

# **Regulación y supervisión de la Banca**

**Experiencias en América Latina y el Caribe**

**ARGENTINA  
COSTA RICA  
CHILE  
REPUBLICA DOMINICANA**

**editores:  
Günther Held  
Raquel Szalachman**

**Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

*Los puntos de vista expresados en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen a las instituciones a las que están vinculados.*

**Colección: Estudios Políticos y Sociales**

Inscripción Nº 80.453 – 1ra. edición

I.S.B.N.: 956-7122-03-1

---

© S.R.V. Impresos S.A., Tocornal 2052, Santiago, Chile.

Impreso en Chile / Printed in Chile

Diagramación: Patricio Velasco García

Impreso por: S.R.V. Impresos S.A. – Fono 556 5796

Santiago, Septiembre de 1991

**INDICE  
GENERAL**

# INDICE GENERAL

INTRODUCCION .....	11
REGULACION Y SUPERVISION DE LA BANCA E INSTITUCIONES FINANCIERAS EN ARGENTINA .....	19
I. Régimen de garantía de los depósitos, marco legal .....	23
II. Mecanismos de regulación y supervisión en el cumplimiento de normas ligadas a la solvencia y liquidez de la banca .....	36
III. Análisis de casos de insolvencia de bancos .....	63
IV. Propositiones de reforma o adecuación .....	69
REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA BANCARIA EN COSTA RICA .....	73
I. Marco jurídico-Institucional hasta los 70 .....	77
II. Transformación del sector financiero en los 80 .....	80
III. Instrumentos de fiscalización utilizados a partir de 1985 .....	81
IV. La ley de modernización del sistema financiero .....	84
V. Un intento de evaluación del sistema actual .....	86
VI. El seguro de depósitos .....	99
VII. Conclusiones .....	101
EVALUACION Y CLASIFICACION DE ACTIVOS: LA EXPERIENCIA CHILENA .....	111
I. Introducción .....	115
II. Características generales del sistema .....	118
III. Utilización en el control de indicadores de solvencia bancaria .....	135
IV. Anexo .....	141
REGULACION Y SUPERVISION DEL SISTEMA FINANCIERO EN LA REPUBLICA DOMINICANA .....	169
I. Génesis, auge y resquebrajamiento .....	174
II. Supervisión y regulación .....	179
III. Sistemas y procedimientos en la banca comercial .....	203
IV. Modelización econométrica de la crisis del sistema bancario .....	206
V. Opciones de reforma financiera .....	217
VI. Conclusiones .....	222



## **INTRODUCCION**

**Günther Held  
Raquel Szalachman**



La regulación y supervisión de la banca ha pasado en los últimos años a un primer plano en los debates de la política económica en la región. Las experiencias de liberalización financiera impulsadas en algunos países durante las últimas décadas terminaron en varios casos en crisis que provocaron graves trastornos a la economía. Factor común de estos fracasos fue la existencia de importantes rezagos y/o severas fallas en los sistemas de regulación y supervisión de la banca. Cuando la liberalización del crédito y de las tasas de interés ha tenido lugar sin una adecuación previa de dichos sistemas, se ha incurrido a menudo en "descontrol" financiero, que precipita situaciones financieras problemáticas y crisis de solvencia. De otro lado, uno de los componentes básicos de las transformaciones estructurales que se están llevando adelante en diversos países de la región es la reforma financiera. En esta última, la adecuación del marco institucional de regulación y supervisión de la banca juega un papel central en el empeño de promover la competencia y la eficiencia en los mercados de crédito y de capital y de preservar, al mismo tiempo, la solvencia de las instituciones financieras.

El debate en torno a los sistemas de regulación y supervisión de la banca gira principalmente en torno del régimen de garantía o de seguro a los depósitos y de los mecanismos de control de solvencia de los bancos e instituciones financieras. La presencia de una garantía o de un seguro explícitos sobre los depósitos entraña el inconveniente de inducir un comportamiento irresponsable por parte de los depositantes, quienes se despreocupan absolutamente del análisis de la solvencia de las instituciones financieras a las que confían sus recursos y deciden en función exclusivamente de las tasas de interés de captación que aquellas les ofrecen.



El mencionado mecanismo incentiva, además, un comportamiento proclive al riesgo por parte de los bancos, al conjurar la amenaza de retiros masivos de depósitos de comprobarse que en su cartera abundan los créditos riesgosos. De allí, entonces, que la existencia de una garantía o de un seguro a los depósitos haga recaer todo el peso de la regulación y supervisión de la solvencia de la banca en la autoridad a cargo de esta tarea.

El punto de partida para el establecimiento de mecanismos de control de la solvencia por parte de la entidad reguladora y supervisora es la oportuna y adecuada evaluación del riesgo de cartera (y de otros riesgos) de las instituciones financieras. Un principio básico para preservar la solvencia de éstas consiste en que los riesgos cuantificables se encuentren plenamente provisionados. Si se cumple esta condición y si los activos fijos de las instituciones financieras están valorados a precios de mercado, el capital y reservas que muestre la contabilidad representará debidamente el patrimonio efectivo de estas instituciones.

Una correcta definición de lo que se entiende por personas y empresas vinculadas a la propiedad y gestión de las instituciones financieras y el establecimiento de límites a los créditos en favor de estos destinatarios, han probado ser mecanismos de gran eficacia para el control de los riesgos de la banca.

El incremento de los requisitos de patrimonio efectivo, y no meramente de las dotaciones de capital y reservas, es una importante vía para estimular un comportamiento conservador y prudente en el otorgamiento de créditos y en el manejo de los fondos por parte de las instituciones financieras. Las intensas fluctuaciones que experimentan periódicamente los sectores externos de muchos países de la región constituyen otro de los factores que hacen aconsejable la imposición requisitos de capital más exigentes a esas instituciones.

Con el objeto de contribuir al diagnóstico y a la identificación de las alternativas de reforma financiera, el Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas financieras para el desarrollo" RLA/90/001, definió como una de sus tareas prioritarias para el bienio 1990-91 el análisis de los sistemas de regulación y supervisión de la solvencia de la banca en los países de la región. Los estudios fueron asignados a consultores nacionales calificados, quienes abordaron los casos de sus respectivos países, actuando el Proyecto como supervisor y coordinador de los mismos. Versiones preli-

minares de los trabajos que conforman este libro, y que examinan los casos de Argentina, Costa Rica, Chile y República Dominicana, fueron discutidos en un seminario técnico que se realizó en diciembre de 1990 en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile.

El trabajo sobre Argentina, de Elías Salama, pone de relieve la presencia de una garantía explícita a los depósitos y de otra más bien implícita, a través de las intervenciones "cautelares" de bancos. Destaca asimismo los frecuentes cambios en la normativa sobre solvencia; la falta de transparencia en lo tocante al riesgo de cartera y a la situación patrimonial de los bancos, debido en parte a que las normas de provisiones no son suficientemente estrictas; y las fallas que acusa la supervisión a cargo del Banco Central. El autor formula recomendaciones orientadas a disminuir el costo para el Estado del sistema de garantía a los depósitos; limitar las facultades discrecionales de que dispone por ley el Banco Central; modificar las normas del Banco Central sobre provisiones y devengamientos de intereses, y dar mayor transparencia al sistema financiero, mediante la publicación de un volumen más abundante en datos respecto de cada entidad.

El estudio sobre Costa Rica elaborado por Rafael Díaz pone el acento en el profundo cambio que experimentó durante los años ochenta la política financiera y crediticia, al levantarse muchas de las regulaciones a que estaban sujetos el crédito y las tasas de interés y darse especial impulso a la banca privada, lo que obligó a introducir ajustes en la gestión reguladora y supervisora, con miras a establecer mecanismos preventivos del riesgo. En 1985 la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF) estableció procedimientos para evaluar y clasificar el riesgo de las carteras de crédito. Merece destacarse que la debacle financiera que se produjo en 1987-88 no afectó a ninguna de las instituciones supervisadas y que, en cambio, condujo a la quiebra a las sociedades financieras no supervisadas.

El estudio sobre Costa Rica señala que el perfeccionamiento de la supervisión preventiva en ese país requeriría: i) proporcionar a los depositantes información adecuada acerca de la solvencia de los bancos e instituciones financieras a través de un sistema integral de información; ii) hacer el mecanismo de provisiones extensivo al monto total de préstamos incobrables; iii) evaluar el riesgo de las inversiones financieras de la banca; iv) complementar el análisis financiero de los bancos con la inclusión de variables cualitativas, referidas en especial a la capacidad e idoneidad ge-

rencial de sus ejecutivos; y otorgar carácter obligatorio a las recomendaciones sobre solvencia que formule el ente supervisor estatal.

El estudio sobre Chile, preparado por Guillermo Ramírez, se refiere a la experiencia chilena en lo tocante a evaluación y clasificación de activos. Ella pone de manifiesto la importancia de disponer de mecanismos prudenciales de regulación y supervisión para el éxito de medidas de liberalización del crédito y de las tasas de interés. En Chile, este proceso, que tuvo lugar a partir de 1975, ocurrió en medio de un marcado desequilibrio entre la velocidad de crecimiento del sistema financiero y la adopción de mejoras en los procedimientos de regulación y supervisión. A esto vino a sumarse a comienzos de los ochenta, la profunda recesión en que se sumió por entonces la economía chilena, todo lo cual precipitó a la quiebra a la mayoría de los bancos del país. Con todo, los avances que se habían logrado a partir de 1980 en materia de regulación y supervisión permitieron, aunque con retraso, cuantificar la magnitud del problema y aplicar medidas de reflotamiento y recapitalización encaminadas a restablecer en el largo plazo la solvencia de la banca.

El autor enfatiza el hecho de que son las propias instituciones financieras las encargadas de efectuar la evaluación y clasificación de sus deudores, de acuerdo a pautas y criterios comunes claramente establecidos, limitándose el organismo supervisor a revisar en forma periódica tales procedimientos. Cabe apuntar que en el caso de Chile se ha optado por clasificar el saldo global de los préstamos que mantiene una determinada empresa o deudor, en vez de evaluar cada crédito por separado. En un principio el procedimiento incluyó sólo a los 30 principales deudores de cada institución, pero avances posteriores permitieron alcanzar en 1988 una cobertura, considerada satisfactoria, equivalente al total de deudores cuyos créditos representen a lo menos el 75% del total de cada entidad.

La experiencia chilena demuestra que el progreso de regulación y supervisión depende en alto grado de la existencia de un sistema confiable de evaluación y clasificación de cartera. Sobre esta base, es posible detectar en forma oportuna eventuales problemas de cartera, insuficiencias en materia de provisiones y necesidades de reposición de capital. Ella permite, asimismo, proporcionar información pública acerca de los riesgos que envuelven los activos y de la situación patrimonial de los bancos, con miras a restringir la garantía estatal a los depósitos sólo a los ahorros de las personas de menores ingresos, e incentivar sanas prácticas bancarias.

Héctor Guilliani y Jaime Aristy prepararon el estudio de la República Dominicana, el cual destaca la fuerte expansión que experimentó el sector financiero en los años 1977-87 y que alcanzó especial intensidad en el caso del sector informal, que estaba a salvo de las normas restrictivas a que debían ceñirse las entidades reguladas del sector formal. La crónica falta de liquidez, los excesivos gastos administrativos, la comisión de fraudes y la falta de regulación adecuada para las instituciones con problemas originaron los problemas de solvencia que se desencadenaron a principios de 1989.

A juicio de los autores, el problema más grave que enfrenta el sistema financiero dominicano en la actualidad es la escasa eficiencia de la regulación y supervisión bancaria y la poca claridad que prevalece en materia de calidad de los activos. Estas dificultades se originan en demoras en el procesamiento de la información, deficiencias en los informes de inspección, falta de un sistema adecuado de clasificación de cartera, y carencia de personal capacitado. Cualquier reforma a la banca exigirá, por lo tanto, la realización de considerables cambios en el aparato regulador y supervisor, con el objeto de establecer y mantener la solidez del sistema, definir con claridad las reglas del juego y reducir la incertidumbre.

Los estudios que se han presentado contienen valiosas lecciones y recomendaciones encaminadas a mejorar y fortalecer los sistemas de regulación y supervisión de la banca en la región. Tal como lo señala la experiencia de la República Dominicana, siempre los rezagos y fallas en este sistema entrañan gravedad, ya que incentivan la aparición de problemas de solvencia, aunque no medien importantes procesos de liberalización financiera. En consecuencia, el tema es importante en sí mismo pero, sobre todo, en los países que hayan emprendido o estén por acometer programas de reforma financiera.

El Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas Financieras para el Desarrollo" se complace en poner el presente libro a disposición de las autoridades de los sistemas financieros, los profesionales y ejecutivos ligados a la banca y los académicos y estudiantes de economía y finanzas. Raquel Szalachman, experta del Proyecto, estuvo a cargo del proceso de producción. La revisión editorial la llevó a cabo Raúl Gutiérrez.

*Günther Held*

*Asesor Técnico Principal del Proyecto*

*Raquel Szalachman*

*Experta en Asuntos Financieros*



**REGULACION Y SUPERVISION DE LA  
BANCA E INSTITUCIONES FINANCIERAS  
EN ARGENTINA**

Elías Salama



# CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>REGIMEN DE GARANTIA DE LOS DEPOSITOS, MARCO LEGAL</b>	<b>23</b>
	1. Norma legal vigente	23
	2. Reglamentación del BCRA	26
	3. Evolución del monto garantizado	29
	4. Aportes efectuados	31
<b>II.</b>	<b>MECANISMOS DE REGULACION Y SUPERVISION EN EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS LIGADAS A LA SOLVENCIA Y LIQUIDEZ DE LA BANCA</b>	<b>36</b>
	1. Marco legal general y reglamentación	36
	2. Diversificación de la cartera de crédito	40
	3. Descalces por plazo y moneda entre fondos activos y pasivos	43
	4. Clasificación de la cartera de créditos y otros activos según riesgo	45
	5. Constitución de provisiones o reservas	49
	6. Transparencia del riesgo de cartera y de la situación patrimonial de los bancos	52
	7. Capital de puesta en marcha y capital mínimo de operación	56
	8. Atribuciones de la entidad supervisora	59
<b>III.</b>	<b>ANALISIS DE CASOS DE INSOLVENCIA DE BANCOS</b>	<b>63</b>
	1. Frecuencia de las inspecciones	63
	2. Avances en materia de superintendencia	65
	3. Evolución de liquidaciones, intervenciones e insolvencias	67
<b>IV.</b>	<b>PROPOSICIONES DE REFORMA O ADECUACION</b>	<b>69</b>





## I. REGIMEN DE GARANTIA DE LOS DEPOSITOS, MARCO LEGAL

### 1. Norma legal vigente

La garantía de depósitos en la Argentina está legislada desde 1979, por la Ley 22.051 que modificó el artículo 56 de la Ley 21.526 de febrero de 1977. Se reproduce a continuación el texto del artículo 56 original de la Ley 21.526:

Artículo 56. Si alguna de las entidades autorizadas comprendidas en esta Ley entrase en liquidación, el Banco Central de la República Argentina (BCRA) deberá optar entre:

- i) acordar que otras entidades integrantes del sistema se hagan cargo total o parcialmente de los depósitos en moneda nacional de la entidad liquidada, o
- ii) adelantar los fondos necesarios para la devolución de los depósitos en moneda nacional a sus titulares, con un cargo hacia la entidad en liquidación no inferior a la tasa máxima de redescuento.

Respecto de la garantía, la exposición de motivos de la Ley 21.526 decía:

El sistema de garantía de los depósitos que establecía la Ley 18.061 se limitaba a los bancos comerciales nacionales, privados o mixtos y estaba confiado al BCRA. La Ley 20.574 puso a cargo de la Nación la garantía del reintegro de todos los depósitos y de los demás fondos de terceros y extendió el respaldo a todas las entidades, fuesen nacionales o extranjeras. La sustitución del BCRA por la Nación nada agregó al carácter oficial del respaldo, introduciendo en cambio dudas, que podrían dar lugar a interpretaciones dilatorias, respecto a qué órgano gubernamental debería desembolsar eventualmente los fondos necesarios.

En esta Ley la garantía abarca los depósitos en moneda en todas las entidades auto-

rizadas y establece dos nuevos principios fundamentales:

- i) Las demás entidades integrantes del sistema podrán ser llamadas a hacerse cargo de los depósitos en moneda nacional de la entidad liquidada.
- ii) En caso de que el BCRA tuviera que adelantar fondos con ese objeto, lo hará con un cargo hacia la entidad liquidada no inferior a la tasa máxima de redescuento, con lo cual se evita que con el sistema puedan beneficiarse los propios responsables de la liquidación.

El sistema adoptado tiende a impedir las bruscas alteraciones que en la composición de la base monetaria y de los recursos financieros puedan provocar los retiros masivos de depósitos. Se protege así la economía de los efectos perniciosos que la situación anteriormente descrita le acarrea, como ha evidenciado la experiencia histórica de otros países, que por ese motivo tienden a establecer garantías tácitas o expresas.

Esta propuesta ajusta con equidad un sistema que ya es tradicional en nuestro mercado financiero, promueve la canalización del ahorro hacia el circuito autorizado y no constituye un elemento de distorsión para la competencia.

El nuevo artículo 56, establecido por la Ley 22.051, es bastante más extenso y detallado que el artículo original y dice:

Artículo 56. Si alguna de las entidades autorizadas comprendidas en esta Ley entrase en liquidación, el BCRA reintegrará los depósitos en pesos constituidos en ella, únicamente si se encontrase adherida al régimen de garantía en las condiciones y dentro de los requisitos que se establecen a continuación y de acuerdo con la reglamentación que dicte dicho Banco.

