

La reforma del sistema financiero salvadoreño y el fortalecimiento de sus instituciones reguladoras y supervisoras¹

Raúl Moreno

Introducción

Reflexionando en torno al notable dinamismo observado por el sistema financiero salvadoreño en los años recientes, cuyo comportamiento contrasta con la marcada desaceleración en el ritmo de crecimiento del resto de sectores de la actividad económica², salta la necesidad de puntualizar sobre algunos aspectos propios del funcionamiento del sistema financiero, con el propósito de avanzar hacia un marco que nos permita una mayor articulación del sistema financiero con los principales sectores productivos, de manera que aquél pueda acompañarlos y facilitarles su desarrollo.

La notoria desarticulación del sistema financiero salvadoreño del resto de actividades productivas de la economía, la concentración oligopólica del mercado financiero en una téttrada bancaria, la presencia de conflictos de intereses en los consejos directivos de los entes reguladores, los traslapes de competencias y la indefinición de responsabilidades entre instituciones reguladoras, la carencia de garantías en desmedro de los intereses de los usuarios del sistema — por omisión o permisión legal —, y la manifiesta inoperancia de los entes supervisores del sistema ante la presencia de acciones de defraudación a la economía pública por parte de algunas instituciones financieras y comerciales, son algunos de los aspectos que nos instan a la búsqueda inmediata de soluciones integrales y de carácter sistémico a estos fenóme-

nos que constituyen verdaderos óbices para el desarrollo económico del país.

Las reformas al funcionamiento del sistema financiero y el fortalecimiento de las instituciones normadoras y supervisoras del mismo, deben apuntar hacia la consolidación de mayores niveles de competitividad, transparencia y confianza en el funcionamiento del sistema financiero; así mismo deben asegurar que estas entidades reguladoras no subordinen su accionar a los intereses de grupos económicos y financieros nacionales o internacionales, ni que la política monetaria, cambiaria y financiera se enmarque en intereses de corto plazo, partidistas o electorales. De igual forma, una condición relevante en la autonomía de estas instituciones es mejorar la capacidad de control de la sociedad civil sobre estas instancias, a través de una mayor participación en la propuesta de los cargos directivos, en el seguimiento de sus funciones y en la suscripción de préstamos con organismos financieros internacionales por parte de la Asamblea Legislativa.

Uno de los componentes fundamentales de esta reforma es la autonomía de la banca central y de las superintendencias (del sistema financiero, de pensiones, de valores y de empresas y sociedades mercantiles), así como la delimitación de las responsabilidades de cada institución, con el fin de eliminar los vacíos legales en sus respectivas legislaciones, las indefiniciones y los traslapes de competencias.

Otro aspecto a tomar en cuenta es el creciente proceso de liberalización financiera y la consecuente desregulación de los mercados financieros. Esta es un área en la cual la internacionalización de los mercados ha avanzado mucho en el ámbito mundial, particularmente en la eliminación de trabas a la circulación del capital financiero; su expansión le viene imprimiendo a las economías un considerable grado de volatilidad, en la medida en que éstas descansan cada vez más en flujos de capital fundamentalmente especulativos.

En la búsqueda de una solución integral a la problemática del sistema financiero nacional, es necesario analizar los nuevos escenarios y tendencias internacionales, sus mecanismos de funcionamiento, la inserción misma de los mercados financieros nacionales en los mercados internacionales, las potencialidades y peligros que conlleva dicha inserción, la definición de los nuevos marcos regulatorios y principalmente, cuáles podrían ser los mecanismos para que el mercado financiero sirva de apoyo al desarrollo económico y social de los pueblos.

En el presente artículo se exponen los aspectos más relevantes de la propuesta que la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) está desarrollando en el marco de la autonomía y el fortalecimiento de la banca central, y se hacen señalamientos puntuales sobre otros aspectos relacionados con la supervisión y el funcionamiento del sistema financiero.

Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica del BCR

La función básica del banco central consiste en el mantenimiento de la estabilidad financiera de la economía. Esto puede interpretarse desde una doble perspectiva: en sentido estricto, como la búsqueda de la

estabilidad de los precios internos; y en sentido amplio, como la búsqueda de la estabilidad monetaria, lo cual amplía el alcance de los precios y la tasa de interés, hasta el valor externo de la moneda o tipo de cambio.

La dimensión macroeconómica es de competencia exclusiva del banco central, no así la dimensión microeconómica, que se asocia con el funcionamiento eficiente y estable de los intermediarios financieros, cuya responsabilidad debería ser el objetivo básico de las superintendencias. El banco central, por su parte, debería incidir sobre la dimensión micro sólo en virtud de la relación existente entre las políticas monetarias, financiera y cambiaria, y las operaciones de las instituciones financieras.

