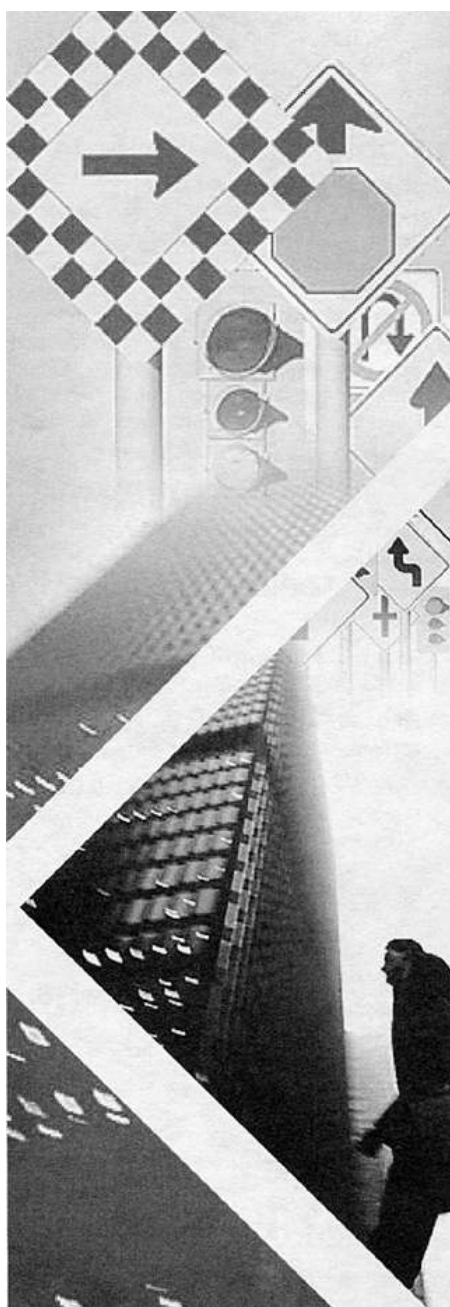


# El poder público del Estado no es absoluto

Emilio Unzueta



Se me ha invitado a este Panel para exponer cual es nuestra visión acerca de la Regulación y Supervisión Financiera. La perspectiva de los banqueros, no va a variar mucho respecto a la visión del ciudadano de la calle. Tanto él como nosotros somos actores de un sistema económico, somos parte de la sociedad civil y, como todos, estamos sometidos a ese "imperium" que ejerce el Estado a través de sus poderes, órganos y la vigencia de la Ley. En esta relación de subordinación Estado - Ciudadano naturalmente, nosotros los comerciantes, los productores, los trabajadores, los banqueros y la sociedad civil en su integridad vamos a buscar, en todo momento, que esa relación sea justa, equitativa, transparente y, sobre todo, que garantice el bienestar común.

Es importante destacar cómo ese "imperium" absoluto del Estado ha ido mortificándose a lo largo de los últimos siglos. El progreso ha añadido a la civilización elementos que nos permiten afirmar, en forma contundente, que el Poder Público del Estado no es absoluto. El Poder Público del Estado Moderno es un poder sometido a la Ley es un poder sometido a límites.

El Ciudadano del Estado Moderno dispone de instrumentos reales para reclamar, para hacer que ese Poder no actúe en forma prepotente o en forma ilimitada. Más aun, ahora, a principios del nuevo milenio, la Administración Pública no solo está sometida a un fuerte control jurídico, sino también, en muchos países, tiene Responsabilidad Patrimonial directa. Eso quiere decir que la Administración, cuando causa daño económico al ciudadano por no respetar el ordenamiento jurídico vigente, debe pagar el perjuicio emergente.

La lucha contra las inmunidades del Poder Público a lo largo de la historia ha sido incuestionable. Hoy en día estamos frente a un Estado responsable por sus actos y eso, desde mi perspectiva, es fundamental para alcanzar el así llamado Estado de Derecho. Si en Bolivia queremos consolidar el Estado de Derecho debemos hacer lo necesario para garantizar el gobierno de las leyes y poner en marcha un sólido sistema de protección al ciudadano.

La visión de nosotros los banqueros acerca de la Regulación y la Supervisión Financiera, sin dejar de lado los elementos comunes que hacen a esa relación Estado - Ciudadano, tiene por supuesto un

componente adicional que se desprende de nuestra propia actividad y de las relaciones que se derivan de ésta.

La intermediación financiera en el sistema económico "per se" tiene una importancia fundamental en el desarrollo de un país. La importancia es tan significativa que todos los Estados, cualquiera sea el sistema económico y político, han reservado y asignado un mecanismo especial y directo para regular y supervisar a quienes captan el ahorro de la colectividad para financiar la inversión en el sistema.

## Intensidad de la intervención del Estado

La Intervención del Estado en el sistema financiero, a través de la Banca Central y los órganos de regulación y supervisión del Estado, debe estar orientada a proteger el ahorro de la comunidad, a preservar la estabilidad del sistema de pagos, a garantizar un adecuado y ágil financiamiento al sector productivo, a profundizar el ahorro y democratizar el crédito, a regular la oferta y la demanda monetaria, así como también a garantizar los derechos del cliente usuario y los derechos de las instituciones financieras actoras del sistema.