El régimen que se instituye será de carácter optativo y oneroso para las entidades financieras. A dichos fines el BCRA fijará las proporciones de los depósitos que estarán garantizados y el monto de los aportes a cargo de las entidades. Estos aportes podrán ser reducidos sobre la base de pautas objetivas que el BCRA establezca por vía reglamentaria.

Sin perjuicio de lo prescrito precedentemente, los depósitos constituidos en las entidades adheridas al régimen a nombre de personas físicas, en las condiciones y hasta el monto que por vía reglamentaria establezca el BCRA, serán reintegrados en su totalidad. A ese fin podrá disponerse que los depositantes formulen una declaración jurada referida a los depósitos que mantengan en la entidad en liquidación. Los responsables, en caso de incurrir en inexactitud o falseamiento, quedarán sujetos a las sanciones previstas en el artículo 293 del Código Penal. La garantía total no beneficiará a los por-

tadores, por endoso, de certificados de depósito a plazo fijo transferibles.

La garantía comprenderá la devolución de los fondos depositados con más sus intereses y ajustes pactados. No configurará mora respecto del BCRA con derecho a cobro de intereses punitivos o cualquier otro tipo de compensación, cuando los pagos se efectúen dentro de los 30 días del vencimiento de aquéllos.

La garantía no será de aplicación a los depósitos de los integrantes de los órganos de administración y de fiscalización, de los funcionarios que tengan facultades resolutorias en el plano operativo, contable y de control de la entidad y, en las entidades financieras de naturaleza privada, a los de las personas físicas y jurídicas que tengan el poder de decisión para formar la voluntad social. La garantía no alcanzará a los depósitos efectuados por las entidades financieras, excepto aquellos realizados para constituir el efectivo mínimo u otros que se establezcan por vía reglamentaria.

Con los aportes a cargo de las entidades y otros recursos que el BCRA podrá destinar a esos fines, se constituirá un fondo para hacer efectiva la garantía que estatuye el presente artículo. A los efectos de hacer efectiva la garantía prevista, el BCRA deberá optar entre: i) Acordar con otras entidades financieras que se hagan cargo, total o parcialmente, de los depósitos hasta los montos que cubra la garantía, contra la cesión de cartera de créditos o la provisión de fondos por importes equivalentes, o ii) Adelantar los fondos necesarios para la devolución de los depósitos a sus titulares, hasta los montos que cubre la garantía.

El BCRA podrá disponer que los depósitos a plazo sean reintegrados con anterioridad a la fecha de su vencimiento, con los intereses y ajustes devengados hasta el día en que se pongan los fondos disposición de sus titulares.

Los recursos que provea o adelante el BCRA para hacer efectiva la garantía de los depósitos, deberán restituirse y devengarán intereses a cargo de la entidad en liquidación conforme a la tasa que fije el BCRA.

El BCRA queda facultado para establecer auditorías externas a las entidades financieras, adheridas o no al régimen de garantía de los depósitos. Los profesionales intervinientes en las auditorías externas quedarán sujetos a las disposiciones de los artículos 39, 41 y 42 de la presente Ley y de la reglamentación que determine el BCRA.

Una caracterización del régimen de garantía establecido por el texto legal contenido en el artículo 56 de la Ley 21.526, modificado por la Ley 22.051, es la siguiente:

i) Es un sistema voluntario de garantía de los depósitos; queda a decisión de las entidades financieras, pública o privadas, adherirse o no al sistema de garantía.

ii) Es un régimen oneroso para las entidades financieras.

iii) Es de garantía parcial, salvo para los depósitos de personas físicas, que hasta el monto que determine el BCRA es de garantía total. Como se verá más adelante, este monto ha variado bastante a través del tiempo, lo que revela la amplitud de las facultades legales de que dispone el BCRA.

iv) No crea un instituto separado del Banco Central. La garantía de los depósitos es solamente una función adicional del Banco Central.

v) No considera la participación en la administración del régimen de garantía del sector bancario y financiero que adhiere al sistema.

vi) Otorga amplia capacidad de reglamentación de la Ley al Banco Central, ya que éste fija las condiciones y el monto hasta el cual los depósitos serán reintegrados en su totalidad a las personas físicas. El BCRA puede modificar la reglamentación a través del tiempo, reaccionando frente a la evolución del mercado, por lo que cabe afirmar que la Ley permite un sistema "discrecional".

vii) Concede al BCRA hasta treinta días para el pago de los depósitos asegurados, sin que esta demora dé derecho al cobro de intereses punitivos ni a ninguna otra forma de compensación. En épocas de altas tasas de inflación una demora de treinta días puede significar una pérdida importante para el depositante. Este es otro elemento de discrecionalidad, en todo caso necesario, en los procesos de pago de la garantía de los depósitos, ya que es preciso determinar la legitimidad de los depósitos.

viii) Los aportes de las entidades financieras adherentes al sistema pueden ser disminuidos sobre la base de pautas objetivas que le BCRA establezca en la reglamentación.

## 2. Reglamentación del BCRA<sup>1</sup>

Se encuentren garantizados:

i) Los depósitos en moneda nacional (australes) constituidos en las entidades financieras adheridas al régimen de garantía y que se indican:

---

<sup>1</sup> La reglamentación general del texto legal precedente, efectuada por el BCRA, estuvo contenida inicialmente en la Circular R.F. 860 del 21/9/79 y en la Circular R.F. 1.070 del 25/4/80, con un texto ordenado por Circular R.F. 1.084 del 12/5/80. La reglamentación general vigente al momento de

depósitos en cuentas corrientes (incluyendo los depósitos de entidades financieras no bancarias para constituir el efectivo mínimo), en caja de ahorros y a plazo fijo.

ii) Los saldos deudores originados por la compensación de documentos en localidades donde no funcionan cámaras compensadoras, sujeto a que los convenios vinculados con la operatoria establezcan la cancelación de los saldos deudores antes de la próxima sesión de canje.

iii) Los depósitos especiales cuya incorporación al régimen sea dispuesta por el BCRA.

No están afectos al régimen de garantía los depósitos de los integrantes de los órganos de administración y fiscalización de la entidad depositaria y, en las entidades financieras de naturaleza privada, los depósitos de personas físicas y jurídicas que tengan el poder de decisión para formar la voluntad social. Tampoco están sujetos a los beneficios del régimen de garantía los depósitos de los funcionarios que tengan facultades resolutivas en el plano operativo, contable y de control de la entidad, de cuya ejecución sean los principales responsables. Están también excluidos los depósitos de personas físicas o jurídicas económicamente vinculadas, en forma directa o indirecta, con las personas anteriormente indicadas.

La presentación de los depositantes para hacer efectiva la garantía tiene el carácter de declaración jurada; además, cuando su monto sobrepasa un mínimo que determina el BCRA se debe acompañar la documentación necesaria que acredite la genuinidad de la operación.

Es facultativo del BCRA aprobar los pedidos de incorporación de las entidades financieras al régimen de garantía. En los casos de fusión, transformación y autorización de nuevas entidades, de optarse por la incorporación al régimen, la solicitud respectiva será considerada simultáneamente con la tramitación de que se trate.

El aporte a cargo de las entidades adheridas al régimen será del tres por diez mil, calculando sobre el promedio mensual de saldos diarios de las partidas en australes sujetas a exigencia de efectivo mínimo. Obsérvese que por razones prácticas no se calcula sobre los montos garanti-

---

escribirse este trabajo (Sept. de 1990) está contenida en la Circular Operaciones Pasivas (OPASI-2), con sus actualizaciones y modificaciones, y cuyos principales aspectos se resumirán a continuación (Comunicación "A" 1.229 del 25/7/80 y Comunicación "A" 1.574 del 29/11/89).

zados, sino sobre un stock mayor. Los ingresos de aportes efectuados con demora están sujetos al pago de intereses punitorios, cuya tasa se eleva con la magnitud de la demora. Es interesante señalar que las entidades financieras tienen derecho a una bonificación del 10% del aporte, siempre que en los doce meses inmediatos anteriores no hayan incurrido en apartamientos a disposiciones del BCRA sujetas al pago de cargos o intereses punitorios.

En materia de publicidad, se establece que las entidades financieras deben consignar su condición de adherida o no al régimen de garantía. Asimismo, en los formularios de los depósitos en moneda nacional debe destacarse en forma visible la expresión "Entidad adherida al régimen de garantía de los depósitos -Ley 21.526-", según corresponda. Esta información también debe incluirse siempre que se publicite las tasas de interés de los depósitos en moneda nacional. En los instrumentos correspondientes a depósitos a plazo fijo nominativo transferible debe incluirse la siguiente expresión: "Los depósitos a plazo fijo nominativo transferible, ajustables o no, cuya titularidad haya sido adquirida por vía de endoso, aun cuando el último endosatario sea el depositante original, están garantizados por el Banco Central de la República Argentina sólo hasta el 1% del capital impuesto, más los ajustes e intereses correspondientes." En los formularios correspondientes a depósitos en moneda extranjera debe consignarse la leyenda "Depósitos excluidos de la garantía prevista por el artículo 56 de la Ley 21.526".

La norma posibilita la desvinculación de una entidad financiera del régimen de garantía de los depósitos, previa notificación al Banco Central y amplia difusión. Por otra parte, si alguna entidad adherida no cumple cualquiera de las obligaciones dispuestas por el artículo 56 de la Ley 21.526 o con las normas del BCRA, éste podrá excluirla del régimen de garantía.

Los recursos del Fondo de Garantía están constituidos por los aportes de las entidades adheridas al régimen, por las sumas que el BCRA resuelva destinar en la distribución de sus utilidades anuales, y por los intereses percibidos por los adelantos efectuados para afrontar la devolución de los depósitos. Las sumas que el BCRA adelante para hacer efectiva la garantía de los depósitos están sujetas a un sistema de actualización en función de un índice elaborado sobre la base de la tasa establecida para la utili-

zación del llamado Préstamo Consolidado.

Las normas vigentes en septiembre de 1990 en materia de cobertura respecto de las personas físicas establecen:

i) Depósitos a plazo fijo y en caja de ahorro: 100% hasta la suma de A 6 662 000; 75% sobre el excedente de A 6 662 000 y hasta A 13 324 000; 50% sobre el excedente de A 13 324 000 y hasta A 26 649 000; 1% sobre el excedente de A 26 649 000.

ii) Depósitos en cuenta corriente: 100% hasta la suma de A 19 987 000; 1% sobre el excedente de A 19 987 000.

iii) Depósitos a plazo fijo nominativo transferible, cuya titularidad haya sido adquirida por vía endoso, aun cuando el último endosatario sea el depositante original; 1% sobre el capital impuesto.

El régimen de cobertura general aplicable a los depósitos de personas no físicas es análogo al descrito precedentemente, con la excepción de que la garantía del primer tramo del 100% se reduce al 99%.

### 3. Evolución del monto garantizado

El monto real de la garantía correspondiente a los depósitos garantizados ha experimentado diversas modificaciones.

El Cuadro 5 presenta la evolución de la garantía de un depósito de A 15 000 efectuado en julio de 1985 (al comienzo del Plan Austral, de estabilización). El monto de A 15 000 a esa fecha tenía una garantía del 100%, mientras que el excedente de ese monto sólo tenía una garantía del 1%. En octubre de 1987 se modificó la norma sobre garantía de los depósitos a plazo fijo y se establecieron varios tramos, con una garantía declinante para mayores montos de los depósitos: el 100% de garantía para los depósitos de hasta A 20 000; el 75% de garantía para los excedentes de A 20 000 y hasta A 50 000; el 50% para los excedentes de A 50 000 y hasta A 100 000; y el 1% por los excedentes de A 100 000. Con algunas variantes menores este esquema se ha venido repitiendo desde entonces y modificando en sus valores nominales. En la actualidad, el tramo inicial con una garantía del 100% alcanza a los depósitos de aproximadamente US\$ 1 100.

El Cuadro 6 presenta la evolución de la garantía real para un depósito de A 776 000, efectuado en febrero de 1989. El importe de A 776 000



fue elegido porque a partir de ese monto, los depósitos sólo tenían una garantía del 1%. Según los cálculos contenidos en la última columna del cuadro, la garantía real no experimentó modificaciones de gran importancia en ocasión de los ajustes realizados entre julio de 1985 y febrero de 1989, con excepción de agosto de 1988. El ajuste en mayo de 1989 fue menguado en relación a la evolución del nivel de precios, por lo que la garantía real cayó, deterioro que se repitió en 1990. Lo que ambos cuadros tratan de determinar es si la garantía real volvía a los niveles anteriores cuando se modificaba el nivel nominal de la garantía.

En el caso de los depósitos en cuentas corrientes, la comparación entre distintas fechas es más sencilla, porque ha habido menores cambios en las normas. En junio de 1985 se estableció que los depósitos en cuenta corriente de hasta A 60 000 tendrían una garantía del 100%, y ninguna en exceso de esa suma; en octubre de 1987 se determinó que los depósitos en cuenta corriente de hasta A 100 000 tuviesen una garantía de hasta el 100% y una garantía del 1% por los excedentes de esa suma. El Cuadro 7 presenta la evolución de la garantía real de un depósito en cuenta corriente de un monto igual al tramo que estaba garantizado con el 100% en julio de 1985. Se observa que el tramo garantizado con el 100% cayó significativamente en términos reales en octubre de 1987, oportunidad del primer reajuste nominal de la garantía, volviendo a disminuir en los dos próximos reajustes de la garantía nominal. La garantía real cayó significativamente en mayo de 1989 y durante el transcurso de 1990. El tramo de los depósitos en cuenta corriente garantizado con el 100% alcanza en la actualidad a unos US\$ 3 500.

Cuadro 1  
ENTIDADES FINANCIERAS LIQUIDADAS

Fecha liquidación	Entidades liquidadas	Previamente intervenidas
1986	6	65
1987	20	16
1988	17	15
1989	3	3
1990	6	1

Fuente: Elaborado con datos de la Memoria Anual del BCRA para los años 1986/1988 y con datos de Comunicaciones del BCRA para los años 1989 y 1990.

Por último, el Cuadro 8 presenta la evolución del monto garantizado con un 100% para los depósitos a plazo fijo (y caja de ahorro) y en cuenta corriente expresado en dólares.

El sistema de garantía de los depósitos sigue vigente durante el período de intervención cautelar de una entidad financiera. La mayoría de las entidades liquidadas pasaron por un período de intervención cautelar, durante el cual los depositantes pudieron retirar sin quitas la totalidad de sus depósitos, a su vencimiento. Sin embargo, en el transcurso del 1990 se observa una modificación en la aplicación de esta figura jurídica, ya que la mayoría de las entidades liquidadas no pasaron por un período previo de intervención. Esta modificación es, desde luego, compatible con la propuesta de las actuales autoridades económicas de suprimir la figura de la intervención cautelar.

#### 4. Aportes efectuados

No se publican datos oficiales de los aportes pagados por las entidades financieras adheridas al sistema de garantía de depósitos. Una estimación

Cuadro 2  
**APORTES DE LOS INTERMEDIARIOS FINANCIEROS  
AL SISTEMA DE GARANTIA DE LOS DEPOSITOS**

	1986	1987	1988	1989	1990
Fracción depósitos garantizada (1)	0,365	0,386	0,410	0,427	0,334
Promedio mensual depósitos sujetos a efectivo mínimo (millones A) (2)	11 675	24 712	107 130	2 353 632	—
Aportes (millones A) (3)	15	34	158	3 618	—
Aportes (millones US\$)	14	12	15	8	—

(1) Datos de junio para los años 1986/1989 y de mayo para 1990. El Cuadro 4 desagrega la cifra de mayo de 1990 por clases de entidades financieras. La caída que se observa para mayo de 1990, respecto a junio de 1989, en la fracción de depósitos garantizados se explica principalmente por el fuerte aumento entre ambas fechas de los depósitos en bancos públicos que, en general, no están adheridos al régimen de garantía de depósitos. Este aumento refleja a su vez el reemplazo masivo de los depósitos a plazo fijo por Bono Externo dispuesto por el Gobierno a fines de 1989 y que afectó en mayor medida a los bancos privados que a los bancos públicos, por la mayor participación de éstos en los depósitos en cuenta corriente. Fuente: BCRA, Estado de las Entidades Financieras.

(2) Fuente: BCRA, Memoria Anual, cuadro de Recursos Monetarios para los años 1986/1988; para el año 1989, Comunicado 11.872 y datos estimados para diciembre de 1989.

(3) Calculados como el 3 por diez mil del promedio mensual de los depósitos.

de ese monto se puede obtener a partir de los datos publicados en la separata "Estado de las entidades financieras" del Boletín Estadístico del BCRA, que permite conocer el monto de depósitos garantizados (Cuadro 2). La estimación no incluye la deducción del 10% del aporte a que tienen derecho las entidades financieras que en los doce meses inmediatos anteriores no hayan incurrido en apartamientos a normas del BCRA.

Los fondos aportados por las entidades financieras alcanzaron a sólo una reducida fracción de los fondos adelantados por el BCRA a las entidades en liquidación en los años 1986 a 1988. Se la puede estimar en aproximadamente 13% para 1986; 3% para 1987 y 10% para 1988, según surge de la variación de la cuenta "Deudas de entidades financieras en liquidación" del Balance General del BCRA y de la fuente mencionada en el Cuadro 3. En cambio, para 1989 el incremento de las deudas de las entidades financieras en liquidación con el BCRA es solamente algo mayor que el monto de los aportes de las entidades adheridas al régimen de garantía de depósitos. En 1990, los aportes de las entidades financieras disminuirán en términos reales, siguiendo la caída en términos reales de los depósitos en moneda nacional en las entidades financieras, merma sobre la cual influyó la decisión del Gobierno tomada a fines de 1989 de reemplazar los depósitos a plazo fijo superiores a A 1 000 000 por Bonos Externos. También se aprecia un crecimiento de los depósitos en monedas extranjeras<sup>2</sup>. Estos no se encuentran incorporados al régimen de garantía de los depósitos ni a la base sobre la que se calculan los aportes de las entidades financieras al fondo de garantía de los depósitos.