En la definición de la función esencial del Banco Central se hace necesario reformar su carácter institucional y misión. De manera que deba tener por objetivo fundamental velar por la estabilidad financiera del país, mediante la aplicación de políticas que garanticen el valor interno y externo de la moneda. Esto supone que algunas de las competencias actualmente desarrolladas por el BCR deberían ser trasladadas a otras instituciones responsables, de tal forma que el Banco pueda concentrar todos sus esfuerzos en la meta singularizada; con ello se requeriría fortalecer la capacidad institucional del resto de entes estatales del ámbito económico, como son los Ministerios de Hacienda, Economía, Trabajo y Presidencia, los cuales recibirían algunas de las competencias secularmente realizadas en el Banco Central, tales como la definición de la política fiscal, la definición de metas de crecimiento de la economía y la contabilidad nacional.

Uno de los aspectos medulares en materia de autonomía de la autoridad monetaria, está relacionado con el nombramiento de su

Consejo Directivo. A este respecto es indispensable garantizar la separación de los intereses de los grupos económicos, financieros y políticos, para lo cual se buscará minimizar los posibles conflictos de intereses.

En cuanto al procedimiento para la elección de los Directores, se propone puntualmente que todos los miembros del Consejo sean nombrados por el Presidente de la República y ratificados por la Asamblea Legislativa con voto calificado, es decir, con la aprobación de los dos tercios de los diputados. Los nombramientos se realizarán en base de las ternas presentadas para cada una de las seis plazas por parte de las siguientes instituciones:

■ Las Universidades de El Salvador, Centroamericana José Simeón Cañas, Matías Delgado y Escuela Superior de Economía y Negocios.

■ El Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas, la Asociación Salvadoreña de Profesionales en Administración de Empresas, el Consejo de Vigilancia de la Contaduría Pública y Auditoría y por la Federación de Asociaciones de Abogados de El Salvador.

■ Centros de investigación y estudios económicos nacionales.

El presidente de la República convocará a las instituciones arriba mencionadas, para que éstas presenten sus respectivas ternas.

En cuanto a la conformación del Consejo Directivo se considera básico garantizar los principios de idoneidad, honorabilidad y estabilidad en los cargos, en base de lo cual se propone que éste se halle integrado por:

■ Un Presidente, nombrado para un período de siete años;

■ Un Vicepresidente, nombrado para un período de siete años; quien sólo tendría derecho al voto cuando el Presidente estuviere ausente.

■ Cuatro Directores Propietarios nombrados para un período de seis años.

El nombramiento de los Directores Propietarios se hará para períodos escalonados de seis años; sin embargo, para garantizar que la finalización de sus mandatos sea escalonada y no coincidan en el mismo año, se propone de manera transitoria y sólo para el primer grupo de Directores electos con la puesta en práctica de esta reforma, que los plazos sean distintos, siendo estos: de seis, cinco, cuatro y tres años para cada uno de los cuatro Directivos.

El mandato del Presidente y Vicepresidente será simultáneo y en ningún caso podrán ser reelegidos en sus cargos durante períodos consecutivos, esto último con el fin que se concentren en sus actividades evitando favorecer a la administración de turno de manera que puedan facilitar con ello su posterior reelección, ya que podría restar independencia a sus acciones; no obstante, pueden ser elegidos como miembros del Consejo Directivo

Los Directores podrán reelegirse en sus cargos por un período que no exceda a dos mandatos, y en caso de no reelegirse, podrían optar a la Presidencia o Vicepresidencia del Banco, en cuyo caso no podrían ser reelectos nuevamente como Directores. Si un Director no terminare su período, y es electo presidente del banco, no podrá optar después a un nuevo período como Director.

Cada uno de los Directores Propietarios tendrá su respectivo Director Suplente, quienes asistirán a las sesiones con derecho de voz pero no de voto. Serán nombrados de la misma forma que los propietarios y los

reemplazarán como miembros del Consejo Directivo en caso de ausencia temporal o definitiva; en caso de ausencia permanente de los miembros propietarios, los suplentes asumirán el cargo por el tiempo que faltare para finalizar el período.

Además de la exigencia para los Directivos en materia de cumplimiento de la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios y Empleados Públicos, creemos que los Directores deberán demostrar su carencia, personal y familiar, como propietario de acciones de cualquiera de las instituciones del sistema financiero y empresas relacionadas, así como su no-pertenencia al Consejo Directivo de éstas.

Los miembros del Consejo Directivo, al tomar posesión de sus cargos, deberán entregar a un fideicomiso la administración de cualesquiera valores o activos financieros negociables que fueran de su propiedad, de sus cónyuges e hijos menores de edad, para que sean administrados por una entidad debidamente autorizada sin que ésta pueda recabar y recibir instrucciones de inversión del interesado.

Así mismo, deberán abstenerse de adquirir bienes y activos financieros que puedan menoscabar su independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, producirles conflictos de interés o permitirles el uso de información privilegiada.

