeto a supervisión y de los consumidores en los consejos fiscalizadores y consultivos del ORS.

### Rendición de cuentas sobre cuestiones financieras

Es conveniente que un ORS goce de independencia financiera respecto del gobierno a fin de garantizar su autonomía. Una manera de lograrlo es que las entidades reguladas financien las actividades de supervisión. No obstante, esto podría crear la posibilidad de que las entidades supervisadas ejerzan una influencia indebida. Por lo tanto, sea cual fuere el medio de financiamiento, el ORS debería estar obligado a declarar con transparencia la forma en que gasta sus fondos.

- Disponer la realización de auditorías financieras independientes de los ORS a fin de garantizar la gestión financiera adecuada, la exactitud de los informes financieros y el uso eficiente de los recursos.

- Establecer un cuerpo interno de inspectores, con acceso directo a todos los registros y datos del ORS, que presente informes periódicos al consejo fiscalizador o al poder legislativo.

### Supervisión externa

Cada vez más la integración financiera internacional exige que las normas aplicadas por los ORS sean supervisadas fuera de la jurisdicción nacional; lo que se pretende con esta medida es limitar el contagio de los problemas internos del sector financiero a otros países. Hace poco se crearon dos mecanismos para hacer un seguimiento externo de los sistemas normativos y de supervisión internos: el control por parte del FMI y del Banco Mundial en el marco del Programa de Evaluación del Sector Financiero (PESF), y las evaluaciones mutuas y los exámenes de pares.

De acuerdo con el marco del PESF, expertos externos se encargan de evaluar las normas que los organismos reguladores aplican en distintos países, con el fin de determinar la calidad de los marcos normativos y de supervisión. Con miras a garantizar la aplicación coherente de las normas internacionales, otras organizaciones y agrupaciones internacionales, como el Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueo de Capitales (GAFI) y sus organismos regionales, llevan a cabo evaluaciones mutuas y exámenes de pares en determinadas áreas, como la legislación contra el lavado de dinero. Los países también pueden supervisarse entre sí para medir el grado de equivalencia de sus marcos normativos y de supervisión. La vigilancia, las evaluaciones mutuas y los exámenes de pares no constituyen mecanismos de rendición de cuentas en el sentido más estricto, pero sí exigen que los ORS rindan cuentas de sus normas y prácticas ante expertos externos, ante la comunidad internacional y ante el público en general, lo cual sirve para reforzar la legitimidad de dichos organismos.



### Ampliar el debate

El avance hacia la independencia de los ORS se ha visto obstaculizado por el temor de que tal independencia desemboque en una

delegación excesiva de autoridad, dadas las amplias facultades delegadas a estos organismos. Sin embargo, es posible paliar ese temor si se desmitifica y aclara el concepto de la rendición de cuentas en el sector financiero, y si se adoptan mecanismos adecuados que permitan controlar la compleja misión y la labor de los ORS. De hecho, si son apropiados y se instrumentan bien, los sistemas de rendición de cuentas beneficiarán a todos: los políticos estarán satisfechos de que los ORS estén bajo control, y los ORS contarán con mecanismos que garantizan su independencia. En el cuadro 3 (páginas 16 a 23) se presentan algunos de los sistemas de rendición de cuentas vigentes en algunos países.

Existen otras formas de facilitar la rendición de cuentas que no se analizan en este folleto, tales como exigir que el mandato de los organismos reguladores y supervisores sea lo más concreto posible, a fin de definir con claridad las funciones que el organismo debe ejercer para cumplir con su cometido; o emprender ciertas reformas institucionales para garantizar que los mandatos de los distintos organismos no se dupliquen ni se superpongan.