Debe señalarse que los adelantos comprenden los fondos destinados tanto al pago de la garantía de los depósitos (45% del total de los fondos adelantados) como a otros gastos de las liquidaciones<sup>3</sup>. La estimación hecha por el BCRA indica un índice de incobrabilidad del 95% para los fondos adelantados. En el Cuadro 3 se entrega un reciente cálculo del incremento de la deuda de las entidades en liquidación con el BCRA. Estas cifras se comparan muy favorablemente con las correspondientes al

<sup>2</sup> A Mayo de 1990 representaban el 41% del total de los depósitos. Comunicado 12.227.

<sup>3</sup> El 55% correspondiente incluye, además de los gastos propiamente dichos de las liquidaciones, como gastos en personal y gastos generales, el monto de los adelantos y redescuentos debidos al BCRA por la entidad financiera en el momento de su liquidación.

Cuadro 3  
INCREMENTO ANUAL DE LA DEUDA DE ENTIDADES EN LIQUIDACION  
(millones de US\$)

Año	US\$ corrientes	US\$ a precios diciembre 1989
1986	103,0	115,5
1987	346,0	393,5
1988	155,4	169,3
1989	9,9	10,3
Total	614,3	688,6

Fuente: Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA), Simposio sobre "La reforma estructural del Banco Central", exposición del Director del BCRA, Dr. Roque Fernández, efectuada el 30/9/90.

Cuadro 4  
DEPOSITOS GARANTIZADOS AL 31 DE MAYO DE 1990  
(millones de australes)

Entidades financieras (1)	Total depósitos (2)	Depósitos garantizados (3)	Fracción (4)=(3)/(2)
<b>Bancos:</b>			
Públicos de La Nación	3 236 217	—	—
Públicos de provincias	3 461 852	141 289	0,0408
Públicos de municipios	1 079 103	44 539	0,0413
Privados Locales capital nacional	4 882 514	4 808 931	0,9849
Privados Locales capital extranjero	404 858	—	—
Sucursales bancos extranjeros	1 109 203	645	0,0006
de inversión: públ. provinc. cap. extr.	290	290	1,0000
	17	—	—
Hipotecarios: públ. de La Nación	50 835	—	—
de desarrollo: públic. de La Nación	55 554	—	—
Cajas de ahorro: públ. de La Nación	885 590	—	—
Total	15 166 103	4 995 694	0,3294
<b>Compañías financieras privadas</b>			
cap. nacional	96 535	96 535	1,0000
Sociedades de ahorro y préstamos vivienda	1 607	1 607	1,0000
Cajas de crédito	9 668	9 668	1,0000
Total general	15 273 843	5 103 504	0,3341

Fuente: BCRA, Comunicado 1.227 del 10/9/90.

**Cuadro 5**  
**EVOLUCION DE LA GARANTIA DE UN DEPOSITO A PLAZO FIJO DE A 15 000**  
 (a precios de julio de 1985)

Fecha	Comunicación "A"	Monto del depósito		Garantía	
		A valores corrientes	A precios junio 85	A valores corrientes	A precios julio 85
Julio 85	687	15 000	15 000 *	15 000	15 000
Sept. 87	687	50 199	15 000	15 352	4 587
Oct. 87	1 095	65 489	15 000	50 245	11 508
Abril 88	1 095	120 580	15 000	67 706	8 423
Mayo 88	1 172	148 643	15 000	111 822	11 284
Julio 88	1 172	230 522	15 000	137 805	8 967
Agost. 88	1 229	304 131	15 000	212 566	10 484
Oct. 88	1 229	338 431	15 000	222 155	9 846
Nov. 88	1 273	351 508	15 000	295 004	12 589
Enero 89	1 273	397 194	15 000	317 847	12 003
Feb. 89	1 313	430 594	15 000	360 797	12 569
Abril 89	1 313	808 899	15 000	533 829	9 899
Mayo 89	1 404	1 653 883	15 000	673 099	6 105
Junio 89	1 440	3 861 450	15 000	2 680 725	10 413
Nov. 89	1 440	13 715 156	15 000	2 847 152	3 113
Dic. 89	1 574	20 377 245	15 000	15 185 122	11 178
Junio 90	1 574	132 904 093	15 000	19 383 551	2 188

(\*) Corresponde a un depósito a tasa regulada. A julio de 1985 la garantía de los depósitos a tasa no regulada era muy limitada en su monto. En octubre de 1987 se eliminaron los depósitos a tasa regulada, por lo que la garantía se refiere a depósitos a tasa no regulada.

**Cuadro 6**  
**EVOLUCION DE LA GARANTIA DE UN DEPOSITO A PLAZO DE A 776 000**  
 (a precios de febrero de 1989)

Fecha	Comunicación "A"	Monto del depósito		Garantía	
		A valores corrientes	A precios febr. 89	A valores corrientes	A precios febr. 89
Julio 85	687	27 032	776 000	15 120	434 038
Sept. 87	687	90 467	776 000	15 755	135 142
Oct. 87	1 095	118 021	776 000	67 680	445 002
Abril 88	1 095	217 304	776 000	68 673	245 234
Mayo 88	1 172	267 879	776 000	138 178	400 278
Julio 88	1 172	415 438	776 000	139 654	260 861
Agost. 88	1 229	548 092	776 000	224 251	317 499

Cuadro 6 (Continuación)

Fecha	Comunicación "A"	Monto del depósito		Garantía	
		A valores corrientes	A precios febr. 89	A valores corrientes	A precios febr. 89
Oct. 88	1 229	609 908	776 000	224 869	286 106
Nov. 88	1 273	633 475	776 000	435 988	534 081
Enero 89	1 273	715 808	776 000	438 048	474 817
Febrero 89	1 313	776 000	776 000	533 500	533 500
Abril 89	1 313	1 457 767	776 000	540 318	287 623
Mayo 89	1 404	2 980 563	776 000	686 365	178 698
Junio 89	1 440	6 958 964	776 000	2 779 590	309 954
Nov. 89	1 440	24 716 925	776 000	2 957 169	92 842
Dic. 89	1 574	32 723 085	776 000	18 421 740	389 272
Junio 90	1 574	239 514 633	776 000	20 449 656	66 255

Cuadro 7

**EVOLUCION DEL MONTO CUBIERTO CON UN 100% POR LA GARANTIA  
DE LOS DEPOSITOS EN CUENTA CORRIENTE DE PERSONAS FISICAS**

Fecha	Comunicación del BCRA	Gtía a per- sonas físicas	IPM (1)	Indices de la garantía	
				Base jul. 85 (2)	Real (3)=(2)/(1)
Julio 85	687	60 000	100,0	100,0	1,000
Sept. 87	687	60 000	334,7	100,0	0,299
Oct. 87	1 095	100 000	436,6	166,7	0,382
Abril 88	1 095	100 000	803,9	166,7	0,207
Mayo 88	1 172	150 000	990,9	250,0	0,252
Julio 88	1 172	150 000	1 536,8	250,0	0,163
Agost. 88	1 229	242 000	2 027,5	403,3	0,199
Oct. 88	1 229	242 000	2 256,2	403,3	0,179
Nov. 88	1 273	477 000	2 343,4	795,0	0,339
Enero 89	1 273	477 000	2 648,0	795,0	0,300
Feb. 89	1 313	582 000	2 870,6	970,0	0,338
Abril 89	1 313	582 000	5 392,7	970,0	0,180
Mayo 89	1 404	727 000	11 025,9	1 211,7	0,110
Junio 89	1 440	3 000 000	25 743,0	5 000,0	0,194
Nov. 89	1 440	3 000 000	91 434,4	5 000,0	0,055
Dic. 89	1 574	19 987 000	135 848,3	33 311,7	0,245
Junio 90	1 574	19 987 000	886 027,3	33 311,7	0,038

Cuadro 8  
**EVOLUCION EN DOLARES DEL MONTO CUBIERTO CON UN 100% POR LA  
 GARANTIA DE LOS DEPOSITOS A PLAZO FIJO (Y CAJA DE AHORRO) Y  
 EN CUENTA CORRIENTE DE PERSONAS FISICAS**

Fecha	Comunic. BCRA "A"	Garantía del 100% a personas físicas	
		Depósito plazo fijo	Depósito Cta. -Cte.
Julio 85	687	15 985	63 939
Octubre 87	1 095	5 063	25 316
Mayo 88	1 172	6 091	18 272
Agosto 88	1 229	5 745	17 163
Noviembre 88	1 273	10 341	31 024
Febrero 89	1 313	7 760	23 280
Mayo 89	1 404	1 907	5 730
Junio 89	1 440	2 524	7 572
Diciembre 89	1 574	5 085	15 255
Junio 90	1 574	1 263	3 790

período precedente de seis años (1980 a 1985), en que se registró un incremento de la deuda de las entidades en liquidación con el BCRA de US\$ 6 967 millones (US\$ 9 852 millones a precios de diciembre de 1989). Pero igualmente existe un debate sobre las características y alcances que debe tener el sistema de garantía de los depósitos, tema sobre el que volverá más después.

## II. MECANISMOS DE REGULACION Y SUPERVISION EN EL CUMPLIMIENTO DE NORMAS LIGADAS A LA SOLVENCIA Y LIQUIDEZ DE LA BANCA

### 1. Marco legal general y reglamentación

En materia de liquidez y solvencia, el marco legal general está dado por los artículos 30 al 33 de Ley de Entidades Financieras (Ley 21.526). Los artículos 30 y 31 se refieren a la responsabilidad patrimonial de las entidades financieras. Se reproducen a continuación estos artículos:

Artículo 30. Las entidades comprendidas en esta Ley se ajustarán a las normas que se dicten en especial sobre:

- a) Límites a la expansión del crédito tanto en forma global como para los distintos tipos de préstamos y de otras operaciones de inversión;
- b) Otorgamiento de fianzas, avales, aceptaciones y cualquier tipo de garantía;
- c) Plazos, tasas de interés, comisiones y cargos de cualquier naturaleza
- d) Inmovilización de activos, y
- e) Relaciones técnicas a mantener entre los recursos propios y las distintas clases de activos, los depósitos y todo tipo de obligaciones e intermediaciones directas o indirectas de las diversas partidas de activos y pasivos, y para graduar los créditos, garantías e inversiones.

Artículo 31. Las entidades deberán mantener las reservas de efectivo que se establezcan con relación a depósitos, en moneda nacional o extranjera, y otras obligaciones y pasivos financieros.

Artículo 32. Las entidades mantendrán los capitales mínimos que se establezcan.

Artículo 33. Las entidades deberán destinar anualmente al fondo de reserva legal la proporción de sus utilidades que establezca el BCRA, la que no será inferior al 10% ni superior al 20%. No podrán distribuir ni remesar utilidades antes de la aprobación de los resultados del ejercicio y de la publicación de balance general y cuenta de ganancias y pérdidas, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36.

Las normas de los artículos 30, 31 y 32 son muy amplias, ya que otorgan amplias facultades al BCRA para determinar las normas a que se deben ajustar las entidades financieras. En cambio, el artículo 33 pone un límite a la discrecionalidad del BCRA, ya que establece una banda de regulación dentro de la cual puede reglamentar. En uso de esta facultad, el organismo fijó en el 20% la proporción de las utilidades líquidas que las entidades debían destinar al fondo de reserva legal.

También resulta de interés reproducir los artículos 36 a 38 que se refieren al régimen informativo, contable y de control, sobre el cual el BCRA también tiene amplias facultades:

Artículo 36. La contabilidad de las entidades y la confección y presentación de sus balances, cuentas de ganancias y pérdidas, demás documentación referida a su estado económico financiero e informaciones que solicite el BCRA se ajustarán a las normas que el mismo dicte al respecto. Dentro de los noventa días de la fecha de cierre del ejercicio, las entidades deberán publicar, con no menos de quince días de anticipación a la realización de la asamblea convocada a los efectos de su consideración, el balance general y su cuenta de resultados con certificación fundada de un profesional inscrito en la matrícula de contador público.



Artículo 37. Las entidades financieras deberán dar acceso a su contabilidad, libros, correspondencia, documentos y papeles a los funcionarios que el BCRA designe para su fiscalización u obtención de informaciones. La misma obligación tendrán los usuarios de créditos, en el caso de existir una verificación o sumario en trámite.

Artículo 38. Cuando personas no autorizadas realicen operaciones de intermediación habitual entre la oferta y la demanda de recursos financieros o actúen en el mercado del crédito, el BCRA podrá requerirles información sobre la actividad que desarrollen y la exhibición de sus libros y documentos; si se negasen a proporcionarla o a exhibirlos, aquél podrá solicitar orden de allanamiento y el auxilio de la fuerza pública.

El BCRA, comprobada la realización de operaciones que no se ajusten a las condiciones especificadas en las disposiciones de esta Ley, se encontrará facultado para: i) Disponer el cese inmediato y definitivo de la actividad; y ii) aplicar las sanciones previstas en el artículo 41.

Debe destacarse el amplio control que tiene el BCRA respecto a los usuarios de crédito de las entidades financieras ya que están obligados, en caso de existir una verificación o sumario en trámite, a darle acceso a su contabilidad y documentación. Sin embargo, la Ley no le otorga facultades para el caso de negativa del particular usuario de crédito, lo que sí hace en el caso del artículo 38.

A fines de 1983 el BCRA dio a conocer un texto ordenado y actualizado de sus normas sobre liquidez y solvencia<sup>4</sup>. Ellas abarcan siete capítulos: i) Relación entre los depósitos y otras obligaciones y la responsabilidad patrimonial de las entidades financieras; ii) fraccionamiento del riesgo de las operaciones de crédito; iii) inmovilización de activos; iv) préstamos y otras acreencias financieras de cumplimiento irregular; v) normas comunes a los capítulos I al II; vi) responsabilidad patrimonial de las entidades financieras; vii) normas de procedimientos y fórmulas que han de utilizar (concernientes a las relaciones técnicas de los capítulos I al III).

El capítulo I establecía que los depósitos y otras obligaciones en moneda nacional de las entidades financieras no podía exceder de 20 veces el monto de la responsabilidad patrimonial de cada entidad. El resto del capítulo detalla las obligaciones incluidas y las obligaciones excluidas de la relación precedente. La relación fue modificada en el año 1987 por Comunicación "A" 1.096 (14/10/87), limitándose a los depósitos y otras

<sup>4</sup> Comunicación "A" 414 (Circular Lisol-1).

obligaciones tanto en moneda nacional como en moneda extranjera. Debe señalarse que desde hace ya varios años esta relación no parece ser restrictiva, ya que el conjunto de entidades financieras se sitúa bastante por debajo del límite de 15.

El capítulo II establece que el total de las inmovilizaciones no debe superar el 100% de la responsabilidad patrimonial de cada entidad financiera, salvo las comprendidas en el régimen previsto para los bienes tomados en defensa del crédito. Una modificación introducida en agosto de 1988 dispuso que el total de activos inmovilizados no podrá superar el 85% de la responsabilidad patrimonial computable de cada entidad financiera, estableciendo una meta del 92% hasta el 30/11/88. Según la Memoria del BCRA del año 1987, ello se hizo con el propósito de que las entidades financieras apliquen una mayor proporción de capital a la atención de sus fines específicos y, por otra, se encuentren en mejores condiciones para absorber quebrantos imprevisibles. Para el caso de las nuevas entidades financieras autorizadas, se redujo del 50 al 35% el grado de inmovilización admisible respecto de su responsabilidad patrimonial al iniciar sus operaciones, porcentaje que se incrementa en 10 puntos en cada ejercicio anual completo siguiente, hasta alcanzar en el sexto ejercicio el nuevo tope establecido con carácter general. Dentro de esa limitación, las inversiones en títulos valores privados no cotizables en bolsa no deben sobrepasar el 3%.

Entre los conceptos comprendidos en la inmovilización de activos están: los inmuebles, muebles, instalaciones, máquinas, equipos, vehículos y otros bienes destinados al funcionamiento de las entidades; los inmuebles destinados a vivienda, club o recreo del personal; los bienes para uso futuro de las entidades; los bienes destinados a renta o a su venta; los bienes tomados en defensa de créditos; la llave de negocio; las facilidades concedidas para posibilitar la venta a plazo de bienes de la entidad, aun cuando reúnan las características de operaciones financieras. Se exceptúan las facilidades otorgadas por la enajenación de bienes tomados en defensa de créditos hasta que se cumplan seis meses contados desde la fecha de incorporación al activo del bien de que se trata.

De la inmovilización están excluidos los préstamos a mediano y largo plazo; las acciones para ser recolocadas y locaciones financieras, las acciones de otras entidades financieras y las financiaciones otorgadas para posi-

bilitar la venta a plazo de bienes inmuebles de la entidad, en condiciones distintas de las aplicadas habitualmente a la clientela en general, siempre que esas facilidades observen algunos requisitos sobre proporción mínima de pago al contado, plazo máximo, sistema de amortización y cláusula de ajuste.

Algunos conceptos, como las inversiones efectuadas con motivo de la compra de filiales de entidades en liquidación licitadas por el BCRA (por el 100% durante el primer año, el 50% durante el segundo año y sin sobrepasar el 20% de la responsabilidad patrimonial computable), son deducibles de las inmovilizaciones.