Cada uno de los miembros del Consejo deberá presentar al momento de tomar posesión de su cargo, una declaración jurada ante la Superintendencia del Sistema Financiero, de manera que conste que no se encuentra inhabilitado para el desempeño de su cargo; en caso de que la inhabilitación aconteciera con posterioridad, el Director está en la obligación de informarlo inmediatamente a la Superintendencia.

En lo que respecta a las sesiones del Consejo Directivo, éstas deberán ser convocadas por el Presidente o por quien haga sus veces, y se celebrarán periódicamente, por lo menos, cuatro veces al mes. El Consejo podría ser también convocado por dos directores cuanto menos. Todos los Directores asistentes a una reunión tienen la obligación de votar, salvo los que se excusen por tener alguna incompatibilidad, lo cual debe quedar claramente consignado en el acta de la reunión.

Las sesiones del Consejo se celebrarán válidamente con la concurrencia de tres de sus miembros y las resoluciones requerirán como mínimo tres votos conformes, salvo en aquellos casos que en la Ley exija una mayoría especial. Si se da un empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

El Vicepresidente será el secretario y órgano de comunicación del Consejo y como suplente fungirá uno de los Directores. Las certificaciones de las resoluciones del Consejo serán expedidas por el Secretario Director, quien tendrá las funciones que el Consejo establezca. Dichas resoluciones se darán a conocer a través de una publicación mensual en al menos dos de los principales periódicos de mayor circulación nacional.

El Superintendente del Sistema Financiero o un delegado de éste podrá asistir a las reuniones del Consejo Directivo del Banco, con voz pero sin voto. Su presencia es particularmente importante en todas aquellas reuniones en que se discutan las disposiciones o medidas que atañen a las instituciones financieras, y decisiones internas del Banco.

El sistema de remuneraciones para el Presidente, Vicepresidente y demás miembros del Consejo Directivo, deberá ser establecido por éste, considerando el historial

salarial, su nivel de formación y las remuneraciones que se encuentren vigentes en las instituciones bancarias. Para propiciar una mayor transparencia en el manejo del Banco, deberán publicarse en el Diario Oficial las resoluciones en que se fijen o modifiquen las remuneraciones directas e indirectas de cada uno de los miembros del Consejo.

El Presidente y Vicepresidente deben ser funcionarios con dedicación exclusiva al Banco, y su calidad será incompatible con cualquier otro cargo público o privado, sea o no remunerado. También será incompatible la prestación de servicios que sean remunerados con fondos fiscales o de entidades en que el Estado tenga participación, salvo en el caso en que éstos se dedicaren a labores docentes y académicas.

En ningún caso debería de permitirse la obtención de remuneraciones extraordinarias a las establecidas para el Presidente y Vicepresidente del Banco, ya sean éstas provenientes de recursos propios, públicos o privados. A diferencia del Presidente y Vicepresidente, el régimen de dedicación para el resto de miembros del Consejo debería ser parcial, y en ningún caso debería ser menor que la mitad del tiempo de dedicación completa. Durante su mandato, los Directores con dedicación parcial y sus respectivos suplentes no podrán ostentar cargos de dirección en instituciones del sistema financiero, empresas relacionadas, instituciones públicas o autónomas.

Otro de los aspectos medulares en la consolidación de la autonomía del banco central es el manejo de la información y la transparencia en el manejo de la política. Los miembros del Consejo Directivo y demás autoridades del banco deberán tener la obligación de garantizar la libertad de información sobre diseño y ejecución de las políticas monetaria, financiera y cambiaria. De

igual manera, y con el propósito de superar la asimetría de información, debería ser obligación de los miembros del Consejo asegurar que la información económica y financiera producida por el Banco tenga circulación pública.

Todos los miembros del Consejo deberían mantener la confidencialidad de la información privilegiada a la que hubieren tenido acceso durante su mandato, para evitar por esta vía el aprovechamiento personal del manejo de tal información. Dicha obligación se aplicaría no sólo al período en funciones sino también cuando los Directores hubieren concluido su mandato.

Con relación a las inhabilidades para el desempeño del cargo como Director, merecería la pena incluir entre las restricciones que no exista en el Consejo ninguna representación de gremios empresariales (agropecuarios, industriales, comerciantes y financieros); que el cargo de miembro del Consejo, como ya se dijo, sea incompatible con la propiedad directa o indirecta de capital de los bancos y financieras, así como con la administración de alguna de las instituciones del sistema financiero; que los Directores se encuentren solventes en sus cuotas familiares con la Procuraduría General de la República y sin juicios pendientes por paternidad irresponsable; además de los literales f) hasta el n) incluidos en la propuesta de reforma a la Ley Orgánica del BCR, realizada por el mismo Banco Central.