Este número de *Temas de economía* se centra en los reguladores del sector financiero, pero las recomendaciones para la elaboración de sistemas de rendición de cuentas para los ORS tienen una aplicación más amplia. En primer lugar, está creciendo el interés mundial en los ORS independientes orientados a otros sectores de la economía. En segundo lugar, cada vez son más los bancos centrales que incluyen entre sus objetivos oficiales el logro y la preservación de la estabilidad financiera (además de la estabilidad monetaria o de los precios). El objetivo de estabilidad financiera es tan difícil de definir como el mandato de los ORS. Un estudio reciente demuestra que los actuales sistemas de rendición de cuentas previstos en las leyes de los bancos centrales de la mayoría de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos con el fin de lograr estabilidad financiera presentan deficiencias y no ofrecen las garantías suficientes y necesarias de que el banco central, como organismo independiente, cumpla con sus objetivos de estabilidad financiera. En tercer lugar, el debate sobre los mecanismos de rendición de cuentas del Banco Central Europeo (una institución regional sin un gobierno verdaderamente

regional) aún no ha llegado a una conclusión satisfactoria. Por otro lado, está surgiendo un nuevo debate acerca de la estructura adecuada de supervisión del sector financiero en la zona del euro, cuyo sistema de rendición de cuentas entraña su propia problemática. Esperamos que el presente número de *Temas de economía* constituya un aporte a este y a otros debates.

**Cuadro 3. Sistemas oficiales de rendición de cuentas para supervisores del sector financiero en ciertos países**

	Reino Unido	Alemania
<b>Institución</b>	Autoridad de Servicios Financieros (FSA, por sus siglas en inglés)	Autoridad Federal de Supervisión Financiera
<b>Base legal</b>	Ley de Servicios y Mercados Financieros, 2000	Ley que crea la Autoridad de Supervisión Financiera, 2002
<b>Función</b>	Supervisión y regulación de bancos, compañías de seguros, programas de inversión colectiva, empresas de inversión, bolsas de valores y cámaras de compensación y liquidación bancaria.	Supervisión y regulación de bancos, instituciones de servicios financieros, compañías de seguros y mercados de valores y de derivados
<b>Objetivos establecidos por ley</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener la confianza en el sistema financiero.</li> <li>• Promover la comprensión del sistema por parte del público en general.</li> <li>• Garantizar un grado de protección adecuado para los consumidores.</li> <li>• Combatir los delitos financieros.</li> </ul>	Los objetivos descritos en cada una de las leyes que rigen las actividades de supervisión se refieren a la estabilidad y el funcionamiento del sistema financiero.
<b>Organismo de supervisión</b>	Comisión no ejecutiva a cargo de la revisión del desempeño de la FSA, los controles financieros internos y la remuneración de los miembros ejecutivos.	El Consejo de Administración supervisa la composición de la gerencia: presidente y vicepresidente del ministerio de Hacienda; delegados de los ministerios de Hacienda, Economía y Justicia; parlamento; los sectores bancarios, de seguros y de inversiones; y el Bundesbank (sin derecho a voto). El presidente informa periódicamente al Consejo de Administración sobre las actividades de gestión.

Canadá	Japón
Oficina del Superintendente de Instituciones Financieras (OSFI, por sus siglas en inglés)	Organismo de Servicios Financieros (FSA, por sus siglas en inglés)
Ley de la OSFI, 1997	Ley de la FSA, 2000
Supervisión de bancos y de otras instituciones financieras constituidas al ámbito federal.	Supervisión de los sectores bancario, de seguros y de valores.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisar las instituciones financieras para determinar si son solventes y cumplen la ley.</li> <li>• Si no cumplen la ley, informar a la gerencia y exigir medidas correctivas.</li> <li>• Promover la adopción de políticas y procedimientos de control de riesgos.</li> <li>• Vigilar los acontecimientos del sector que puedan perjudicar la situación financiera de las instituciones.</li> <li>• Administrar la legislación federal conforme a las leyes de instituciones bancarias, compañías de seguro, empresas fiduciarias y de préstamos, asociaciones crediticias cooperativas y de jubilaciones y pensiones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecer un sistema financiero estable y dinámico.</li> <li>• Desarrollar un sistema financiero de vanguardia.</li> <li>• Formular y aplicar normas que protejan a los usuarios.</li> <li>• Asegurar la transparencia y la imparcialidad en la administración financiera sobre la base de reglas claras.</li> <li>• Reforzar los conocimientos técnicos y la capacidad de anticipación del personal y perfeccionar la estructura administrativa.</li> </ul>
La Comisión de Supervisión de Instituciones Financieras (FISC, por sus siglas en inglés) no ejerce una supervisión directa, sino que facilita la consulta y el intercambio de información entre sus miembros en todos los asuntos vinculados directamente con la supervisión de instituciones financieras. La FISC está integrada por el superintendente, el administrador del Banco de Canadá, el presidente de la Corporación de Seguros de Depósitos de Canadá, el comisionado de la Oficina de Consumidores financieros de Canadá y el viceministro de Hacienda.	Ministro de servicios financieros