El capítulo IV sobre "Préstamos y otras acreencias financieras de cumplimiento irregular" contiene una norma de carácter general que establece que el Banco Central observará, a través del "Estado de situación de deudores", la evolución que experimente en la materia el sistema financiero y procederá a requerir la presentación de planes de regularización cuando lo considere conveniente.

En el capítulo V se establece que el desborde de las relaciones establecidas constituyen impedimentos a los fines de transformación de las entidades financieras, instalación de filiales, participación en entidades financieras del exterior, obtención de la autorización para operar en moneda extranjera y la bonificación del 10% en el aporte al régimen de garantía de los depósitos ya mencionada. También quedan estipulados los cargos o penalidades económicas por los excesos a las relaciones técnicas, los que están expresados en términos de la tasa de redescuento máxima vigente para el respectivo mes en que se haya incurrido en el exceso.

## 2. Diversificación de la cartera de crédito

No hay normas del BCRA que limiten el crédito de las entidades financieras por sectores de actividad y por regiones. Las normas de diversificación del crédito contemplan la relación entre el monto del crédito y la responsabilidad patrimonial de las entidades financieras y de los deudores. Las personas vinculadas a las entidades tienen una consideración especial.

El capítulo II de la Circular LISOL considera el apoyo máximo por todo concepto a otorgar a un cliente frente a la responsabilidad patrimonial computable de una entidad financiera. Establece que el total de las faci-

lidades otorgadas a un cliente, en moneda nacional o extranjera, no debe exceder el 25% de la responsabilidad patrimonial de cada entidad financiera. Este porcentaje también se aplica en el caso de conjuntos o grupos económicos del sector privado, considerando a éstos como un solo cliente. En el caso de una persona física o jurídica vinculada, el total de facilidades no debe exceder el 12,5% de la responsabilidad patrimonial de la entidad concedente. La citada proporción fue reducida al 6,25% por una norma posterior. La circular establece que puede considerarse el otorgamiento de apoyo crediticio a un grupo o conjunto económico por hasta el 50% de la responsabilidad patrimonial computable de cada entidad, en tanto el excedente del límite del 25% no desborde el 10% de la asistencia que tenga acordada por todo el sistema financiero y además el crédito a una persona física o jurídica del conjunto económico no supere la relación mencionada del 25%.

Cabe aclarar que se considera que dos o más personas físicas o jurídicas forman un conjunto o grupo económico cuando de hecho o de derecho, la unidad de decisión, el control patrimonial o la participación en el capital, entre otras modalidades de la estructura societaria del conjunto, revele la existencia de una relación de persona física o sociedad controlante/controlada.

La Comunicación "A" 612 (29/3/85) establece normas complementarias en materia de política de crédito, que modifican regulaciones anteriores. Señala que "el apoyo crediticio, en moneda nacional o extranjera, que cada entidad financiera conceda no podrá superar el 100% de la responsabilidad patrimonial computable de los clientes... relación máxima que en el caso de prestatarios vinculados será del 12,5%". Enuncia a continuación que "se considerará como una afectación razonable en el conjunto del sistema financiero, una relación que no exceda por todo concepto el 200% del patrimonio computable del cliente".

En cuanto a las operaciones con personas vinculadas<sup>5</sup>, los créditos y otros activos registrados a nombre de personas físicas o jurídicas vinculadas no pueden superar el 2,5% de esos mismos activos de la entidad. Esos activos comprenden, entre otros, préstamos, otros créditos por inter-

<sup>5</sup> Circular OPRAC-1, de acuerdo con las modificaciones introducidas por la Comunicación "A" 615 (29/3/85).

mediación financiera, bienes en locación financiera, créditos diversos, cuentas de orden deudoras. Por otra parte, los activos comprendidos no deben superar el 25% de la responsabilidad patrimonial computable de la entidad financiera. Además, el total de facilidades otorgadas a personas vinculadas debe ser inferior al 6,25% de la responsabilidad patrimonial computable de la entidad financiera.

La normativa en materia de personas vinculadas es muy elaborada y contempla dos tipos de vinculación económica: directa e indirecta. Son consideradas personas físicas o jurídicas vinculadas económicamente a las entidades financieras las que ejercen sobre éstas control total o influencia significativa en las decisiones, como asimismo a las empresas sobre las cuales los intermediarios ejercen control total o influencia significativa en las decisiones. El control total se presenta cuando de hecho o de derecho, la unidad de decisión, el control patrimonial u otras modalidades de la estructura organizativa y societaria del conjunto o grupo revelan la existencia de una relación de persona física o sociedad controlante/controlada. Las normas contienen una enunciación de situaciones que pueden significar una relación de controlante a controlada: participación mayoritaria en el capital de la controlada; directores o funcionarios comunes; financiación de una sociedad por la otra; patrimonio insuficiente de la sociedad dependiente; una sociedad tiene a su cargo los gastos o pérdidas de la otra; relaciones comerciales exclusivas; actividad o responsabilidad dependiente; conducción dependiente.

De otro lado se entregan las siguientes pautas demostrativas para detectar una influencia significativa: participación importante en el capital; representación en el directorio; participación en la fijación de políticas societarias; existencia de operaciones importantes con la vinculada; intercambio de personal directivo; dependencia técnico/administrativa.

Consideremos ahora la vinculación indirecta con empresas unipersonales o con personas físicas. En el primer caso, se trata de empresas que tienen vinculación económica con otras del mismo carácter o con personas físicas que ejercen control total o influencia significativa sobre la entidad financiera, o recíprocamente. En el segundo caso, se incluyen personas físicas con vinculación económica indirecta a los cónyuges y parientes hasta segundo grado de consanguinidad o primero de afinidad de quienes ejercen el control total o la influencia significativa en las decisiones de

la entidad financiera. La norma reconoce la existencia de otro tipo de vinculación, que se concreta a través de los directores, administradores y miembros de los órganos de control de las entidades financieras y que también puede ser directa (ejercicio de cargos directivos y superiores) o indirecta (sociedades o empresas vinculadas a quienes ejercen cargos en la entidad o parientes cercanos).

El gerente general de la entidad financiera debe elevar mensualmente un informe escrito a los directores y síndicos, especificando los montos de los créditos asignados en el período a las personas físicas y jurídicas vinculadas con la entidad y las condiciones de concertación, indicando si son las comunes vigentes para el resto de la clientela. El informe se complementa con los datos correspondientes al porcentaje que representan esas financiaciones frente al patrimonio computable de la entidad y un dictamen escrito de los síndicos acerca de la razonabilidad de la asistencia crediticia concedida, como así también de que ella es la totalidad de la adjudicada a las personas físicas o jurídicas vinculadas con la entidad. Ambos escritos deben ser puestos en conocimiento del Directorio o Consejo de Administración y ser transcriptos en el libro de actas correspondiente, en la primera reunión posterior a su fecha de emisión.

### **3. Descalces por plazo y moneda entre fondos activos y pasivos**

El BCRA no ha establecido normas que limiten el descalce por plazo entre activos y pasivos. En el mercado financiero, tanto las operaciones de inversión como las de crédito son efectuadas generalmente a corto plazo.

En materia de operaciones con títulos públicos, la Comunicación "A" 1.465 (23/6/89) estipula las regulaciones para las posiciones a término diarias de títulos públicos nacionales. Distingue entre los títulos públicos cuyo rendimiento se determine en función de la tasa de interés, y los títulos públicos en moneda extranjera, que en la Argentina han tenido un gran desarrollo, o ajustables por el tipo de cambio. Para ambos tipos establece que la "posición neta financiera vendedora" no podrá superar a la mayor de las dos siguientes relaciones: 5% de la responsabilidad patrimonial computable del último día del segundo mes anterior al que corresponda, ó 15% de los recursos propios no inmovilizados del segundo mes anterior.

También se establece la "posición neta financiera compradora" por

un monto superior a 5% de la responsabilidad patrimonial computable del último día del segundo día del segundo mes anterior al que corresponda, ó 15% de los recursos propios no inmovilizados del segundo mes anterior.

La suma de los valores absolutos de las diferencias entre las posiciones netas a término y las posiciones "financieras" del conjunto de títulos no podrá superar la mayor de las relaciones indicadas precedentemente. Por posición neta a término se entiende las compras a término (excluidas las correspondientes a pases pasivos) menos ventas a término (excluidas las correspondientes a pases activos). Por posición neta financiera se entiende las tenencias, préstamos y compras a término por pases pasivos menos la suma de depósitos, obligaciones interfinancieras y ventas a término por pases activos. Los excesos a las relaciones mencionadas están sujetos a un cargo equivalente a dos veces la tasa máxima de redescuento.

La Comunicación "A" 1.583 (11/12/89) estableció, en lo concerniente a operaciones con divisas, que la posición contado de cambios de las entidades financieras (más el incremento registrado a partir del 7/21/89 en las disponibilidades de moneda extranjera en caja o cuentas a la vista o a plazo no incorporadas a la misma), no podrá superar diariamente el 10% de la responsabilidad patrimonial computable y el margen disponible de recursos propios de las entidades no inmovilizados. El propósito de esta norma, evitar que las entidades acumulen fuertes posiciones en divisas, se inscribe en el ámbito de la política cambiaria, antes que en el de la bancaria. Sobre esta última se ha establecido la norma que se menciona a continuación y que es similar a la norma comentada precedentemente sobre títulos públicos.

Las operaciones de pase y a término en moneda extranjera están reguladas por la Comunicación "A" 1.590 (19/12/89). Respecto a las posiciones a término diarias de moneda extranjera se ha establecido que el valor absoluto de la diferencia entre la "posición neta a término comprada" y la "posición financiera vendida" no podrá exceder a la mayor de las siguientes relaciones: i) 5% de la responsabilidad patrimonial computable del último día del segundo mes anterior al que corresponda; ii) 15% de los recursos inmovilizados del segundo mes anterior. También se ha establecido que la posición neta a término vendida no podrá sobrepasar la "posición neta financiera comprada" más la mayor de las relaciones

indicadas precedentemente.

Las posiciones están definidas del siguiente modo: i) posición neta a término: compras a término, excluidas las correspondientes a pases pasivos, menos ventas a término, excluidas las correspondientes a pases activos. ii) posición neta "financiera": la suma de disponibilidades, préstamos, otras colocaciones y compras a término por pases pasivos, menos la suma de depósitos, otras obligaciones y ventas a término por pases activos. Se considerará "comprada" cuando el resultado sea positivo; y "vendida", cuando el resultado sea negativo. Los excesos a las relaciones máximas precedentes estarán sujetos a un cargo equivalente a dos veces la tasa máxima de redescuento.

La prolongada experiencia inflacionaria, con cambios fuertes en los precios relativos, ha llevado al BCRA a establecer, además, normas que ligán las condiciones de los préstamos a las condiciones de los fondos recibidos en materia de ajuste del capital y tasa de interés. Así, los fondos captados en moneda extranjera deben invertirse en moneda extranjera y la relación depósitos en moneda extranjera a responsabilidad patrimonial no debe sobrepasar tres<sup>6</sup>. Los fondos captados en depósitos a plazo fijo ajustable por cotización de cereales deben prestarse con el mismo ajuste<sup>7</sup>. Los fondos originados en depósitos a plazo fijo nominativo intransferible ajustable a mediano plazo deben ser prestados ajustados por el mismo índice de precios<sup>8</sup>. Los depósitos en australes con ajuste por el tipo de cambio del dólar deben ser prestados ajustados del mismo modo<sup>9</sup>.

#### 4. Clasificación de la cartera de créditos y otros activos según riesgo

La Comunicación N° 1.112 (29/10/87) determina las normas de procedimiento vigentes para la preparación del "Estado de Situación de Deudores". Este expone la clasificación de los clientes de las entidades financieras por financiaciones (operaciones de préstamos, de otros créditos por inter-

<sup>6</sup> Comunicaciones "A" 1.493 (20/7/89), "A" 1.602 (3/1/90) y "A" 1.644 (5/3/90).

<sup>7</sup> Comunicación "A" 1.593 (22/12/89).

<sup>8</sup> Comunicación "A" 1.184 (3/5/88).

<sup>9</sup> Comunicación "A" 1.592 (21/12/89).



mediación financiera y de locación financiera), así como la de los beneficiarios de garantías otorgadas por ellas, efectuada desde el punto de vista de la calidad de los obligados en orden al cumplimiento de sus compromisos y/o las posibilidades que a este efecto se les asigne sobre la base de una evaluación de su situación general. Es importante destacar que el total de las obligaciones de cada cliente debe atribuirse a la categoría que corresponda a la situación de mayor gravedad que pueda presentar a través de alguna o algunas de sus deudas dentro de su relación general con la entidad, por lo que la imputación a cada una de las categorías conceptuales previstas no excluye la consideración de las restantes. Las categorías para la clasificación de los deudores son las siguientes:

i) En situación normal: comprende el importe de las financiaciones y de las responsabilidades eventuales de la entidad correspondientes a clientes cuya deuda total hacia ella o bien con terceros, que la entidad garantiza, no se halle vencida o con atrasos superiores a 10 días.

ii) Con arreglos: comprende el importe de las financiaciones y de las responsabilidades eventuales de la entidad correspondientes a clientes respecto de los cuales alguna operación haya sido objeto de arreglo y siempre que el deudor se encuentre al día en su cumplimiento.

iii) Con atrasos: comprende el importe de las financiaciones y de las responsabilidades eventuales de la entidad correspondientes a clientes que posean alguna obligación vencida impaga, con un atraso superior a 10 días.

iv) Con riesgo de insolvencia: comprende el importe de las financiaciones y de las responsabilidades eventuales de la entidad correspondientes a clientes cuya situación económica y financiera permitan prever objetivamente que tendrán dificultades para hacer frente a las obligaciones que emergen de su operatoria con la entidad. Esta categoría puede ser fuente de discusión entre la entidad financiera y la superintendencia ya que, a diferencia de las restantes categorías, involucra un elemento de apreciación que puede ser considerado materia opinable.

v) En gestión judicial: comprende el importe de las financiaciones y de las responsabilidades eventuales de la entidad correspondientes a clientes respecto de los cuales ésta hubiera iniciado gestión judicial de cobro por alguna de sus obligaciones. También se incluirán las operaciones de clientes que se hallen en concurso preventivo, hasta la homologación

del pertinente acuerdo o hasta la declaración de quiebra, así como también la de aquellos con pedido de quiebra, en tanto no haya sido declarada.

vi) En quiebra o liquidación administrativa: comprende el importe de las financiaciones y de las responsabilidades eventuales de la entidad correspondientes a clientes con quiebra declarada y a aquellos que se hallen en liquidación administrativa.

Los saldos correspondientes a cada una de las seis categorías anteriores se discriminarán de la siguiente manera:

i) Préstamos, con parciales para Sector Público no financiero, Sector financiero y Sector Privado no financiero y residentes en el exterior (con parciales para con garantías preferidas, con otras garantías, sin garantías).

ii) Otros créditos por intermediación financiera, con parciales para con garantías preferidas, con otras garantías y sin garantías.

iii) Bienes en locación financiera.

iv) Garantías otorgadas, con parciales para con contragarantías preferidas, con otras contragarantías y sin contragarantías.

El sistema informativo concerniente a los principales deudores de las entidades financieras quedó reglamentado por la Comunicación "A" 1.061 (4/8/87) y la Comunicación "A" 1.119 (9/11/87). Se consideró como tales a los clientes del sector no financiero cuyas deudas totales, medidas en promedio mensual de saldos diarios, fuesen superiores a A 375 000, actualizándose este límite mínimo a partir de septiembre de 1987 por la evolución del índice de precios al por mayor entre el mes bajo informe y mayo de 1987 (la cifra de A 375 000 era equivalente a unos US\$ 180 000). Los datos solicitados incluyen la deuda en moneda nacional, en moneda extranjera, las garantías, la clasificación asignada al cliente en una de las seis categorías mencionadas más arriba, las previsiones y datos sobre patrimonio, ventas, personal ocupado.

Por Comunicación "B" 4.219 (29/3/90), el BCRA puso a disposición de las entidades financieras, previo pago de una tarifa, información acerca de la deuda total de un cliente con el sistema financiero y la peor calificación otorgada en el sistema a su situación de cartera.

Los Cuadros 9 (a) y 9 (b) muestran datos de la cartera irregular, como proporción de la cartera total y de los activos totales de los principales deudores del sistema financiero a marzo y abril de 1990, clasificación por grupos de bancos. Por cartera irregular, se entiende la suma de la

Cuadro 9 (a)  
**PRINCIPALES DEUDORES DEL SISTEMA FINANCIERO**  
 (marzo y abril de 1990)

Grupo de entidades financieras	Cartera irregular / Total (%)	
	Marzo	Abril
Bancos públicos de La Nación	29,25	30,26
Bancos públicos de prov. y municipios	42,97	44,92
Total bancos públicos	33,92	35,80
Bancos privados sociedad anónima	7,08	7,02
Bancos extranjeros	6,10	6,98
Bancos cooperativos	7,80	8,66
Total bancos privados	6,64	7,14
Total bancos	21,11	22,52
Entidades financieras no bancarias	6,74	8,24
Total del sistema financiero	21,04	22,44

Cuadro 9 (b)

Grupo de entidades financieras	Cartera irregular / Activos Totales (%)	
	Marzo	Abril
Bancos públicos de La Nación	13,70	13,95
Bancos públicos de prov. y municipios	30,70	32,39
Total bancos públicos	18,00	19,10
Bancos privados sociedad anónima	2,51	2,52
Bancos extranjeros	2,95	3,43
Bancos cooperativos	2,84	3,15
Total bancos privados	2,73	2,97
Total bancos	9,86	10,61
Entidades financieras no bancarias	2,15	2,76
Total del sistema financiero	9,80	10,55

Fuente: BCRA, Indicadores Económicos, Agosto de 1990.

cartera con atrasos, con riesgo de insolvencia, en gestión judicial y en quiebra o liquidación. Las cifras muestran la delicada situación de los bancos públicos.