Negar entonces la intervención regulatoria en cualquier sistema financiero no cabe. Lo que varía es la intensidad de esta intervención; intervención que, además, cada país debe fijar en función a las características propias del modelo económico que quiere aplicar y en función al rol que le quiere asignar al Estado frente al funcionamiento de los mercados y a las limitaciones intrínsecas que quiere imponer a la gestión pública para gobernar el que hacer financiero.

## Subordinados a la Ley

El pasado, especialmente en América Latina, se ha caracterizado por tener una intervención marcada del Estado en el sistema financiero. Muchas veces se ha reprimido la iniciativa privada, se han controlado precios, se ha fijado la tasa de interés y se ha asignado el crédito. El Estado ha reflejado sus políticas imponiendo obligaciones, restricciones, limitaciones, prohibiciones y autorizaciones de diversa índole. ¿Cuál ha sido el resultado de este

tipo de intervención? Durante los años ochenta, el sistema financiero de América Latina ha sufrido la crisis mas profunda de su historia. Con ello ha quedado comprobado que una extrema intervención del Estado tiende a confundir la participación de los actores privados con el rol fiscalizador del Estado.

Analizando retrospectivamente esta amarga experiencia, definitivamente debemos evitar que el Estado asuma, en nombre y por cuenta de nosotros los ciudadanos, todos los riesgos y desafíos inherentes al desarrollo de nuestros países.

En un ambiente de liberalización y de regulación, desde ningún punto de vista, la intervención Estatal en el sistema financiero pierde vigencia. Al contrario, se fortalece y los roles se ordenan. El Estado asume su papel eminentemente regulador, controlador, supervisor de las actividades económicas. Los ciudadanos asumimos el desafío de producir y ofrecer bienes y servicios al mercado cada vez en mejores condiciones y en un entorno competitivo.

La función fiscalizadora del Estado, tomando en cuenta por supuesto los límites que la propia ley impone, entonces se tecnifica, se especializa, se hace más efectiva, se hace más eficiente. Con todo esto, el terreno para formular mecanismos de relacionamiento más equilibrados, transparentes y que garanticen realmente ese anhelado bienestar común es muchísimo más fértil que el anterior.

En este sentido, las leyes que vayan a reconocer, ordenar y desarrollar esta separación necesaria de roles dentro de la vida política y económica de los países, deben implicar la subordinación de todos los poderes del Estado a la ley y, por consiguiente, la actuación de los órganos reguladores del Estado también subordinados a la ley. Yo creo que con esta mi afirmación todos, reguladores y regulados, vamos a coincidir. No discutimos la preexistencia de la norma para fijar el grado de intervención regulatoria de los órganos del Estado.

## Discrecionalidad de las autoridades de regulación

Lo que es necesario analizar aquí es el grado de vinculación que debe tener el órgano de supervisión a la ley. Sabemos perfectamente que hay legislaciones que aun permiten al órgano de regulación hacer todo lo que no esta prohibido por la Ley.

También sabemos que en otros países los órganos de regulación sólo pueden actuar si hay una norma que los habilita expresamente para hacerlo y que, en mayor o menor grado, éstos, dentro de este mismo esquema, establecen diferentes grados de discrecionalidad.

Sabemos también que este sistema, en países industrializados como Alemania, Francia, Bélgica y otros, ha cambiado y que en estos países, sin vulnerar la preexistencia de la norma, se ha dado paso a esquemas de amplio poder discrecional de las autoridades de regulación. Bajo esta nueva óptica muchos países industrializados, con sistemas económicos, políticos, culturales y jurídicos maduros, ven como algo positivo y necesario para la vigencia del Estado de Derecho, la amplia discrecionalidad de las autoridades de regulación. En estos países, que las autoridades estén dotadas de un amplio poder discrecional no supone la eliminación de controles y límites al poder público del Estado. Al contrario, la vigilancia sobre este poder se ha sofisticado.

## Reguladores Vs realidad

Es evidente que la globalización de los sistemas económicos y de los sistemas financieros es una realidad y que la interdependencia entre países es cada vez mayor. Las recomendaciones del Comité de Basilea en materia de supervisión y control a los sistemas bancarios y su incorporación a las legislaciones en un número cada vez mayor de países en el mundo es un ejemplo del cómo la armonización de legislaciones en esta materia es vital para que el sistema financiero internacional funcione. El establecimiento de estándares internacionales a través de leyes nacionales para garantizar niveles mínimos de solvencia o para medir y controlar sistemáticamente el riesgo derivado de la intermediación financiera es sumamente importante para lograr crecimiento y desarrollo en todos los países.

Sin embargo, nosotros pensamos que en países como los nuestros la implementación de esquemas y normas iguales a los aplicados en economías y sistemas políticos maduros, donde la realidad económica, política y cultural de reguladores y regulados es otra, a veces puede ser contraproducente.