El logro de la autonomía del BCR no sólo pasa por procurar la elección de personas idóneas para su Consejo Directivo, sino que también hace referencia a la estabilidad en el cargo de los Directores, es por ello que se considera que los miembros del Consejo sólo podrán ser separados de sus cargos por decisión aprobada por los dos tercios de los votos de la Asamblea Legislativa y con ex-

presión de causa. La remoción debería fundarse en alguna de las siguientes circunstancias:

■ Cuando el Director afectado hubiere votado favorablemente resoluciones del Banco, que impliquen un grave y manifiesto incumplimiento de su objeto u otras faltas graves de las obligaciones que le impone la Ley Orgánica.

■ Cuando se compruebe un incumplimiento sistemático y persistente de los objetivos del banco consignados en el Programa Monetario.

■ Cuando se someta deliberadamente al Consejo Directivo información falsa.

■ Cuando en el ejercicio de sus funciones se demuestre la violación de alguno de los artículos relacionados con incompatibilidades e inhabilidades contenidos en la Ley.

■ Cuando se compruebe incapacidad mental y/o física que impida el correcto ejercicio de sus funciones.

■ Cuando se demuestre un incumplimiento deliberado de los acuerdos del Consejo Directivo.

■ Cuando sea condenado por delitos dolosos.

Por otra parte, debe corresponder a la Superintendencia del Sistema Financiero en forma sumaria, calificar y declarar inhabilidad de los miembros del Consejo. No obstante, los actos autorizados por cualquier Director inhábil antes de que la inhabilidad fuere declarada, no se invali-

darán con respecto del Banco, ni de terceros.

La incidencia de la Asamblea Legislativa en la conformación del Consejo Directivo y el ejercicio de Programación Monetaria realizado por el Banco Central, también exige transformaciones en las actuales atribuciones del Presidente del Banco y en el mismo cumplimiento de dicho Programa. Así, por ejemplo, el Presidente debería velar por la concreción de las metas consignadas en el Programa Monetario, y en caso de incumplimiento estaría obligado a explicar ante la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo las razones que han llevado a tal situación. El incumplimiento reiterado y no justificado de dichas metas podría llevar a la remoción del Presidente, con voto calificado de la Asamblea.

El Presidente del BCR debería presentar a la Asamblea Legislativa y al Ejecutivo, antes del 30 de septiembre de cada año, una evaluación del cumplimiento del Programa Monetario

Deben quedar explícitas en el Programa Monetario las metas de crecimiento de los agregados monetarios y de la inflación, ya que ambos constituyen algunas de las principales metas del Banco Central; en el caso de la inflación es necesario establecer claramente para cada año un piso y un techo en dicha variable, y la medición que se piensa utilizar para su seguimiento, para lo cual se propone que sea la tasa promedio anual del Índice de Precios al Consumidor (IPC). Como se ha dicho anteriormente, el incumplimiento sistemático e injustificado de esta meta debería ser causal de destitución del presidente del BCR.

Aparejado a lo anterior, se hace necesaria una revisión de la metodología de cálculo del IPC que lleva a cabo la Dirección General de Estadísticas y Censo (DI-

GESTYC), actualizar las ponderaciones del índice mediante la actualización permanente de Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos, elevar la cobertura del indicador, mejorar el seguimiento y monitoreo de los precios.

El programa monetario deberá presentarse al Presidente de la República y a la Asamblea Legislativa, y hacerse del conocimiento irrestricto del público. De esta manera, el Banco debe informar al Ejecutivo y Legislativo sobre las políticas y normas generales que dicte en el ejercicio de sus atribuciones; asimismo, deberá asesorar al Presidente de la República, cuando éste lo solicite, en todas aquellas materias que tengan relación con las actividades del Banco. El Presidente del Banco y cualquier miembro del Consejo Directivo podría ser interpelado y/o convocado por la Asamblea o cualquiera de sus comisiones, para exponer las políticas y actividades realizadas por la institución.

El Presidente del BCR debería presentar a la Asamblea Legislativa y al Ejecutivo, antes del 30 de septiembre de cada año, una evaluación del cumplimiento del Programa Monetario, las medidas correctivas para garantizar su cumplimiento y/o la justificación de las revisiones a las metas del mismo. De igual manera deberá presentar un informe con proyecciones y medidas correspondientes para el año calendario siguiente.

Cabe señalar la importancia que tiene la participación del Presidente del Banco en el Comité Económico del Gobierno, lo cual es congruente con los objetivos de coordinación con la política macroeconómica, pero asegurándose que con ello no se comprometa la autonomía del Banco en cuanto al diseño y ejecución del Programa Monetario.

En este sentido, para la elaboración del

Programa Monetario, y en la ejecución de las políticas que éste adopte, han de tomarse en cuenta las políticas económicas que lleve a cabo el Gobierno, las diversas actividades que el Estado, las instituciones y empresas estatales de carácter autónomo, efectúen en el mercado cambiario, monetario y crediticio. Sin que con ello se menoscabe la autonomía e independencia del Banco en la definición y ejecución de la política monetaria y en la ejecución de la cambiaria.