En la Memoria Anual del BCRA correspondiente a 1988 se da cuenta de la proporción de cartera irregular en la cartera total que corresponde a los distintos sectores de actividades económicas (Cuadro 10).

La estadística de principales deudores del sistema financiero arroja una proporción de cartera irregular respecto de la cartera total mayor

Cuadro 10  
SIGNIFICACION DE LOS PRINCIPALES DEUDORES DEL SISTEMA FINANCIERO

Actividades Económicas	Cartera Irregular / Total (31/12/88)
Producción primaria	0,369
Industrias manufactureras	0,230
Construcción	0,180
Electricidad, gas, agua y servicios sanitarios	0,030
Comercio mayorista	0,159
Comercio minorista	0,402
Servicios y finanzas	0,358
Diversos	0,200
Total	0,253

en algunos puntos que otra estadística llamada de "Financiamientos por Actividades", que comprende la totalidad de los créditos otorgados por el sistema financiero. Esta diferencia implica que los principales deudores tienen en términos generales una calificación inferior a la de los deudores medianos y pequeños. Por otra parte, las cifras del Cuadro 9 hacen presumir que los principales deudores son deudores de los bancos públicos, no debiendo excluirse la posibilidad de que un deudor esté bien calificado por los bancos privados y mal calificado por los bancos públicos, como resultado de un distinto comportamiento de acuerdo con cuál sea su banco acreedor.

##### 5. Constitución de provisiones o reservas

La Comunicación "A" 1.171 (8/4/88) contiene la actualización de las normas sobre previsión por riesgo de incobrabilidad, aplicables a partir del 30/4/88. Las provisiones por riesgo de incobrabilidad por los préstamos y otros créditos, en moneda nacional y extranjera, otorgados tanto a residentes en el país como en el exterior, incluyen el importe en que corresponda regularizar la cartera de las entidades financieras, teniendo en cuenta el riesgo de incobrabilidad que surja de la evaluación del grado de incumplimiento de los deudores, su situación económica y financiera, y las garantías que respaldan las respectivas operaciones, en la medida que no se encuentre cubierto por otras provisiones específicas. La norma del BCRA

establece que a los fines de determinar los importes previsionales, las entidades financieras podrán atenerse a los criterios que juzguen razonables, pero, con excepción de los casos protagonizados por los deudores en situación normal, con arreglos y con atrasos, han de ceñirse a los criterios que se resumen enseguida.

En lo tocante a los deudores con riesgo de insolvencia y en gestión judicial: i) 100% de los intereses punitorios; ii) 100% de los ajustes, las diferencias de cotización y los intereses, aun cuando haya garantías preferidas, en la medida que excedan a la tasa de inflación medida por el índice general de precios al por mayor; iii) los capitales, los ajustes, las diferencias de cotización y los intereses no provisionados según ii), cuando no cuenten con garantías preferidas, se provisionarán en 12 cuotas mensuales a partir del mes decimotercero. Cuando cuenten con garantías preferidas, se provisionarán en 12 cuotas mensuales a partir del mes vigésimoquinto de la calificación del deudor.

Respecto de los deudores en quiebra o liquidación administrativa: i) 100% de las deudas sin garantías preferidas; ii) 100% de los intereses punitorios; iii) 100% de los ajustes, diferencias de cotización e intereses, aun cuando tengan garantías preferidas, en exceso de la tasa de inflación, medida por el índice general de precios al por mayor; iv) los capitales, ajustes, diferencias de cotización e intereses, con garantías preferidas, se provisionarán en 12 cuotas a partir del mes vigésimoquinto de la calificación del deudor.

Para una mayor precisión de las normas del BCRA, citaremos el texto normativo de la Comunicación "A" 1.171 que establece:

Deberán provisionarse:

- a) El total de las deudas que no tengan garantía preferida oponible a la masa de acreedores, correspondientes a clientes en quiebra o liquidación administrativa.
- b) El total de los intereses punitorios correspondientes a deudas de clientes en quiebra o liquidación administrativa, en gestión judicial y con riesgo de insolvencia, aun cuando las acreencias cuenten con garantía preferida.
- c) Los ajustes, las diferencias de cotización y los intereses correspondientes a deudas de clientes en quiebra o liquidación administrativa, en gestión judicial y con riesgo de insolvencia, aun cuando las acreencias cuenten con garantía preferida, devengados desde el momento en que los deudores sean calificados en alguna de tales situaciones, en el importe en que excedan el ajuste que surgiría de aplicar el índice diario que

elabora el BCRA a base del de precios al por mayor -nivel general-.

d) Los capitales y los ajustes, las diferencias de cotización y los intereses no provisionados conforme a lo establecido en el inciso c), correspondientes a deudas de clientes en gestión judicial y con riesgo de insolvencia, cuando las acreencias no cuenten con garantía preferida. Ello se efectuará en 12 cuotas mensuales a partir del decimotercer mes en que los deudores se encuentren calificados en algunas de tales situaciones, de manera que al fin de dicho mes esté provisionado un duodécimo de los saldos a esa fecha de los conceptos indicados, al fin del decimocuarto mes dos duodécimos de los nueve saldos, y así sucesivamente hasta su provisionamiento total.

e) Los capitales y los ajustes, las diferencias de cotización y los intereses no provisionados conforme a lo establecido en el inciso c), correspondientes a deudas de clientes en quiebra o liquidación administrativa, en gestión judicial y con riesgo de insolvencia, cuando las acreencias cuenten con garantía preferida. Ello se efectuará en 12 cuotas mensuales a partir del vigesimoquinto mes en que los deudores se encuentren calificados en alguna de tales situaciones, según lo señalado en el inciso d).

f) Sin perjuicio de lo indicado en los incisos c) a e), a los fines de la constitución adicional o más acelerada de provisiones, se ponderará razonablemente en qué medida las distintas circunstancias que han llevado a calificarlos en las categorías "en gestión judicial" y "con riesgo de insolvencia" influyen sobre la cobrabilidad de los préstamos. A los efectos de esa ponderación, se tendrán en cuenta todos los elementos de juicio que resulten ilustrativos a tal objeto, por ejemplo informes de auditoría y letrados, vicios de forma en la documentación que pudieran enervar los derechos de crédito de la entidad, etc.

Las normas reseñadas podrían ser más estrictas, mediante el expediente de estipular una previsión para los deudores clasificados en las categorías "con arreglos" y "con atrasos". También podrían acortarse o eliminarse, por no tener una clara base conceptual, los plazos reseñados para la constitución de algunas provisiones. Llama la atención, de otro lado, la inexistencia de reglas o criterios para el devengamiento de ajustes e intereses pendientes de cobro. Son las entidades financieras las que deciden si debe cesar el devengamiento de intereses en préstamos dudosos. Un criterio que podría regir es que las entidades financieras no consideren como ganancia del ejercicio los intereses no recibidos en efectivo a su vencimiento o dentro de un cierto plazo de su vencimiento. Los intereses devengados y no efectivizados deberían ser provisionados.

## 6. Transparencia del riesgo de cartera y de la situación patrimonial de los bancos

Para una comprensión más amplia de este tema, conviene citar el artículo 40 de la Ley de Entidades Financieras (Ley 21.526 y sus modificatorias) que determina:

Artículo 40. Las informaciones que el BCRA reciba o recoja en el ejercicio de sus funciones tendrán carácter estrictamente confidencial. Tales informaciones no serán admitidas en juicio, salvo en los procesos por delitos comunes y siempre que se hallen directamente vinculados con los hechos que se investiguen. El personal del BCRA deberá guardar absoluta reserva sobre las informaciones que lleguen a su conocimiento. Las informaciones que publique el BCRA sobre las entidades comprendidas en esta Ley sólo mostrarán los totales de los diferentes rubros, que como máximo podrán contener la discriminación del balance general y cuenta de resultados mencionados en el artículo 36.

Con respecto a la norma aplicable en esta materia a las mismas entidades financieras, la Ley de Entidades Financieras establece:

Artículo 39. Las entidades comprendidas en esta Ley no podrán revelar las operaciones que realicen, ni las informaciones que reciban de sus clientes. Sólo se exceptúan de tal deber los informes que requieran: a) Los jueces en causas judiciales, con los recaudos establecidos por las leyes respectivas; b) El BCRA, en ejercicio de sus funciones; c) Los organismos recaudadores de impuestos nacionales, provinciales o municipales, sobre la base de las siguientes condiciones: debe referirse a un responsable determinado; debe encontrarse en curso una verificación impositiva con respecto a ese responsable; y debe haber sido requerido formal y previamente; d) Las entidades entre sí, conforme a las normas que se dicten. El personal de las entidades deberá guardar absoluta reserva sobre las informaciones que lleguen a su conocimiento.

Por su parte, la Ley 23.271 legisló que el secreto establecido en la Ley 21.526 no rige para las informaciones que, en cumplimiento de sus funciones legales, solicite la Dirección General Impositiva a cualquiera de las entidades financieras. Estas informaciones pueden ser de carácter particular o general y referirse a uno o varios sujetos determinados o no, aun cuando no se encuentren bajo fiscalización. Como se ve, esta Ley da amplias facultades a la dependencia pública encargada del sistema impositivo. La limitación que señala la Ley mencionada es que, en materia bursátil, las informaciones requeridas no pueden referirse a operaciones

en curso de realización o pendientes de liquidación.

En materia de informaciones difundidas por el BCRA, es preciso señalar que mensualmente publica el cuadro "Estado de las Entidades Financieras" y presenta, con el siguiente formato, un balance general resumido de cada una de las entidades financieras que integran el sistema financiero:

DEBE:

En moneda nacional

- Disponibilidades
- Títulos públicos
- Préstamos
- Otros créditos
- Bienes de uso y bienes diversos

En moneda extranjera

- Disponibilidades
- Títulos públicos
- Préstamos y otros créditos

Otras cuentas

Total del Debe y del Haber

En moneda nacional

- Depósitos
- Otras obligaciones

En moneda extranjera

- Depósitos
- Otras obligaciones

Otras cuentas

Capital y Reservas

Los datos de "préstamos" son netos de provisiones y los datos de "bienes de uso" son netos de depreciaciones. Por su parte, los datos de "depósitos en moneda nacional" y "en moneda extranjera" incluyen los ajustes e intereses devengados a pagar. El BCRA no publica datos sobre cuentas fuera del balance y sobre el cumplimiento de las normas de liquidez y solvencia por parte de cada entidad financiera.

Desde hace algún tiempo el BCRA viene publicando, en cambio, un amplio conjunto de datos agregados sobre las tasas de interés. Incluye información sobre las tasas de interés pasivas no reguladas de caja de ahorros y de plazo fijo no ajustable, distinguiendo entre bancos públicos,



privados y extranjeros y según plazos (7 a 13 días, 14 a 29 días, 30 a 89 días y más de 90 días). Presenta además datos correspondientes a operaciones de préstamo entre entidades bancarias, de préstamos de bancos al resto de entidades financieras, de préstamos de entidades no bancarias a bancos y de préstamos entre entidades no bancarias.

Es interesante destacar un trabajo de investigación llevado a cabo por Aldo A. Arnaudo y Rafael Conejero<sup>10</sup>, cuyo análisis se basa en estadísticas oficiales provistas regularmente por el BCRA, en los balances públicos y en un conocimiento general de los acontecimientos. Declaran los autores que estas fuentes sólo permiten seguir con seguridad el comportamiento de los pasivos de cada entidad y de su relación agregada con los activos.

La quiebra de un banco, empero, puede ser ocasionada por un manejo incorrecto de sus pasivos, por la mala calidad de sus activos, o por ambas causas a la vez. La calidad de los activos bancarios (esencialmente préstamos y otras colocaciones), elemento crucial para la estabilidad de la institución, no ha sido incorporada a la discusión por no disponer de datos...

El trabajo comprueba que con una antelación de hasta seis trimestres algunos indicadores de tres bancos que fueron liquidados o intervenidos en marzo de 1980 mostraban la presencia de problemas. Los indicadores eran: i) ineficacia de la prima de interés para la captación de nuevos depósitos; ii) deterioro de la posición defensiva unitaria; iii) aumento de los costos y desmejoramiento de la rentabilidad empresarial.

No se conocen otros trabajos similares ni, tampoco, investigaciones que traten de anticipar la existencia de problemas en los bancos. Si bien las técnicas utilizadas en este tipo de trabajo pueden ser muy sencillas, no cabe esperar que los inversores pequeños y medianos efectúen este tipo de estudios para adoptar sus decisiones. Los datos publicados por el BCRA son pocos y no siempre resultan de fácil obtención los balances de las entidades financieras. Sí cabría esperar que hiciesen tales estudios los "diseminadores de información" contemporáneos. Pero ello no ocurre. Una posible explicación es que los grandes inversores conocen con una aproximación suficiente la situación, incluida la calidad del manejo empresarial, de las entidades financieras en las que efectúan transacciones. Otra es que el anuncio de eventuales problemas en un banco provocaría segu-

---

<sup>10</sup> "Anatomía de las quiebras bancarias de 1890", *Desarrollo Económico*, Enero-Marzo 1985.

ramente corridas a la entidad financiera, la que podría reaccionar iniciando acciones legales en contra los autores de los pronósticos para resarcirse de los perjuicios causados.

Examinemos ahora las normas del BCRA sobre la materia. Por Comunicación "A" 1.071 (25/8/87), estableció un régimen de divulgación de datos contables de las entidades financieras y sobre personas físicas y jurídicas vinculadas a ellas, tendiente a ilustrar al público acerca de la situación patrimonial de unas y otras. Dentro de los 45 días corridos contados a partir de la finalización de cada período, las entidades deben difundir mediante impresos, para ser entregados al público en cada uno de los locales habilitados, datos relativos a los principales rubros de los últimos balances generales (de cierre de ejercicio y trimestral). Asimismo, por el citado medio, deben informar acerca de:

i) la deuda, por todo concepto, asumida por las personas (físicas o jurídicas) vinculadas a la entidad, discriminando el monto de la asistencia crediticia correspondiente a cada una de esas personas cuando proceda incluirlas en la información sobre "Principales deudores de las entidades financieras" y, en forma global, las contraídas por las demás personas vinculadas.

ii) La nómina de las personas (físicas o jurídicas) que, directa o indirectamente, participen en el 10% o más del capital de la entidad o bien posean, por cualquier título, participaciones que les otorguen los votos necesarios para formar la voluntad social o ejercer una influencia dominante.

iii) La nómina de los integrantes del Directorio o Consejo de Administración, de la Sindicatura o Consejo de Vigilancia y el Auditor Externo de la entidad.

Las entidades que den a conocer mediante impresos la Memoria y Estados Contables de cierre de ejercicio a terceros, deben presentarlos en forma completa, incluidos Anexos, Notas, Proyecto de Distribución de Utilidades y Dictamen de los Auditores Externos.

En la práctica corriente este sistema no se ha desarrollado de un modo significativo. Por un lado, no es frecuente ver en las entidades financieras que esta información esté fácilmente disponible; por otro, los agentes económicos no parecen interesados en pedirla. Tampoco el periodismo especializado en temas financieros muestra interés en analizar situaciones

particulares de riesgo financiero que puedan orientar al público inversor. Sus análisis se dirigen de un modo prácticamente exclusivo a orientar al inversor entre distintas alternativas (depósitos a interés, títulos del gobierno, acciones, moneda extranjera, etc). Las acciones de la mayoría de los bancos que son sociedades anónimas no cotizan sus acciones en la Bolsa, por lo que tampoco el precio de las acciones es una orientación sobre el riesgo que puede significar una institución financiera.

## 7. Capital de puesta en marcha y capital mínimo de operación

El capítulo VI de la Circular LISOL<sup>11</sup> actualiza las normas sobre la responsabilidad patrimonial. A estos fines, determina cinco categorías de entidades según la zona geográfica en que estén radicadas, impartiendo también las reglas de categorización para aquellas entidades con sucursales en distintas zonas geográficas. Las entidades que poseen dos o más filiales en plaza de mayor categoría que la que corresponda en función de su sede principal deben mantener la responsabilidad patrimonial exigida para aquélla. Cuando sólo poseen una filial en plaza de mayor categoría deben observar el 50% de dicha exigencia, siempre que el monto resultante no sea inferior a la responsabilidad patrimonial que le corresponda a sus otras casas por su ubicación. En dicho caso rige esta última. Si el importe resultante de aplicar la franquicia del porcentaje que corresponda fuese inferior al monto total de la responsabilidad patrimonial dispuesta para la categoría de mayor exigencia inmediata posterior en que se encuentre otra de las casas de la entidad financiera de que se trate, rige entonces la totalidad del capital mínimo correspondiente a la categoría en que esté ubicada esta última casa.

La norma considera la actualización periódica de los capitales mínimos que se efectúa de acuerdo con la tasa de inflación. La circular determina que las exigencias mínimas de capital se actualizarán semestralmente, a mitad y a fines de año, de acuerdo con la evolución del índice general de precios al por mayor.