**Cuadro 3 (continuación)**

	Reino Unido	Alemania
<b>Relación con el ejecutivo (ministerio (de Hacienda y gobierno))</b>	El Tesoro nombra y destituye al presidente de la FSA y designa al presidente de la comisión no ejecutiva.	El presidente de Alemania designa al presidente y al vicepresidente.
	La FSA presenta al Tesoro un informe anual junto con el informe de la comisión no ejecutiva.	El ministro de Hacienda tiene poder de supervisión.
	El ministro de Hacienda es el jefe oficial de la OSFI y rinde cuentas al Parlamento.	
<b>Relación con el Parlamento</b>	El Tesoro presenta al Parlamento el informe anual de la FSA para que lo someta al examen de la comisión especial del Tesoro.	El Parlamento está representado por cinco delegados en el Consejo de Administración.
<b>Rendición de cuentas ante las partes interesadas y el público en general</b>	Publicación del informe anual.	Publicación del informe anual.
	Consulta pública respecto del ejercicio de la potestad normativa.	Un Comité Consultivo integrado por representantes de los sectores académico, financiero y de las organizaciones de consumidores puede hacer recomendaciones sobre las prácticas de supervisión.
<b>Rendición de cuentas en materia presupuestaria/ auditoría</b>	El Tesoro puede delegar el examen de la FSA a una comisión independiente.	El presidente somete el proyecto de presupuesto a la aprobación del Consejo de Administración. Al cierre del ejercicio fiscal, el presidente somete los estados contables a la aprobación del Consejo de Administración, previo consentimiento del ministro de Hacienda.
		Se presentan informes de auditoría independientes al presidente, al Consejo de Administración, al ministerio de Hacienda y al Interventor Financiero Federal.



---

Canadá

Japón

---

El superintendente es nombrado por el gobierno y rinde cuentas periódicamente al ministro de Hacienda.

El ministro de Hacienda puede solicitar la divulgación pública de información para analizar la situación de una institución financiera.

El superintendente también es miembro del Comité Consultivo Superior y del Directorio de Corporación de Seguros de Depósitos de Canadá.

El ministro de Hacienda es responsable de la OSFI y rinde cuentas al Parlamento.

El ministro es miembro del gabinete y es nombrado por el primer ministro.

El superintendente presenta el informe anual al ministro de Hacienda, quien a su vez lo envía al Parlamento.

Publicación del informe anual.

Publicación del informe anual.

Consulta con los sectores industriales y con otras partes interesadas respecto de normas y pautas prudenciales.

Consultas anuales sobre presupuestos y evaluaciones con el sector y sus representantes.

El presupuesto de la OSFI requiere la aprobación del directorio del Tesoro, aunque en la práctica el artículo de la ley de la OSFI que lo dispone no se aplica, ya que de los gastos de la OSFI no suelen superar el total de cargos e ingresos recaudados y las sumas dispuestas por el Parlamento.

El FSA se financia con fondos del presupuesto del gobierno central.

El auditor general de Canadá examina las cuentas.