Respecto de las reuniones del Consejo Directivo, los Ministros de Economía y Hacienda podrán asistir, con derecho a voz pero no de voto, por invitación expresa del Consejo, cuando los temas a tratar sean de interés trascendental. Dichos Ministros podrán a su vez solicitar reuniones extraordinarias con el Consejo Directivo para dar su opinión sobre aspectos de la política monetaria, sin que transcurra más de un mes a partir de su solicitud. Asimismo, el Presidente del Banco u otro miembro que el Consejo Directivo designe de entre los Directores, podría ser convocado por el Comité Económico del Gobierno para que explique las políticas ejecutadas, sin perjuicio de la independencia del Banco.

Sobre la instrumentación de la política monetaria es importante fijar reglas específicas y claras que regulen las operaciones del Banco Central a fin de superar el manejo discrecional que actualmente éste mantiene sobre la emisión monetaria, de forma que se pueda lograr mayor transparencia y credibilidad en el diseño y la puesta en práctica de las políticas. A este respecto se identifican dos posiciones contrapuestas: quienes propugnan por un manejo discrecional, lo justifican en la capacidad de adaptación y mayor flexibilidad de la política, sobre todo cuando prevalecen entornos poco estables y con mucha incertidumbre; y quienes se decantan por la definición de reglas

para la regulación de la política monetaria.

Es de esperar que la definición de reglas claras para la emisión y el control monetario, posibiliten la consecución de un sistema financiero estable y sólido, y que en este contexto resulte innecesaria la presencia cotidiana del Banco Central como prestamista de última instancia, reduciéndose tal función exclusivamente a situaciones coyunturales y/o de crisis en el sistema, generadas por factores exógenos.

En este marco, se consideran algunos aspectos puntuales a la legislación vigente, que podrían contribuir a la definición de reglas para el manejo monetario. En primer lugar, sería de esperar que el control de la base monetaria se realice principalmente a través de las Operaciones de Mercado Abierto, mediante la utilización de títulos privados en poder del Banco Central o de la utilización de los activos internacionales de reserva, siempre y cuando no comprometan el manejo cambiario y la estabilidad externa de la moneda.

Se torna necesario erradicar la colocación discrecional y permanente de títulos del BCR en las instituciones financieras, ya que además de representar altos costes financieros para el Banco, se prestan a favorecer a grupos económicos particulares o afectan negativamente el funcionamiento de los bancos; más bien es necesario que todas las colocaciones de títulos del BCR se hagan en un ambiente competitivo, ya sea por oferta pública o subasta. Debería prohibirse expresamente al Banco Central la colocación forzosa de títulos que emita en la cartera de inversiones de los bancos y financieras o su negociación fuera de esquemas de mercado.

En cuanto a la participación del BCR en las operaciones de reportos, es evidente que no existen condiciones competitivas para sus

colocaciones y que su intervención en este tipo de operaciones no corresponde con su papel de control de la liquidez de la economía; dado que los reportos representan una "mesa de dinero" en la que compiten principalmente agentes privados -bancos- por efectivo de corto plazo.

Por otra parte, el encaje legal continúa siendo un instrumento muy utilizado para el control de la liquidez pese a su impacto directo sobre la tasa de interés, además de que representa un altísimo coste financiero para el Banco Central —mucho mayor que el que correspondiente a las OMA—. Por ello, se plantean algunas consideraciones a este respecto, a saber:

- Evitar que los intereses pagados a los Certificados de Encaje (CEDES) se mantengan muy por encima de la tasa de interés correspondiente a los Certificados de Administración Monetaria (CAM), a efecto de que no se produzcan desencajes, ni se eleven excesivamente las pérdidas financieras del Banco Central.
- No deben emitirse CEDES exentos del pago de impuestos.
- Eliminar el pago de interés por el encaje de cualquier obligación (de corto o largo plazo) contraída por los bancos nacionales en el extranjero.
- Mantener y estimular bajos encajes para los préstamos sectoriales que posibiliten la reactivación de la economía.
- Autorizar únicamente el pago de interés por encaje para los depósitos mayores que 180 días.
- Dado el impacto directo que el encaje tiene sobre el costo del dinero se propone bajar la tasa promedio máxima de su nivel actual (25%), de manera que ésta pueda ubicarse

globalmente en torno al 15.0% en promedio de los depósitos.

En lo tocante a la regulación del sistema financiero y el mercado de capitales, el Banco Central debe establecer una tasa de interés pasiva de referencia, consistente con los objetivos del Programa Monetario, que sirva como indicador de la tasa de interés de equilibrio y proporcione a depositantes e inversionistas una idea del nivel de riesgo en el mercado; las normas para la definición y ajuste de la tasa de interés de referencia deberían ser establecidas por el Banco Central³. En la actualidad las tasas de interés de referencia que son publicadas por el BCR son promedios aritméticos simples, muy alejados de las tasas reales efectivamente cobradas por los bancos y financieras -no solo por ser promedios aritméticos, sino porque excluyen el cobro de comisiones-.