La determinación de la responsabilidad patrimonial computable, a los efectos de las normas reglamentarias de las prescripciones de los artícu-

---

<sup>11</sup> Comunicación "A" 414 (25/11/83) y sus modificatorias "A" 551, "A" 878 y "A" 983.

los 30 y 32 de la Ley 21.526, parte del saldo del "Patrimonio Neto" del Plan de Cuentas Mínimo, al que se le restan los importes de diversas cuentas. De acuerdo con la definición contenida en el Manual de Cuentas, el concepto de patrimonio neto comprende la diferencia entre el activo y el pasivo de la entidad financiera, por lo cual incluye el efecto positivo o negativo de los resultados del ejercicio en curso, a la fecha de cada información. Entre las cuentas deducibles están los créditos por Capitales/Accionistas, las participaciones en otras entidades financieras, filiales en el exterior y bienes intangibles. Al importe así obtenido se le suma la diferencia que surja del revalúo extracontable de los bienes inmuebles, de acuerdo con las normas correspondientes, y el residual que figura en las registraciones contables.

En materia de aportes de capital, la mencionada circular determina que éstos han de realizarse en efectivo. El BCRA puede considerar y autorizar propuestas de aumentos basadas en el ingreso de bienes destinados a uso propio. Las entidades financieras que deban presentar planes de encuadramiento en las normas de capitales mínimos o en relaciones técnicas pueden incrementar su capital social mediante la incorporación de bienes inmuebles, siempre que ello no implique explotación por cuenta propia de otras actividades económicas.

Las entidades financieras sin transformación que se fusionen en otra clase de entidad deben adecuarse a la responsabilidad patrimonial actualizada mediante el cumplimiento de planes de encuadramiento a cuatro años plazo. Estos planes deben establecer incrementos anuales relativos (aumento anual/responsabilidad patrimonial al comienzo de cada año) iguales o decrecientes. En el caso de transformación de entidades financieras en otras de distinta clase, al comenzar a operar en la nueva clase, la respectiva entidad debe tener integrada la totalidad de la responsabilidad patrimonial actualizada. En el evento de que simultáneamente con la transformación se produzca la fusión, absorción o compra del paquete accionario o fondo de comercio de otras entidades financieras, al comenzar a operar en la nueva clase debe integrarse por lo menos el 75% de la responsabilidad patrimonial computable. El resto de la suma necesaria tendrá un plazo de integración máximo de dos años.

La circular establece que no pueden distribuirse dividendos en efectivo, ni efectuarse pagos de honorarios, participaciones o gratificaciones depen-

dientes de resultados de la entidad, si el BCRA ha formulado observaciones a los programas de adecuación de capitales mínimos o verificado su incumplimiento.

Los incumplimientos de estas normas dan origen a las siguientes sanciones: i) en caso de creación de nuevas entidades, se revocará la autorización para funcionar si no se integra, dentro de los 60 días de acordada, el capital mínimo exigido; ii) en caso de planes de encuadramiento en entidades en funcionamiento y fusiones de entidades financieras sin transformación en otra clase de entidad, se aplicarán las medidas que la Ley otorga al BCRA, las que pueden llegar a la revocación de la autorización para funcionar; en el caso de transformación de entidades financieras, se revocará, al primer incumplimiento, la autorización para funcionar.

En el proceso de adecuar progresivamente los capitales mínimos de las entidades financieras a valores compatibles con su actividad, en julio de 1987 se definió<sup>12</sup> un cronograma de actualizaciones semestrales según el cual a fines de 1989 se alcanzaría la observancia plena de las normas vigentes en la materia, es decir, los capitales exigidos al 31/12/84, actualizados por la variación de precios al por mayor (nivel general), sin perjuicio de la mantención de los requisitos diferenciados por tipo de entidad y zona geográfica. El cronograma fijó los siguientes porcentajes de cumplimiento: al 30/6/88, el 65%; al 31/12/88, el 70%; al 30/6/89, el 85%; al 31/12/89, el 100%. Comunicaciones posteriores informaron los montos que a fin de cada semestre correspondía tener integrados.

La Comunicación "B" 4.172, del 13/2/90, actualizó los capitales mínimos para el primer semestre de 1990. Considera las siguientes clases de entidades: i) bancos comerciales, que abarca los cooperativos y otros radicados en el interior, incluidas las entidades no cooperativas con hasta una filial en la ciudad de Buenos Aires, y otros; ii) bancos de inversión, que incluye los radicados en el interior y el resto; iii) bancos hipotecarios; iv) compañías financieras; v) sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda; y vi) cajas de crédito cooperativas.

Los capitales mínimos varían según la clase de entidad y la categoría, la cual se corresponde con distintas zonas geográficas. En el caso máximo, el capital mínimo establecido era de 9 830 millones de australes (Bancos

<sup>12</sup> Comunicación "B" 2.708.

comerciales—demás—Categoría I) y en el caso mínimo era Cajas de crédito cooperativas (Categoría V), con 186 millones de australes. Los montos mencionados son aproximadamente equivalentes a US\$ 5,9 millones y US\$ 0,11 millones respectivamente.

Resulta difícil emitir un juicio o comentario sobre las normas de capitales mínimos contenidos en la Circular LISOL. Esta norma es, sin duda, muy precisa, en cuanto establece montos determinados para distintos tipos de entidades financieras y zonas geográficas, pero la metodología sobre la que se basaron los montos determinados para los capitales mínimos no ha sido dada a conocer.

Consecuentemente, sólo cabe plantear algunas hipótesis sobre el tema. Una razón para establecer capitales mínimos es que las entidades financieras hagan frente con su propio capital a las inmobilizaciones correspondientes a los activos fijos. En tal sentido, correspondería ajustar los capitales mínimos por un índice de precios representativo de los bienes de capital, como edificios, computadoras e instalaciones generales, antes que por un índice general de precios al por mayor. Los capitales mínimos deberían depender en este caso del número de sucursales. Ahora bien, si se enfocan los capitales mínimos en relación al "leverage", entonces deberían seguir la monetización de la economía; como ésta ha disminuido, otro tanto tendría que haber acontecido con los capitales mínimos, situación que no se ha dado. Otra razón para ajustar en términos reales los capitales mínimos a una tasa superior a la de la monetización de la economía es que ellos sirvan de contención a los pedidos de autorización para crear nuevas entidades financieras en un sistema que está todavía muy expandido.

Lo que probablemente reviste mayor importancia es que capitales mínimos altos inducen fusiones de entidades financieras, por lo que pueden ser un instrumento para reducir la sobreexpansión del sistema y facilitar la labor de la superintendencia, al reducirse el número de entidades.

## 8. Atribuciones de la entidad supervisora

Las normas sobre aplicación de sanciones se encuentran en los artículos 41 y 42 de la Ley 21.526.

Artículo 41. Quedarán sujetas a sanción por el BCRA, las infracciones a la presente Ley,

sus normas reglamentarias y resoluciones que dicte el BCRA en ejercicio de sus facultades.

Las sanciones serán aplicadas por el Presidente del BCRA a las personas o entidades o a ambas a la vez que sean responsables de las infracciones enunciadas precedentemente, previo sumario que se instruirá con audiencia de los imputados con sujeción a las normas de procedimiento que establezca la indicada institución, y podrán consistir, en forma aislada o acumulativa en:

- i) Llamado de atención;
- ii) Apercibimiento;
- iii) Multas de hasta \$ 200 000 000 (Ley 18.188), importe que podrá ser actualizado por el Poder Ejecutivo Nacional. Ellas podrán aplicarse solidariamente a las personas o entidades responsables de las infracciones;
- iv) Inhabilitación temporaria o permanente para el uso de la cuenta corriente bancaria;
- v) Inhabilitación temporaria o permanente para desempeñarse como promotores, fundadores, directores, administradores, miembros de los consejos de vigilancia, síndicos, liquidadores o gerentes de las entidades comprendidas en esta Ley, sin perjuicio de promover la aplicación de las sanciones que determina el artículo 248 del Código Penal, cuando se tratare de entidades nacionales, provinciales, municipales o mixtas;
- vi) Revocación de la autorización para funcionar.

Si del sumario se desprendiere la comisión de delitos, el BCRA promoverá las acciones penales que correspondan, en cuyo caso podrá asumir la calidad de parte querrelante en forma promiscua con el Ministerio Fiscal.

El artículo 42 legisla sobre los recursos por las sanciones que aplique el BCRA, los procedimientos para el pago de las multas y la prescripción de las infracciones, al cabo de seis años.

La entidad financiera que no cumpla con la responsabilidad patrimonial mínima queda afecta a las normas de la Ley 22.529, cuyo articulado reemplazó el anterior artículo 34 de la Ley 21.526. Los artículos 2 y 3 de la Ley más reciente estipulan:

Artículo 2. Deberán presentar plan de adecuación, dentro de los treinta (30) días corridos a partir de la fecha que se fije, las entidades que:

- a) Registraren deficiencias de reservas de efectivo durante los períodos que determine la autoridad de aplicación;
- b) Incurrieren en reiterados incumplimientos a los límites o relaciones técnicas establecidas;
- c) No mantuvieren la responsabilidad patrimonial mínima exigida para su clase, ubicación o características determinadas.

Artículo 3. Cuando a juicio del BCRA se encontrare afectada la solvencia o liquidación de una entidad, ésta deberá presentar un plan de saneamiento dentro del plazo que aquél determine, no inferior a diez (10) días ni superior a treinta (30) días corridos, contados desde la fecha que se fije.

El BCRA podrá exigir la constitución de garantías; prohibir la distribución de utilidades en efectivo por cualquier procedimiento; limitar el pago de retribuciones de directores, síndicos y miembros del Consejo de Vigilancia; designar veedores, por un plazo cierto, con facultad de veto; y establecer auditorías externas con cargo a la entidad y según lo establecido en el artículo 56 de la Ley 21.526, sustituido por la Ley 22.051.

Cuando las dificultades que presente una entidad financiera no pudieran resolverse a través del mecanismo de los artículos 2 y 3, "el BCRA podrá considerarla, por resolución fundada, en situación de consolidación" (artículo 4). En tal situación rigen los artículos 5 y 6, que establecen:

Artículo 5. Toda entidad que se encontrare en situación de consolidación podrá presentar al BCRA:

- a) El compromiso en firme de otra entidad del sistema financiero dispuesta a asumir la administración temporal con opción de compra, según lo establecido en el capítulo I de este título;
- b) El compromiso en firme de otra entidad del sistema financiero dispuesta a fusionarse por absorción, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en el capítulo II de este título;
- c) El compromiso en firme de compraventa de las acciones con derecho a voto representativas del control de la voluntad social, de acuerdo con lo previsto en el capítulo III de este título. A los fines de esta Ley se entenderá que existe el control de la voluntad social cuando se disponga de las acciones que representen como mínimo el 67% de los votos y con ellos, conforme a la Ley y al estatuto, pueda ejercitarse la voluntad social en las asambleas.

Artículo 6. En ausencia de las presentaciones a que se hace referencia en el artículo 5 o si no fueren aceptadas las que se hubieran propuesto, el BCRA podrá promover, con la conformidad de los accionistas que representen el control de la voluntad social, cualquiera de las alternativas de consolidación previstas en los capítulos I, II y III del presente Título.

Cabe aclarar que el capítulo I del Título II de la Ley 22.529 comprende los artículos 7 a 13 y legisla la posibilidad de administración temporal con opción de compra; el capítulo II del mismo Título comprende los



artículos 14 a 16 y legisla sobre la fusión por absorción, mientras que el capítulo III (artículos 17 a 20) legisla la compraventa de las acciones de la entidad financiera en estado de consolidación. En este contexto, cabe citar el artículo 24 que otorga al BCRA la facultad de intervenir la entidad financiera:

Artículo 24. Cuando una entidad financiera realizare actos o incurriere en omisiones que, a juicio fundado del BCRA, pusieren en peligro su funcionamiento; o cuando estuviere afectada su solvencia y liquidez; o cuando se comprobare la realización de operaciones prohibidas o limitadas, el BCRA -si la importancia o significación de estos hechos así lo aconsejare- podrá disponer su intervención cautelar por un plazo cierto y con desplazamiento de sus órganos de administración y representación, sustituyéndolos en sus derechos, obligaciones y facultades. Para el cumplimiento de tal resolución podrá solicitarse orden de allanamiento y el auxilio de la fuerza pública.

Tomada posesión de la entidad el BCRA dispondrá, en un plazo de noventa (90) días corridos, la conveniencia y factibilidad de promover cualquiera de las alternativas previstas en este título previa conformidad de los titulares, o declarar, sin más trámite, la liquidación con o sin revocación de la autorización para funcionar.

La intervención cautelar podrá ser acompañada por la contratación de una auditoría externa con cargo a la entidad intervenida, según lo establecido por el artículo 56 de la Ley 21.526, sustituido por la Ley 22.051. Por la experiencia obtenida de su aplicación, la figura de la intervención cautelar ha sido controvertida. La mayoría de las intervenciones han terminado, al cabo de un período habitualmente muy extenso, en liquidaciones. De allí entonces que algunos aboguen por la supresión de la figura de la intervención cautelar, dejando sólo dos posibles categorías de entidades financieras: en normal funcionamiento o en liquidación.

Con respecto a esta última figura, cabe citar el artículo 26 de la Ley 22.529, que faculta al BCRA a disponer la liquidación de una entidad financiera:

Artículo 26. El BCRA podrá disponer sin más trámite la liquidación de una entidad, con o sin la revocación de la autorización para funcionar, cuando considerare fracasada la alternativa de saneamiento o no viable o fracasada la de consolidación, previstas en la presente.

Los Cuadros 1 y 12 informan acerca de la cantidad de veces que el BCRA utilizó esta facultad en los últimos años.

### III. ANALISIS DE CASOS DE INSOLVENCIA DE BANCOS

#### 1. Frecuencia de las inspecciones

Un indicador, citado con alguna frecuencia, acerca de la efectividad de la Superintendencia, que hace a las demoras o rezagos con que ésta actúa, es la cantidad de inspecciones iniciadas en un año, la que relacionada con la cantidad de entidades financieras existentes permite determinar la frecuencia media con que se las inspecciona. La Memoria del BCRA ha proporcionado regularmente este indicador; sin embargo, algunos cambios importantes en materia de superintendencia registrados en años anteriores pueden haber alterado los criterios de medición en el curso del tiempo, por lo que cabe considerarlo con cautela, aunque no desecharlo.

Con base en las memorias del BCRA se ha preparado el Cuadro 11, que relaciona las inspecciones iniciadas con el total de entidades. Cabe formular algunas precisiones. Las memorias proveen los datos de las inspecciones iniciadas y de las terminadas; en general, entre ambas cifras anuales no hay diferencias importantes, por lo que para simplificar se ha preferido tomar la cifra de las iniciadas. Si se hace el cociente entre inspecciones

Cuadro 11  
INSPECCIONES INICIADAS Y ENTIDADES EXISTENTES

Año	Iniciadas	Entidades	Entidades / Inspecciones
1976	281	692	2,5
1977	370	722	2,0
1978	165	720	4,4
1979	106	495	4,7
1980	70	470	6,7
1981	55	449	8,1
1982	78	413	5,3
1983	101	402	4,0
1984	187	360	1,9
1985	157	315	2,0
1986	128	296	2,3
1987	114	267	2,3
1988	133	245	1,8

Fuente: BCRA, Memorias 1984 a 1988.

iniciadas y entidades existentes se obtiene la proporción de entidades inspeccionadas en un año. Más interesante parece la recíproca de esta relación, que indica cada cuantos años es, en promedio, inspeccionada una entidad. Como ya se dijo más arriba, en los años anteriores esta cifra ha variado mucho, lo que tal vez sea atribuible a cambios en la dotación de inspectores de la superintendencia del BCRA en relación con el total de entidades en existencia, o a modificaciones en el diseño de las inspecciones. La Memoria del año 1984 señala que ellas, realizadas por un número de inspectores que permanece estancado, se están orientando

hacia los aspectos más relevantes de la gestión de las entidades, lo que habría permitido elevar sensiblemente -respecto de años anteriores- el número de inspecciones a entidades financieras... Ellas fueron realizadas en seguimiento de un plan preestablecido con miras a concretar -lo más rápidamente posible- por lo menos una visita a todas las entidades del sistema, algunas de las cuales registraban prolongados lapsos sin ser inspeccionadas.

La Memoria de 1985 hace notar que el plan de inspecciones del año "tuvo primordialmente en cuenta los lapsos transcurridos desde la última inspección realizada a cada una de las entidades, como también las informaciones proporcionadas por las dependencias competentes, que hicieron menester efectuar visitas en el corto plazo". La misma explicación es dada en la Memoria del año siguiente 1986. La de 1987 informa que "las inspecciones se concretaron sobre la base de una planificación orientada a optimizar los recursos disponibles, ponderando primordialmente los lapsos transcurridos desde la última visita de ese carácter efectuada a cada una de las entidades y los requerimientos planteados como consecuencia de las tareas de seguimiento y evaluación de los entes componentes del sistema". Por último, en la Memoria de 1988 se proporciona la misma explicación de 1985 y 1986. En resumen, en los últimos años (no hay información posterior a 1988), objetivo importante del plan de inspecciones fue no dejar pasar demasiado tiempo sin inspeccionar cada entidad financiera. En los últimos años cada entidad financiera fue visitada una vez cada dos años aproximadamente. La cifra, si bien muestra una evolución favorable en el tiempo, no es del todo satisfactoria a la luz de una regla empírica, citada con alguna frecuencia, de que cada entidad financiera debería ser inspeccionada una vez al año.

¿Por qué no se ha hecho? Un razonamiento aparentemente muy sim-

ple sugiere que ello exigiría duplicar la cantidad de inspectores. Los procesos de selección de personal llevados a cabo en los años 1987 y 1988 sugieren una situación más complicada. Y es que las remuneraciones y otras condiciones laborales que ofrece el BCRA no resultan interesantes o suficientes para atraer una cantidad suficiente de profesionales al área de superintendencia. El mejoramiento de estas condiciones laborales requeriría que el BCRA dispusiese de mayor autonomía en materia laboral y salarial.