**Cuadro 3 (continuación)**

	Corea	Chile
<b>Institución</b>	Comisión de Supervisión Financiera (FSC, por sus siglas en inglés)	Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF)
<b>Base legal</b>	Ley de Creación de Organismos de Supervisión del Sector Financiero, 1999	Ley General de Bancos, 1997
<b>Función</b>	Supervisión de instituciones financieras y de mercados de valores.	Supervisión y normas prudenciales de bancos e instituciones financieras.
<b>Objetivos legales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promulgar y modificar normas y disposiciones de supervisión del sector financiero</li> <li>• Aprobar las operaciones de las instituciones financieras.</li> <li>• Programar inspecciones, análisis y sanciones a las instituciones financieras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Supervisar el banco estatal y los bancos y entidades financieras que no son supervisadas por ningún otro organismo.</li> <li>• Impartir instrucciones y adoptar medidas necesarias para corregir irregularidades en las entidades supervisadas, a fin de proteger a los depositantes y a otros acreedores y velar por el interés público.</li> <li>• Supervisar el cumplimiento de leyes, reglamentos, normas y otras notificaciones legales por parte de las entidades supervisadas.</li> </ul>
<b>Organismo de supervisión</b>		
<b>Relación con el ejecutivo (ministerio de Hacienda)</b>	El presidente de Corea designa a los miembros de la comisión (viceministro de Hacienda y Economía, vicedirector del Banco de Corea, presidente de la Corporación de Seguros de Depósitos de Corea y expertos recomendados por el ministerio de Hacienda y de Economía, el ministerio de Justicia y el presidente de la Cámara de Comercio e Industria de Corea).	El superintendente es designado por el presidente de Chile.  La SBIF se comunica con el gobierno por intermedio del ministerio de Hacienda.

Polonia	Hungría
Naradowy Bank Polski (NBP), Comisión de Supervisión Bancaria	Autoridad de Supervisión Financiera de Hungría (HFSA, por sus siglas en inglés)
Ley de Bancos del 27 de agosto de 1997	Ley CXXIV de 1999 referida a la Autoridad de Supervisión Financiera de Hungría.
Supervisión de bancos.	Supervisión y regulación del sector de servicios financieros.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la seguridad de los fondos depositados en las cuentas bancarias.</li> <li>• Garantizar que los bancos cumplan la Ley de Bancos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promover el funcionamiento fluido de los mercados de dinero y de capitales.</li> <li>• Proteger el interés de clientes e instituciones financieras.</li> <li>• Reforzar la transparencia de los mercados.</li> <li>• Mantener una competencia de mercado justa y regulada.</li> </ul>
Consejo directivo integrado por el presidente y entre seis y ocho miembros, dos de los cuales son vicepresidentes del NBP, designados por el gobierno. Su función es dirigir las actividades del NBP.	El consejo de supervisión está integrado por 15 miembros y está presidido por el presidente de la HFSA. Se designan 5 miembros sobre la base de consultas realizadas con el ministro de Hacienda y 10 miembros sobre la base de consultas con asociaciones profesionales. El consejo es un órgano consultivo.
El presidente del consejo directivo es el presidente del NBP y el vicepresidente es un representante del ministerio de Hacienda. Los otros miembros son representantes del presidente de Polonia, el Fondo de Garantía Bancaria, la Comisión Nacional de Valores, el ministerio de Hacienda y la inspectoría general de supervisión bancaria. El gobierno recibe evaluaciones anuales sobre la situación financiera del sector bancario.	El primer ministro elige dos vicepresidentes propuestos por el ministro de Hacienda por recomendación del presidente del consejo de supervisión.  El presidente de la HFSA presenta informes anuales al gobierno.

**Cuadro 3 (conclusión)**

	Corea	Chile
<b>Relación con el Parlamento</b>		
<b>Rendición de cuentas ante las partes interesadas y el público en general</b>	Publicación del informe anual.	La SBIF debe informar al público en general sobre el estado de las instituciones supervisadas al menos tres veces por año.
<b>Rendición de cuentas en materia presupuestaria y de auditoría</b>	El ministerio de Hacienda y Economía, el Banco de Corea y la FSC pueden solicitar e intercambiar información.	La SBIF brinda información al ministerio de Hacienda y al Banco Central de Chile sobre las instituciones supervisadas. El contralor general de Chile examina las cuentas.