Respecto de la independencia y coordinación entre el banco central y la superintendencia del sistema financiero, existen al menos tres argumentaciones de peso que propugnan por la separación de las esferas macroeconómica —de manejo monetario— y la microeconómica —de supervisión financiera—.

La presencia de inminentes conflictos en el cumplimiento de los objetivos macro y micro, podrían conducir a la subordinación de la estabilidad financiera del país ante acciones en pro de la estabilidad de algunos bancos; esto desde luego, está determinado en buena medida por el rol de prestamista de última instancia que el Banco Central asume, pues en aras de evitar la quiebra de alguna institución financiera, podría acudir en su auxilio, descuidando con ello la estabilidad del sistema. También se dice que la separación de competencias contribuye a fortalecer la disciplina del mercado y que es una forma de eliminar el riesgo moral⁴.

En el manejo del financiamiento realizado por el Banco Central para conservar la estabilidad del sistema financiero, merece la pena puntualizar que tanto en los créditos de estabilización como en los créditos para cubrir deterioros estructurales, debe ser la Superintendencia del Sistema Financiero y no el Banco Central, el ente que debe establecer las condiciones y fijar las recomendaciones para que en forma coordinada con el Banco Central se lleven a cabo un Plan de Estabilización o Ajuste en las instituciones financieras con problemas.

La propuesta del BCR de exigir una programación financiera anual a los bancos, darle seguimiento y recomendar medidas correctivas es positiva, ya que introduce un elemento más de control; sin embargo, estos requerimientos son más del orden microeconómico; por tanto, deberían corresponder a la Superintendencia del Sistema Financiero.

En otro orden, merece especial atención la constitución de un Instituto Nacional de Estadísticas (INE), que garantice mayor autonomía y credibilidad respecto de la actual DIGESTYC, y que logre absorber las funciones de generador de estadísticas que actualmente tiene el BCR, principalmente la elaboración de las cuentas nacionales. Aunque el Banco necesita generar sus propias estimaciones, cálculos y proyecciones, para efectos del Programa Monetario; en materia de Contabilidad Nacional debería ser el INE quien elaborara oficialmente las cuentas del producto por ramas y sectores, estadísticas de corto plazo, la matriz insumo producto.

Se recomienda mantener tal como están en la legislación vigente los aspectos de Operaciones Internacionales y Cambiarias. En lo que respecta a Otras Operaciones y Relaciones con el Estado, destaca la importancia de mantener la prohibición al Banco

Central de financiar directa o indirectamente al Estado; de igual forma vale señalar la necesidad de mantener un adecuado nivel de coordinación entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda a efecto de ordenar la emisión y colocación de los CAM y las Letras del Tesoro (LETES), esto para evitar las superposiciones en las colocaciones de ambos títulos, que se observan regularmente.

Finalmente, aunque es competencia del Banco Central y del Ministerio de Hacienda la celebración de acuerdos, contratos y convenios con el Fondo Monetario Internacional, así como la realización de las operaciones que resultaren de estos contratos; dada la trascendencia nacional y las implicaciones derivadas de estos, debe someterse al conocimiento de los Organos Ejecutivo y Legislativo, y a la aprobación de este último órgano con voto calificado.

La supervisión del sistema financiero

Considerando las características particulares de las instituciones financieras, que usualmente son fuente de inestabilidad para los sistemas de pagos, no sólo por el riesgo que se deriva de los desbalances en la estructura de sus activos y pasivos, sino también por la utilización de recursos ajenos que se comprometen vía endeudamiento, se vuelve una necesidad la regulación de los intermediarios financieros, como medio para reducir la inseguridad y apuntalar la robustez y solvencia del sistema financiero.

La necesidad de transitar desde el enfoque de la supervisión tradicional, basado en funciones de auditoría, hasta el enfoque de la supervisión prudencial, que diagnostica y evalúa la solvencia y estabilidad de las

instituciones financieras, es uno de los elementos fundamentales a superar en el funcionamiento de la Superintendencia, y en base de la cual se concentran algunas propuestas de reforma a su Ley Orgánica.

Aunque las labores de supervisión del sistema exigen una estrecha coordinación entre las políticas de la Superintendencia del Sistema Financiero con las del Banco Central, esto para garantizar la estabilidad financiera del país y la operación eficiente y solidez del sistema, consideramos igualmente imprescindible avanzar hacia una autonomía administrativa y presupuestaria de la Superintendencia.

Consideramos que para el desempeño de las atribuciones de la Superintendencia del Sistema Financiero, ésta debería contar con Intendencias especializadas en: Bancos y Financieras, Administradoras de Fondos (pensiones e inversiones), Casas de Valores, Instituciones de Seguros, y Emisoras de Tarjetas de Crédito. La evaluación de intermediarios se realizaría tanto con respecto de instituciones especializadas como de grupos financieros consolidados.