En países como los nuestros, los reguladores deben entender que nuestra realidad no es igual a la realidad de los países donde se generan estas normas y que en definitiva cuando se trata de aplicar realidades aun incompatibles con la nuestra, no se puede ser, en algunos casos, más ortodoxo que los propios reguladores de aquellos países maduros.

Nos preocupa también la excesiva discrecionalidad que las leyes nacionales podrían otorgar a los órganos de regulación, cuando en nuestros países se busca aplicar estándares internacionales.

El estándar internacional en sí puede no tener objeción alguna por parte de los regulados. Sin embargo, la aplicación de estos estándares a través de leyes nacionales es el que debe estar sujeto a niveles óptimos de discrecionalidad.

Desde mi perspectiva, en nuestros países, la discrecionalidad debe ser todavía restringida. Por el momento, las actuaciones del órgano regulador deben limitarse, en este nuestro propio proceso de consolidación del Estado de Derecho, a respetar y hacer respetar la Ley.

Cuando nosotros aquí en Bolivia, a través de la Asociación de Bancos, observamos y emitimos opinión, por ejemplo, sobre la Ley de Bancos y Entidades Financieras, ahora Ley de la República; sobre el Proyecto de Ley del Banco Central de Bolivia, ahora también Ley de la República; incluso sobre el Proyecto de Ley de Fortalecimiento del Sistema Financiero, uno de los puntos centrales de nuestra crítica fue precisamente el grado de discrecionalidad que se le pretendía otorgar a las autoridades de regulación.

Ojalá algún día podamos nosotros también gozar de instancias reguladores, en términos absolutos, consolidadas e institucionalizadas como órganos del Estado, como entidades que garantizan idoneidad en la aplicación de procedimientos e imparcialidad en las resoluciones definitivas que emite; sin que en ésta sea determinante quién está a la cabeza del órgano. Ojalá algún día podamos nosotros también gozar de mecanismos de control y vigilancia al Poder Público así de sofisticados como en otros países.

Yo me atrevo a hacer una generalización que puede sonar odiosa pero es real. En América Latina, en mayor o menor grado, aun estamos en la etapa en que la capacidad profesional y de liderazgo de la persona, de quien está a la cabeza del órgano de regulación, es determinante para seguir caminando hacia adelante en el proceso de consolidación del sistema regulatorio. Esto es inevitable, también los países industrializados han pasado por esto.

## Sistema de Regulación Financiera en Bolivia

Como ustedes bien saben, Bolivia a avanzado muchísimo. La Ley de Bancos y Entidades Financieras de 1993, la Ley del Banco Central de Bolivia de 1995, la Ley de Pensiones de 1997 y Decretos Reglamentarios no solamente han incorporado a nuestro ordenamiento jurídico la mayoría de los estándares internacionales, sino también han establecido un sistema de regulación financiera que prevé un mecanismo de impugnación de resoluciones administrativas. En Bolivia, tenemos la instancia jerárquica, materializada en la Superintendencia de Recursos Jerárquicos, entidad todavía joven, de reciente creación, que necesita consolidarse en el tiempo.

Nuestro sistema de regulación determina la existencia de dos superintendencias sectoriales, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros. Tenemos una instancia estrechamente vinculada al sistema de regulación que es el CONFIP (Comité de Normas Financieras de Prudencia), integrada por el Presidente del Banco Central de Bolivia, los dos superintendentes sectoriales y el Viceministro del Sistema Financiero dependiente del Ministerio de Hacienda. El CONFIP tiene la función de aprobar normas que regulan el sistema financiero. Las superintendencias sectoriales son las encargadas de poner en vigencia las normas que aprueba el CONFIP a través de resoluciones administrativas.

Cuando una Resolución Administrativa emitida por una de estas dos superintendencias sectoriales afecta los derechos individuales del regulado, en este caso Bancos, Fondos Financieros Privados, Mutuales de Ahorro y Préstamo, Cooperativas, Agentes de Bolsa, Empresas Aseguradoras, etc., éste puede interponer el Recurso de Revocatoria ante el mismo superintendente que dictó la resolución que afecta sus intereses. Si la resolución no se modifica por esta acción, el afectado puede interponer el Recurso Jerárquico ante el Superintendente de Recursos Jerárquicos. Si por efecto del pronunciamiento de esta segunda instancia la resolución impugnada no se modifica, el afectado puede recurrir a la vía jurisdiccional e interponer el Proceso Contencioso Administrativo en todas sus instancias.

Como se puede ver, en Bolivia los regulados tenemos instancias que, por un lado, aplican la ley, regulando a los regulados y por otro, instancias que garantizan el derecho de reclamación. No obstante, creo necesario afirmar que debemos seguir trabajando para perfeccionar nuestro sistema.

Emilio Unzueta Zagarra, presidente de ASOBAN (Bolivia), El texto corresponde a la conferencia que brindó en el Seminario Internacional sobre: Regulación y Supervisión Financiera: Avances y Perspectivas en América Latina y el Caribe ■