Otra posible vía de acción, complementaria -no sustituitiva- de la anterior, ha sido llevada a cabo muy recientemente por el BCRA y apunta a una mejor utilización de los recursos humanos. La reorganización del área de superintendencia, dada a conocer en agosto de 1990, busca fusionar en una sola dependencia las anteriores Gerencia de Inspecciones, que lleva a cabo el control "in situ", y la Gerencia de Control de Entidades Financieras, que lleva a cabo el control desde las oficinas del BCRA y sobre la base de las informaciones que remiten las entidades financieras. Cabe esperar que esta reorganización permita aumentar la cantidad de inspecciones "in situ", las que de acuerdo con una opinión citada con alguna frecuencia son más efectivas para la detección de situaciones irregulares, que el mero examen y análisis de las informaciones que las entidades remiten al BCRA.

## 2. Avances en materia de superintendencia

Desde fines de los años setenta, el BCRA ha desplegado esfuerzos para mejorar su superintendencia. Algunos de ellos ya fueron mencionados en la sección anterior, pero es conveniente reiterarlos para poder apreciar cuáles fueron en su conjunto los objetivos buscados. A continuación, un listado de los temas más relevantes sobre la materia, según lo estipulado en el Comunicado N° 7.851, de julio de 1987:

- Nuevas pautas para previsión y devengamiento de intereses de créditos con problemas, incluyendo los de renovaciones reiteradas.
- Criterios obligatorios para encuadramiento de deudores (en situación normal, con atraso, etc.)
- Sistema informativo mensual y en promedio de los principales deudores de cada entidad.

- Creación, dentro de la Gerencia de Inspecciones del BCRA, de un grupo especializado en evaluación de riesgos crediticios.

En materia de gestión operativa, se ha dispuesto que las entidades suministren información para que el BCRA evalúe la incidencia de los costos de estructura sobre las tasas activas, y adopte medidas en aquellos que se aparten de pautas razonables.

Los capitales mínimos serán ajustados significativamente en forma inmediata, ciñéndose luego a un incremento real dispuesto en un cronograma que culminará en diciembre de 1989.

Se establecerá un sistema en virtud del cual las entidades podrán anualmente relocalizar una proporción de sus casas o sucursales. De esta manera se terminará con la rigidez existente hasta la fecha.

Se exigirá a las entidades que mantengan una proporción mayor de su capital en activos líquidos, de modo de incrementar la capacidad de préstamo del sistema y la absorción de quebrantos inesperados.

Paralelamente, se facilitará la desinmovilización de activos fijos a través de tratamientos contables más flexibles.

Las entidades deberán poner en conocimiento de su clientela sus estados contables en los términos que fijará el BCRA, incluyendo información acerca de los grupos económicos vinculados y la asistencia crediticia prestada a los mismos.

Cuadro 12  
INDICADORES DE ACTIVIDAD DE SUPERINTENDENCIA

Año	Entidades liquidaciones	Financieras intervenidas	Planes de adecuación (1)	Planes de saneamiento (2)
1984	22	23	42	16
1985	33	5	13	15
1986	6	7	15	16
1987	20	18	7	19
1988	17	1	3	6
1989	3	5		
1990	6	1		

Notas: (1) Presentados por incumplimiento de las regulaciones vigentes.

(2) Solicitados por hallarse afectada la solvencia y/o liquidez.

Fuente: BCRA, Memorias años 1984 a 1988; datos de 1989 y 1990, elaborados sobre la base de comunicados varios.

Se reemplazarán los formularios que actualmente envían las entidades al BCRA por soportes magnéticos, con la consiguiente reducción de costos y liberación de recursos, lo que ya ha representado un buen avance en el manejo de los sistemas informativos de la superintendencia.

### 3. Evolución de liquidaciones, intervenciones e insolvencias

En una primera aproximación, la reducción observada en los últimos años en el número de entidades liquidadas e intervenidas (Cuadro 12) podría ser atribuida a un mejoramiento de la situación del mercado financiero, más depurado de situaciones irregulares, o bien a un descenso de la actividad de superintendencia. La interpretación más frecuentemente escuchada es la mencionada primero.

En general, escasean los antecedentes públicos para examinar casos específicos de insolvencia de entidades financieras en los últimos años y, menos aún, situaciones en las que se hayan producido fallas y rezagos en los mecanismos de regulación y supervisión. Los tribunales ventilan algunos casos vinculados a la actuación del personal de superintendencia en las inspecciones, pero tampoco hay información pública al respecto. Cuando el BCRA interviene o liquida una entidad financiera, emite un comunicado acerca de su decisión. Hasta hace algún tiempo, solía aludir escuetamente a la causa de la medida:

Las medidas de saneamiento propuestas por la entidad no son suficientes para revertir los problemas que presenta en materia de liquidez y solvencia. (Comunicado 7.755, 10/6/87).

...se mantendrá en funcionamiento, atendiendo aquellas operaciones cuya genuinidad se hubiese confirmado y legalmente corresponda. A tal efecto se encuentra en curso la investigación pertinente (Comunicado 7.049, 20/11/86).

...afectada la solvencia y presentar una delicada situación en materia de liquidez (Comunicado 6.512, 4/6/86).

...grave afectación de la solvencia y liquidez (Comunicado 6.530, julio 1986).

El Comunicado 8.078 (23/9/87) da cuenta de la decisión de liquidar seis bancos intervenidos. Explica:

...Las entidades se encontraban intervenidas por el Banco Central, en uso de las atribuciones conferidas por la legislación financiera, atento el grave deterioro de su situación de solvencia y liquidez. Lo dispuesto se hace sin perjuicio de la continuación de

las acciones legales pertinentes que corresponda llevar adelante a efectos de determinar las responsabilidades en la que hubieran incurrido sus responsables...

Los comunicados no suministran pues información suficiente para determinar las causas de la insolvencia. Aun en el evento de que se lograra acceso a toda la información en manos del BCRA o de los tribunales, no sería fácil contestar la pregunta, en cada caso particular, de si la insolvencia fue o no resultado de una falla de la superintendencia. Es obvio que detrás de cada insolvencia hay una falla de superintendencia, por no haber tenido éxito ésta en su labor preventiva; pero también puede afirmarse que la razón inmediata de la insolvencia recae siempre sobre la dirección de la entidad financiera, sea por mala administración, por no haberse sobrepuesto a la influencia negativa de la situación macroeconómica (como lo hicieron otros bancos) o por fraude.

Este último parece ser el enfoque del Office of the Comptroller of the Currency de los Estados Unidos ("Bank Failure", June 1988, Washington, D.C.). Seguramente estos dos enfoques tan distintos no ayudan mucho, tomados en forma aislada. Pero es posible hacer una evaluación general y global, a nivel tanto normativo como de supervisión, del quehacer de la Superintendencia. Y es también factible que ese organismo realice estudios útiles sobre los factores que han dado origen a las quiebras bancarias.

Algunos elementos más globales para evaluar la actividad de superintendencia en la Argentina están dados por la frecuencia con que las entidades financieras son visitadas. Debe evitarse, por otra parte, la existencia de un sistema de seguros de depósitos que no incentive la detección oportuna, por parte de las entidades financieras, de una asunción excesiva de riesgos o de situaciones irregulares. Cabe poner de relieve asimismo el escaso éxito alcanzado en el empeño de lograr que los inversores exijan más antecedentes acerca de la situación de los bancos en los que efectúan inversiones y el poco interés que han mostrado en el tema los medios especializados de análisis económicos.

Por último, cabe reconocer la falta de consenso que todavía hay en la Argentina respecto del papel que cumple la intermediación financiera y que ha llevado, a través de los años, a adoptar muy distintos y variados enfoques de política monetaria y crediticia, con frecuentes cambios normativos y la consiguiente recarga de tareas sobre el BCRA en general y sobre su superintendencia en particular.

#### IV. PROPOSICIONES DE REFORMA O ADECUACION

1. El sistema de garantía de depósitos ha generado significativas pérdidas y su mantención inalterada erosiona la credibilidad de los planes de estabilización monetaria. Por otro lado, la ausencia completa de algún sistema de garantía de depósito implicaría olvidar que la función de estos sistemas es alentar la canalización institucionalizada de los ahorros y dar estabilidad al sistema de pagos de la economía. Para tratar de satisfacer ambos objetivos y minimizar el potencial de pérdidas del Gobierno, se requiere un adecuado funcionamiento de la superintendencia y el rediseño del sistema de garantía de depósitos.

2. Las características deseables de un nuevo sistema serían las siguientes:

i) Participación obligatoria de las entidades financieras, ya que todas ellas, adherentes o no en un sistema voluntario, participan de los beneficios derivados de la garantía de los depósitos, en términos de la estabilidad del sistema.

ii) Mantención de tramos descendentes de porcentajes asegurados. Quienes más necesitan de la garantía son los pequeños depositantes, ya que normalmente los grandes tienen acceso a una información más adecuada sobre los riesgos que afrontan las distintas entidades financieras.

iii) Incorporación de las entidades financieras a la administración del Fondo de Garantía de los Depósitos, ya que ellas, en general, poseen un buen conocimiento de lo que ocurre en el mercado y saben si otros intermediarios están llevando a cabo operaciones que involucran un riesgo exagerado.

iv) Fijación de los aportes de las entidades financieras en relación al volumen de los depósitos, como se hace ahora, e incorporación de un aporte adicional, acorde con los riesgos globales de la cartera de préstamos y créditos en general. Un modo sencillo de establecer este aporte es fijarlo en relación a la cartera irregular, es decir, a las categorías "Con atrasos", "Con riesgo de insolvencia", "En gestión judicial", "En quiebra o liquidación administrativa". Este aporte sobre la cartera irregular no podría, si se llegase a divulgar la comprometida situación de alguna entidad, provocar "corridos" de depósitos, porque se basa en una clasificación



de la cartera que ya es utilizada. Por otra parte, el aporte propuesto sobre la cartera irregular sería sin desmedro de las previsiones incrementadas que deberían hacer las entidades financieras sobre la cartera.

v) En caso de que los pagos por la garantía que deba hacer el Fondo sean superiores a los aportes de las entidades financieras, éstas deberán aumentar sus aportes, hasta duplicarlos. Las pérdidas que superen este monto estarán sólo durante un período inicial de funcionamiento del nuevo Fondo a cargo del Tesoro; con posterioridad, éste se haría cargo de una proporción declinante de las pérdidas, hasta cesar sus aportes, o alternativamente, limitarlos a una proporción menor. Durante este período de participación mayor del Tesoro se liquidarían las entidades que pudiesen tener problemas insolubles. Pasado este período, los pagos por garantía de depósitos que deba hacer el Fondo estarían exclusivamente a cargo de las entidades financieras, salvo el porcentaje que pueda quedar a cargo del Tesoro.

3. La revisión efectuada de las normas sugiere las siguientes líneas de acción para introducir mejoras en las mismas:

i) La Ley de Entidades Financieras otorga excesivas facultades al BCRA. Si bien un tratamiento detallado es inadecuado a nivel de ley, por las restricciones que impondría a este organismo, se sugiere dejar estipulados en la ley algunos aspectos como la regulación sobre los capitales mínimos y las restricciones en los préstamos a un cliente único, a un grupo económico y a clientes vinculados. Por otra parte, debería redefinirse el secreto bancario, limitándolo a los pasivos (depósitos) y estableciéndose una mayor transparencia sobre los activos (préstamos y otras inversiones) para los potenciales inversores, así como sobre los riesgos registrados en las cuentas fuera del balance.

ii) En lo que hace a las regulaciones del BCRA, debería establecerse un mayor nivel de previsiones para la cartera y plazos más reducidos para prever las deudas irregulares. Se sugiere además la dictación de normas más estrictas en materia de devengamiento de intereses no cobrados.

iii) Es preciso suministrar al público un mayor flujo actualizado de informaciones. Se recomienda proporcionar antecedentes más detallados acerca del balance de cada entidad financiera, incluyendo los conceptos de

---

fuera del balance, e información sobre el cumplimiento por parte de cada entidad de las distintas regulaciones de liquidez y solvencia estipuladas por el BCRA.



**REGULACION Y SUPERVISION  
DE LA SOLVENCIA BANCARIA  
EN COSTA RICA**

Rafael Díaz Arias



## CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL HASTA LOS 70</b>	<b>77</b>
	1. La nacionalización bancaria	77
	2. La Auditoría General de Bancos	78
<b>II.</b>	<b>TRANSFORMACION DEL SECTOR FINANCIERO EN LOS 80</b>	<b>80</b>
<b>III.</b>	<b>INSTRUMENTOS DE FISCALIZACION UTILIZADOS A PARTIR DE 1985</b>	<b>81</b>
	1. Clasificación de la cartera de crédito	81
	2. Indicadores financieros	83
<b>IV.</b>	<b>LA LEY DE MODERNIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO</b>	<b>84</b>
<b>V.</b>	<b>UN INTENTO DE EVALUACION DEL SISTEMA ACTUAL</b>	<b>86</b>
	1. Consideraciones generales	86
	2. El desempeño de la AGEF	90
<b>VI.</b>	<b>EL SEGURO DE DEPOSITOS</b>	<b>99</b>
<b>VII.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>101</b>
	<b>ANEXO</b>	<b>102</b>



## I. MARCO JURIDICO-INSTITUCIONAL HASTA LOS 70

### 1. La nacionalización bancaria

La supervisión bancaria en Costa Rica surgió en un sistema de banca esencialmente estatal, lo que hizo que por largo tiempo operara bajo una modalidad muy especial, propia de un sistema financiero de alguna manera sui generis dentro del contexto mundial de la época, particularmente en el ámbito latinoamericano.

Vale la pena mencionar algunos hechos jurídicos y acontecimientos financieros que determinan el rezago que por muchos años acusó la entidad supervisora de los bancos en Costa Rica.

A mediados de 1948, a pocas semanas de haber concluido la "Revolución Civil de 1948", el Gobierno de facto promulgó el Decreto Ley N° 71, en virtud del cual se nacionalizó la banca privada, confiriéndose al Estado, a través de sus instituciones bancarias, el monopolio de la captación de depósitos del público.

La promulgación de este Decreto-Ley constituye, posiblemente, el hecho jurídico económico de mayor trascendencia en la historia bancaria y económica de Costa Rica. Esta decisión no tuvo como fin primordial expropiar los establecimientos bancarios privados, sino nacionalizar, en beneficio colectivo, el aprovechamiento financiero de los depósitos y, como consecuencia, orientar el crédito bancario hacia el financiamiento del desarrollo económico.

Conforme a esa filosofía, se mantuvo la posibilidad de que operaran



bancos privados, con facultades para ejercer todo tipo de actividad bancaria, excepto la de recibir depósitos del público, es decir, podían trabajar con el capital aportado por sus accionistas, pero no utilizar recursos ajenos para beneficio de esos accionistas. La única institución privada que aceptó operar bajo estas normas fue el Banco Lyon. Los bancos Anglo Costarricense, de Costa Rica y Crédito Agrícola de Cartago pasaron a ser propiedad del Estado. Otro tanto sucedió con el Banco Nacional de Costa Rica, que ya tenía esa condición, dentro del cual funcionaba un Departamento Emisor, con funciones incipientes de banca central.

Reconociendo la importancia de que existiera una institución especializada y responsable del control monetario y orientadora macroeconómica del crédito, la Ley N<sup>o</sup> 1.130, de enero de 1950, creó el Banco Central de Costa Rica, la que fue complementada por una Ley orgánica dictada en abril de 1953.

## 2. La Auditoría General de Bancos

La norma legal de 1953 creó la Auditoría General de Bancos como un departamento del Banco Central de Costa Rica, que ejercería la vigilancia y fiscalización permanentes de todos los departamentos y dependencias de ese organismo y de las demás instituciones bancarias del país. Su funcionamiento quedaba bajo la responsabilidad de un Auditor General, nombrado por la Junta Directiva del instituto emisor, la que sería su superior jerárquico. Sus facultades eran coherentes con las particulares características de las empresas bancarias existentes, casi todas de propiedad estatal, lo que significaba plena garantía a inversionistas y acreedores.

No se contemplaban, pues, atribuciones que son usuales en la mayoría de los sistemas financieros, como es el caso de las necesarias para intervenir un banco y pedir eventualmente su liquidación; para imponer sanciones económicas por incumplimientos legales, reglamentarios o de disposiciones del Banco Central o propias; para aplicar sanciones disciplinarias a funcionarios y empleados bancarios, etc. Por otra parte, el hecho mismo de que la Auditoría fuera tan sólo un departamento más del Banco Central significaba que carecía de la necesaria independencia, que le estaba supeditada en materia presupuestaria, ligada también a sus propios procedimientos y políticas de reclutamiento de personal. Inclusive se pre-

sentaba una situación de incompatibilidad técnica, dado que por disposición expresa de la Ley era el ente fiscalizador de su patrono.

Dentro de tal contexto, la Auditoría asumió más que nada funciones de ente verificador. Se ocupó así de tareas que se inscriben en el ámbito de las auditorías internas, las que asignan gran importancia a la puntualidad y corrección de los registros contables, la correcta tenencia de efectivo por parte de tesoreros y cajeros, el riguroso cumplimiento de los controles internos, etc. Pese a que estaba impedida de haber adoptado las prácticas y procedimientos que son usuales en la supervisión bancaria, debe criticársele la indiferencia que manifestó en lo concerniente al manejo y tratamiento de la cartera de crédito de los bancos, que es el principal activo con que éstos cuentan.