Fuente: Leyes nacionales.

Polonia	Hungría
<p>El presidente y el vicepresidente son nombrados por el Sejm (cámara baja del Parlamento) a solicitud del presidente de Polonia.</p>	<p>El Parlamento elige al presidente de acuerdo con la propuesta del primer ministro. El presidente de la HFSA informa a la comisión parlamentaria correspondiente sobre las actividades de supervisión anuales que lleva a cabo, basándose en el informe presentado al gobierno.</p>
<p>El informe anual se presenta a la Sejm.</p>	
<p>Publicación del informe anual.</p>	<p>Publicación del informe anual.</p>
<p>La Comisión de Supervisión Bancaria consulta con la Asociación de Banqueros de Polonia respecto de las propuestas de modificaciones técnicas de las normas financieras.</p>	<p>Dos tercios de los miembros del consejo de supervisión se designan sobre la base de consultas con asociaciones profesionales.</p>
<p>La Cámara Superior de Control realiza una auditoría de las actividades de la Comisión de Supervisión Bancaria y del NBP.</p>	<p>La Oficina Estatal de Auditorías examina las actividades de la HFSA, cuyas funciones son supervisadas por el ministerio de Hacienda. Sus cuentas forman parte del presupuesto de este ministerio.</p>

---

## 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. 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. 2000.
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: ¿Alimenta 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.
33. *La educación de los niños en los países pobres.* Arye L. Hillman y Eva Jenkner. 2004.
34. *¿Puede el alivio de la deuda estimular el crecimiento de los países pobres?* Benedict Clements, Rina Bhattacharya y Toan Quoc Nguyen. 2005.
35. *Reforma financiera: ¿Qué factores la afectan y qué otros le dan forma?* Abdul Abiad y Ashoka Mody. 2005.
36. *Preservación de la estabilidad financiera.* Garry J. Schinasi. 2005.
37. *La integración de los países pobres en el sistema de comercio mundial.* 2006.
38. *Transición hacia un tipo de cambio flexible: ¿Cómo, cuándo y a qué ritmo?* Rupa Duttagupta, Gilda Fernandez y Cem Karacadag. 2006.
39. *Sistemas de rendición de cuentas para reguladores del sector financiero.* Eva Hüpkens, Marc Quintyn y Michael W. Taylor. 2006.

*This page intentionally left blank*



**Eva Hüpkles** es Jefa de Regulación de la Comisión Bancaria Federal Suiza (SFBC). Antes de incorporarse a la SFBC, trabajó en el Departamento Jurídico del FMI. Es miembro del colegio de abogados de Nueva York y es egresada de la Universidad de Ginebra, el Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra y la Universidad de Georgetown, y obtuvo un doctorado en Derecho en la Universidad de Berna, Suiza. Eva Hüpkles también es asesora del FMI en cuestiones de normativa financiera.



**Marc Quintyn** es Asesor del equipo de Asistencia Técnica para África del 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 política monetaria, la regulación y supervisión de los sistemas financieros y la integración monetaria y financiera de Europa. 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 Ghent (Bélgica).



**Michael W. Taylor** es actualmente Director de Política Bancaria de la Autoridad Monetaria de Hong Kong. Previamente trabajó en el Departamento de Sistemas Monetarios y Financieros del FMI. Ha publicado numerosos artículos sobre regulación financiera en revistas académicas y profesionales, y es autor y 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 también en el Banco de Inglaterra, y ha sido profesor en varias universidades del Reino Unido y redactor de la revista *Financial Regulator* y redactor adjunto del *FT Financial Regulation Report*. Obtuvo sus diplomas de grado y de doctorado en la Universidad de Oxford y una Maestría en Derecho en la Universidad de Londres.