La unificación de las varias Superintendencias existentes en una sola, posibilitaría concentrar los esfuerzos dispersos, evitando la duplicación de funciones; superar los traslapes de competencias y responsabilidades entre Superintendencias que se derivan de la misma naturaleza de las operaciones que realizan los intermediarios financieros; definir una estructura administrativa pequeña y eficiente constituida por Intendencias especializadas, de manera que posibiliten la redimensión del tamaño de las actuales Superintendencias; y facilitar las labores de supervisión consolidada a los grupos financieros, entre otros.

Dado el apareamiento y el crecimiento ace-

lerado durante los últimos años de conglomerados que constituyen grupos financieros y económicos, es urgente avanzar hacia la supervisión de dichos grupos, para lo cual habría que adoptar labores de supervisión acordes a estos nuevos escenarios.

En cuanto a la conformación del Consejo Directivo de la Superintendencia, se recomienda un tratamiento similar al correspondiente al Consejo Directivo del Banco Central, sin que esto anule la presencia de un representante del Banco en el Consejo de la Superintendencia, que es fundamental a efectos de la coordinación inter-institucional. Es importante que los Superintendentes y miembros del Consejo Directivo sean elegidos y/o removidos por voto calificado de la Asamblea Legislativa, de manera que pueda garantizárseles una mayor independencia en el ejercicio de sus funciones.

Una de las atribuciones básicas de la Superintendencia es el adecuado manejo de la información. Se propone que ésta lleve y publique información estadística sobre balances de situación, estado de resultados, índices financieros y calidad de los activos de las instituciones bajo su control; así como, hacer disponible al público los resultados de las evaluaciones que realice. Para efectos de hacer más accesible la información a los depositantes e inversionistas, la Superintendencia debería publicar su opinión sobre los estados financieros de las diferentes instituciones, así como calificarlas en base de las diferentes metodologías vigentes.

Dado que el articulado de la Ley Orgánica de la Superintendencia del Sistema Financiero correspondiente a Fiscalización, se concreta a la verificación del cumplimiento de los requisitos mínimos que contiene dicha ley, consideramos necesario añadir otros elementos:

La Superintendencia debería realizar dos veces al año una evaluación técnico financiera de las instituciones bajo su control. Además, debería aplicar técnicas de diagnóstico para verificar la solvencia y estabilidad de las mismas, siendo ella quien dicte las normas y reglamentos. También debería implementar un sistema de indicadores de alerta temprana para identificar instituciones en problemas⁵.

En base de la evaluación técnico financiera, el diagnóstico de solvencia y estabilidad, y el uso de indicadores de alerta temprana, la Superintendencia establecerá recomendaciones o exigirá acciones correctivas cuando se identifique un deterioro en la situación de los intermediarios bajo su control. En casos de deterioro extremo, la Superintendencia podrá intervenir instituciones para su rehabilitación o liquidación.

La Superintendencia debe publicar un boletín estadístico con información relacionada a balances de situación, estados de resultado, índices financieros, calidad de activos de las instituciones bajo su control, resultados de la evaluación técnico financiera y del diagnóstico de solvencia y estabilidad.

Reformas al funcionamiento del sistema financiero

Retomando algunos aspectos específicos de la Ley de Bancos e Instituciones Financieras, en materia de Solvencia se plantea la necesidad de añadir que los activos contingentes sean incluidos en la valoración de los activos ponderados, según las recomendaciones del Comité de Basilea.

Considerando que algunos bancos suelen recurrir a la emisión de bonos convertibles en acciones como medio para incrementar indirectamente su capital, debería añadirse al artículo 42 de la Ley de Bancos e

Instituciones Financieras, que dichos bonos convertibles deberán ser considerados como elementos del capital complementario.

Buscando compatibilizar las reformas sugeridas a la Ley Orgánica del BCR con las correspondientes a la Ley de Bancos e Instituciones Financieras, debería precisarse en ésta que el encaje se define en función de la liquidez del intermediario (micro) y no del control monetario (macro), en ese sentido, no podrá utilizarse como instrumento de control monetario y no debería exceder en promedio el 15% del total de depósitos de un intermediario.

Dentro de las facilidades de financiamiento del Banco Central, los créditos por liquidez deberían otorgarse en condiciones poco atractivas para los bancos (cortísimo plazo y muy costosos), de manera que su tasa de interés sea superior al 10.0% de su coste marginal, por ejemplo. Esto, desde luego, que entraña para la Superintendencia alguna competencia.

En materia de límites y prohibiciones en la concesión de créditos, habría que armonizar con estándares regionales e internacionales los límites a concentración de cartera con partes relacionadas, funcionarios, etc.

También es importante apoyar la facultad que debe tener la Superintendencia del Sistema Financiero de requerir cambios en la administración superior o junta directiva de las instituciones que controla.

Además de la divulgación sobre clasificación de activos y valores por parte de la Superintendencia, los intermediarios financieros deberían estar obligados a calificarse por lo menos dos veces al año por instituciones especializadas para tal efecto. El resultado de las calificaciones debe publicarse en dos periódicos de circulación nacional. Por su parte, las calificadoras de riesgo

deberán estar debidamente registradas y autorizadas para operar por la Superintendencia del Sistema Financiero. Las calificadoras publicarán dos veces al año el resultado de sus evaluaciones.

En la remisión de información por parte de los intermediarios financieros, es importante que aparezcan las firmas de los responsables —directivos— de la institución y de la firma auditora que certifique la veracidad de la información, de manera que en caso de comprobarse la falsedad de la información proporcionada se pueda dar cauce judicial al hecho. Como competencia de la Superintendencia, se recomienda que lleve un registro de firmas auditoras.

Es necesario avanzar más en la modernización de diferentes agentes financieros no bancarios, tales como las cooperativas de ahorro, bancos de los trabajadores, cajas de ahorro y algunas ONG's financieras, ya que este tipo de instituciones se dedica a atender a sectores económicos marginados del crédito de las instituciones formales. La modernización de estos agentes puede ser un elemento importante para introducir una mayor competencia en el sector financiero, y pasa necesariamente por institucionalizar algún tipo de supervisión "sui-generis", que les permita a estas instituciones acceder a la captación de depósitos y a líneas de crédito del BMI. En este sentido, valoramos muy positivamente los esfuerzos por modernizar las cooperativas de crédito que actualmente realiza FEDECACCES.

Finalmente, en el ámbito que corresponde al Banco Multisectorial de Inversiones (BMI), cabe señalar que su Dirección y administración superior, que está a cargo de la Junta Directiva, es nombrada en su totalidad por el Consejo Directivo del BCR. Esto opera en perjuicio de la independencia del BCR, dada la inminente capacidad que éste tiene para incidir en las

operaciones crediticias y de inversión que a través del BMI realiza con instituciones privadas. De aquí que se recomiende una efectiva independencia de la Junta Directiva del BMI, no sólo del BCR, sino también de las asociaciones agropecuarias e industriales, y de las instituciones financieras, que mantienen sendos representantes en dicha Junta Directiva.

Dado que el BMI realiza operaciones con intermediarios privados, a los que deben realizar evaluaciones de riesgo para poder autorizar a que realicen operaciones financieras consigo, es importante tener presente que el BMI también debería estar bajo la vigilancia y control de la Superintendencia del Sistema Financiero.

Las calificaciones de riesgo deberían adecuarse con base en dictamen de la Intendencia especializada para tal efecto. Las calificaciones se fundamentarán en la suficiencia patrimonial, el adecuado manejo del riesgo y la calidad de activos, la administración adecuada, la liquidez satisfactoria, y una aceptable rentabilidad sobre el patrimonio. Dichas calificaciones se deberían utilizar para evaluar a los bancos y financieras sujetas de crédito del BMI, y para realizar las provisiones y reservas del caso. En lo que respecta a las instituciones no formales o no bancarias - bancos de trabajadores, cajas de ahorro, cooperativas de ahorro, ONG's- que atienden a sectores marginados por el sistema financiero formal, se deberían establecer mecanismos alternativos para su calificación y acceso a las líneas de crédito del BMI.

Notas

¹ El presente artículo es parte del trabajo de investigación realizado por la Unidad de Estudios Macroeconómicos de la FUNDE, bajo los auspicios de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo (US-AID). El equipo de investigación de este proyecto está integrado por Raúl Moreno (coordinador), Roberto Góchez Sevilla (investigador), Rodrigo Goitia (investigador) y Arnoldo Camacho (consultor internacional). Los contenidos acá expuestos forman parte de la Propuesta de Reforma al Sistema Financiero y Fortalecimiento Institucional, desarrollada por la FUNDE.

² Esta tesis se desarrolla más ampliamente en: Moreno, Raúl (1996): Evolución del Sector Financiero durante 1996, Alternativas para el Desarrollo, No. 42, FUNDE, San Salvador; y Moreno, Raúl (1996): ¿Desaceleración de la actividad económica o crisis en el esquema de crecimiento?, Alternativas para el Desarrollo, No. 41, FUNDE.

³ En la definición de la tasa de interés de referencia podrían utilizarse criterios como: la tasa de inflación, la tasa de interés, el riesgo país y la tasa de devaluación.

⁴ En este caso, el riesgo moral se interpreta como la consecuencia que recae en los usuarios del sistema financiero por la falta de información (o la existencia de información asimétrica). Así, ante la carencia de información sobre la solvencia, robustez y calidad de los intermediarios a quienes se confiarán los depósitos o las inversiones, al usuario le ocasiona inseguridad o riesgo moral.

⁵ Los indicadores de alerta temprana se utilizan como instrumentos que permiten identificar potenciales problemas en los bancos. Entre las técnicas más conocidas se encuentran: el diagnóstico de irregularidad financiera, el método CAMEL y el modelo FDIC.