Es cierto que es difícil que la mala administración del crédito -y su consecuencia, una deficiente recuperación de los préstamos otorgados- llegue a ocasionar problemas serios de solvencia o liquidez a una banca estatal, pero ello sí tiene un impacto muy desfavorable desde el punto de vista monetario y económico. Los problemas de liquidez que se dan por el no cobro de los créditos, aunque subsanables por el Banco Central, tienen incuestionables efectos monetarios de matices inflacionarios. Además, la deficiente recuperación del crédito impide el reciclaje de los recursos financieros hacia las actividades prioritaria para el país. De esta forma, los malos sujetos de crédito terminan absorbiendo los recursos que de otra manera podrían destinarse a financiar nuevos proyectos rentables.

El problema se dio con gran intensidad en el caso costarricense. La inadecuación de las estructuras imperantes en la administración del crédito, casi desprovistas de análisis de proyectos; una errónea concepción de lo que debía ser la gestión de la banca estatal, que llevó a muchos a confundir los bancos de fomento con instituciones de beneficencia, amén de las inevitables interferencias políticas en favor de empresas, sectores o grupos determinados, se cuentan entre los factores que contribuyeron a esta situación. Infortunadamente, la Auditoría actuó con negligencia, al no elaborar normas y procedimientos que sirvieran de contrapeso y apuntaran a una supervisión preventiva. Los bancos estatales, siguieron con la práctica de registrar como ingresos millones de colones correspondientes a intereses de préstamos irrecuperables, artificio para encubrir pérdidas reales que terminó desvirtuando por completo el contenido y la racionalidad

dad de sus estados financieros. Con justa razón, hasta hace poco se afirmaba que los bancos del Estado costarricense estaban técnicamente quebrados.

## II. TRANSFORMACION DEL SECTOR FINANCIERO EN LOS 80

A partir de 1980 comienza a producirse de manera imprevista un acelerado establecimiento de entidades financieras en el país, cuyo número aumenta de cuatro a fines de 1979, a 19 en la actualidad, habiendo siete de ellas iniciado operaciones en los últimos cinco años. La cuota de participación de estas nuevas entidades en las operaciones bancarias ha experimentado un sostenido incremento, lo que podría llevar a que en el mediano plazo compartieran el mercado con los bancos estatales.

Entre los factores que explican este auge de la banca privada tuvo especial importancia el uso creciente del denominado "Certificado de Inversión", instrumento de captación de recursos del público que desde el punto de vista puramente económico se diferencia muy poco de un "Certificado de Depósito", pero que permitió a los intermediarios financieros privados soslayar la limitación legal de recibir recursos del público, con lo cual los nuevos bancos pudieron financiar operaciones de crédito con fondos de terceros.

La aparición de empresas financieras privadas que presentaban los riesgos propios de la intermediación planteó a las autoridades contraloras la ineludible necesidad de adecuar sus prácticas y procedimientos de supervisión, de modo de proteger los intereses de los inversionistas y acreedores que no contaban con la garantía estatal. Igualmente se hizo necesario disponer de una adecuada instrumentación jurídica que permitiera a la Auditoría General de Bancos adoptar medidas encaminadas a atender de manera expedita problemas que son inherentes a la gestión bancaria. Así, por ejemplo, resultaba imprescindible contar con atribuciones para intervenir a un banco que mostrara problemas en su funcionamiento, e inclusive para pedir su liquidación judicial. Conforme al marco jurídico vigente hasta entonces, la intervención de un banco sólo podía darse con la autorización previa de un juez, siguiendo todos los procedimientos de audiencias y descargos, con grave riesgo de que se llegara demasiado tarde o de

que quedaran ocultos hechos de naturaleza irregular. Otro cambio importante que reclamaban las nuevas circunstancias estaba referido a la naturaleza jurídica del ente supervisor, pues ya no era prudente, en presencia de un sistema financiero que se había transformado de estatal en mixto, que continuara manteniendo la condición de un simple departamento del Banco Central.

### III. INSTRUMENTOS DE FISCALIZACION UTILIZADOS A PARTIR DE 1985

#### 1. Clasificación de la cartera de crédito

Una de las primeras iniciativas importantes adoptadas por la Auditoría fue el establecimiento de un mecanismo para clasificar la cartera de crédito de los bancos según su contenido de riesgo, con el propósito de exigir un nivel adecuado de reservas o provisiones para incobrables, de acuerdo con lo que recomiendan la lógica y la técnica.

Este mecanismo se puso en vigencia tímidamente en 1985, por cuanto se lo hizo aplicable el primer año apenas al 20% de los préstamos nuevos, fracción que se iría incrementando anualmente en igual porcentaje, hasta lograr la cobertura total recién al cabo de cinco años. Se establecieron además cinco categorías de crédito, con porcentajes de reservas o provisiones de 0.5, 1, 5, 15 y 30%. Aunque un crédito de un alto contenido de riesgo, como los que califican en la Categoría E, debería provisionarse en un ciento por ciento, la Auditoría aceptó en ese entonces una reserva de apenas 30%. Además, se dejó fuera de clasificación el saldo de la cartera constituida al entrar en vigencia el sistema.

La política del ente supervisor no fue infundada, ante la realidad de una cartera bastante mala, consecuencia de un manejo del crédito que desvirtuó los objetivos de la nacionalización bancaria. En esas condiciones, no era técnica ni políticamente aplicable al paciente toda la dosis medicinal que su estado de salud recomendaba, por lo que hubo de optarse por un esquema "tímido", al que hay que reconocerle, empero, el mérito de haber encarado por primera vez un problema consustancial a la banca costarricense. Pese a sus limitaciones, inauguró una nueva etapa en la

administración del principal activo bancario, como lo es la cartera de crédito, impulsando el desarrollo de instancias de análisis y control durante la gestación y el seguimiento de un préstamo.

Los afanes del ente contralor tropezaron con la ostensible oposición inicial de los banqueros estatales, bajo el generalizado argumento de que la exigencia de mayores cuotas de provisiones para incobrables incrementarían sus gastos, con la erosión consiguiente de sus utilidades. Aducían, igualmente, que en su carácter de instituciones de fomento y desarrollo estaban obligadas a otorgar muchos préstamos de dudosa recuperación, de manera que el alto riesgo era inherente a la banca estatal. Afortunadamente, prevaleció la firme postura de la Auditoría, que contó con el decidido respaldo del Banco Central. Gracias a ello, seis años después la cartera de crédito de los bancos, particularmente de los estatales, presenta un perfil mucho más promisorio y no se está lejos de estándares considerados normales en el sector.

Mayor trascendencia, incluso, cabe asignar al cambio de actitud operado entre los banqueros estatales, quienes han tomado conciencia de que los altos fines asignados a sus instituciones cobran mayor viabilidad si sus préstamos son recuperados total y oportunamente. Ello se ha traducido en la creación de departamentos de análisis de crédito y evaluación de proyectos, así como en la agilización de las gestiones de cobranza.

Las disposiciones más recientes dictadas por la entidad supervisora, cuyo nombre oficial es, desde fines de 1978, Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF), están contenidas en el anexo N° 1 de este documento. Disponen ellas que la calificación del riesgo involucrado en los préstamos debe hacerse en dos etapas, una al formalizarse la transacción entre el banco y el cliente, y la otra durante la vigencia del préstamo (etapa de seguimiento). En el primer caso, el riesgo se mide de acuerdo a la capacidad de pago estimada del deudor y a la calidad de las garantías ofrecidas. Los préstamos obtenidos por cada deudor deben clasificarse en alguna de las siguientes categorías: A (aceptable); B (media) y C (baja). En lo que toca a la segunda etapa, los factores básicos para la evaluación son, al menos, el comportamiento del deudor, su capacidad de pago y las garantías que respaldan los créditos concedidos. Sobre la base de esos factores y otros que las circunstancias aconsejen, se procede a clasificar la totalidad de créditos de cada deudor en alguna de las siguientes cate-

gorías: A = Calidad aceptable; B = Calidad media; C = Calidad baja; D = Créditos con pérdidas significativas; E = Créditos de dudosa recuperación.

Otras normas importantes tienen que ver con una nueva escala de provisiones para las distintas categorías de riesgo, conforme a la cual se pasa de un 0.5% en la categoría A a una de 40% en la E, lo que significa un ajuste de alguna importancia al modelo establecido en el año 1985, aunque se está todavía lejos de los estándares que recomienda la técnica bancaria

## 2. Indicadores financieros

El análisis financiero de los bancos está desagregado en tres grandes rubros: balance, estado de resultados e indicadores financieros propiamente dichos. En el primero se consideran los activos productivos, el activo contingente, el inmovilizado y el improductivo; los pasivos, por su parte, se desglosan en pasivos con costo, pasivos contingentes y pasivos sin costo. En el análisis y seguimiento del estado de resultados se observa el comportamiento de los ingresos y gastos operacionales, los gastos generales y de administración, el rubro de otros ingresos netos, así como las provisiones y castigos. Finalmente, los indicadores financieros se agrupan en tres grandes categorías: de solvencia, de resultados y de estructura.

Con la información resultante de ese proceso analítico la AGEF elabora un informe semestral para conocimiento de la Junta Directiva del Banco Central y de cada uno de los bancos examinados, en el cual se incluye un comentario sobre los aspectos más relevantes de la situación de cada ente. El esfuerzo de la Auditoría ha tenido resultados muy provechosos. El uso de indicadores financieros de las principales actividades de un banco permite establecer su situación actual y la que cabe razonablemente esperar para el futuro, lo cual facilita también la adopción de medidas para corregir los problemas ya existentes y evitar otros en gestación. Igualmente, permite a la AGEF un mejor aprovechamiento de sus recursos humanos, al asignarlos en función del grado de riesgo que presenta cada uno de los entes supervisados. El análisis de la AGEF es útil también para los propios bancos, que pueden así identificar las causas de las dificultades a que están abocados y ajustar los elementos distorsionantes que amenacen su estabilidad financiera.

Infortunadamente, la AGEF aún no cuenta todavía con avances informáticos que le permitan recoger y procesar información contable y financiera de mejor calidad, así como producir informes más oportunos. Otra falla reside en la ausencia de elementos cualitativos en la evaluación de los bancos, concretamente lo que tiene que ver con la capacidad gerencial; si bien ésta se refleja de alguna manera en los resultados de operación, sería conveniente poder evaluarla de manera independiente, pues se trata del elemento dinámico de la empresa. Se están desplegando esfuerzos en tal sentido, pero no debe olvidarse que no es fácil preparar analistas capaces de hacer una correcta evaluación de la calidad gerencial de un banco.

#### IV. LA LEY DE MODERNIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO

El ente supervisor tuvo que enfrentar el profundo cambio que el sistema bancario costarricense y, en general, el sistema financiero, empiezan a vivir a partir de 1980, y que significó la aparición de gran número de intermediarios financieros de naturaleza privada, con las limitadas atribuciones que le había conferido la Ley orgánica del Banco Central. Vale la pena, a título ilustrativo, transcribir el inciso 2) del artículo 47 de dicho cuerpo legal, que las recoge:

"Fiscalizar todas las operaciones y actividades de los establecimientos bajo su control, verificando la contabilidad y los inventarios, realizando arquezos y otras comprobaciones que estime necesarias; examinar los diferentes balances y estados de cuentas, comprobarlos con los libros o documentos correspondientes, certificarlos o refrendarlos cuando los encontrare correctos. Los arquezos y demás verificaciones que considere convenientes los realizará por si mismo o por medio de los funcionarios del Departamento, por lo menos dos veces al año, a intervalos irregulares y sin previo aviso a las instituciones inspeccionadas. Estas inspecciones, a juicio del Auditor, podrán ser parciales o generales, referirse a sólo una dependencia o a determinada clase de negocios u operaciones, o abarcar todas las dependencias, negocios y operaciones del establecimiento".

El reclamo de una nueva legislación y de un nuevo status para la Auditoría era cada vez más generalizado, no sólo de parte de la misma entidad, sino también de los propios bancos, que reconocían que una adecuada supervisión externa favorecía su imagen ante el público. Por otra

parte, la ausencia de un marco legal que fuera consecuente con ese cambio se estaba prestando para que operaran intermediarios financieros al margen de toda regulación y control, en detrimento de los bancos establecidos, a quienes restaban clientela y, lo que era más grave, en perjuicio de los inversionistas que atraía ese sector no regulado, casi siempre bajo el encanto de una rentabilidad más elevada. Sin embargo, y pese a los esfuerzos que se desplegaron en estrados legislativos para lograr el ajuste en la Ley, fue necesario que se precipitara la lamentable crisis que afectó indiscriminadamente a ese sector no regulado y ocasionó cuantiosas pérdidas a miles de costarricenses, para que se tornara viable desde el punto de vista político la promulgación, en noviembre de 1988, de la "Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República".

Por desgracia, faltó decisión para otorgar al ente supervisor la identidad institucional que va camino de transformarse en todas partes en característica de estos agentes, la cual les permite operar como entidades autónomas, con capacidad para actuar conforme a su mejor inteligencia, sin tener que recurrir a instancias que a veces no están compenetradas de la función contralora, a causa de lo cual entorpecen la agilidad que demandan las decisiones del ente supervisor, y hasta pueden socavar su voluntad por razones no precisamente técnicas.

La nueva Ley dispuso que la Auditoría, hasta entonces un simple departamento del Banco Central, adquiriera un alto rango institucional, al transformarlo en un órgano de desconcentración máxima. En todo caso, siguió adscrito al Banco Central, al no existir en los legisladores la voluntad política para dotarla de la necesaria autonomía, quizá porque consideraron que un cambio de esa naturaleza podría resultar excesivo.

La condición de órgano de desconcentración máxima ha suscitado algunas dudas acerca del grado de dependencia o independencia de la AGEF respecto del Banco Central, debido más que nada al hecho de que se trata de una figura orgánica poco usual en el país. A modo de ilustración, conviene transcribir el criterio que sobre esa materia desarrolla la Ley General de la Administración Pública (artículo 83):

1. Todo órgano distinto del jerarca estará plenamente subordinado a éste y al superior jerárquico inmediato, salvo desconcentración operada por Ley o por reglamento.
2. La desconcentración mínima se dará cuando el superior no pueda: a) Avocar competencias del inferior; y b) Revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte.



3. La desconcentración será máxima cuando el inferior esté sustraído además, a órdenes, instrucciones o circulares del superior.
4. La imposibilidad de revisar o sustituir la conducta del inferior hará presumir la potestad de avocar la misma, y a la inversa.
5. Las normas que crean la desconcentración mínima serán de aplicación restrictiva en contra de la competencia del órgano desconcentrado y las que crean la desconcentración máxima serán de aplicación extensiva en su favor.

La tesis más generalizada concede un marco de alta independencia a la AGEF, aceptando su subordinación a la Junta Directiva del Banco Central solamente en aquellos aspectos que la propia Ley señale, como es el caso de su presupuesto de gastos e inversiones, que debe ser aprobado por dicha Junta, la que también debe refrendar algunas de sus decisiones, como ocurre cuando se dispone intervenir o pedir la liquidación judicial de un banco.

Aparte de la crítica comentada, puede considerarse que el nuevo marco jurídico de que se dotó a la AGEF es satisfactorio, acorde con un sistema bancario y financiero muy distinto al que prevalecía cuando se le creó bajo el nombre de Auditoría General de Bancos. Ahora cuenta con atribuciones propias y compatibles con su responsabilidad fiscalizadora, que la ponen en situación de cumplir en mejor forma su cometido. Asimismo, la nueva Ley ha eliminado las trabas que por mucho tiempo impidieron que la Auditoría contara con los recursos humanos y logísticos indispensables para el desempeño de su delicada gestión.

## V. UN INTENTO DE EVALUACION DEL SISTEMA ACTUAL

### 1. Consideraciones generales

Los bancos requieren una supervisión especial no porque se desconfíe de la capacidad de los dueños para manejar sus negocios, sino en virtud de la particular responsabilidad fiduciaria que asumen cuando aceptan la custodia y la aplicación por cuenta propia del dinero de terceros. Pero aparte de esa protección a los intereses de los depositantes, inversionistas y ahorradores, media también un concepto macroeconómico que la institución supervisora no puede perder de vista, y es que los bancos desem-

peñan un papel central de intermediación en la actividad económica. De allí entonces que el funcionamiento de un sistema bancario sano sea esencial para el desarrollo fructífero de cualquier economía.

El sistema bancario hace posible el traspaso o transferencia de fondos entre agentes económicos, a la vez que contribuye al manejo de la cartera de activos financieros por parte de quienes ahorran y participan como depositantes. Los bancos surgen de la coexistencia de agentes con superávit y de otros con déficit de fondos, es decir captan los recursos de quienes tienen un nivel de disposición superior al de los gastos y los entregan a quienes muestran egresos mayores a sus recursos propios, permitiendo así el financiamiento de la producción y la inversión. Por otra parte, constituyen instrumentos básicos en la monetización de la economía y, en consecuencia, suministran buena parte de los medios de pago que demandan las transacciones.

Dentro de esta relación entre agentes deficitarios y superavitarios se pueden presentar diversas situaciones. A vía de ejemplo, en lo referente al plazo de vencimiento de los fondos lo usual es que ambos horizontes de tiempo no coincidan, por lo que resulta primordial la participación de los bancos como elementos reguladores del desfase. Así, normalmente quien desea los recursos tiene un flujo de ingresos que le permite devolver los fondos en un plazo superior a aquel que desean los depositantes, por lo que los bancos hacen las veces de transformadores de plazos, lo que involucra un potencial riesgo de liquidez. Por otra parte, es función típica de la actividad bancaria recibir fondos de los depositantes e inversionistas, con el objeto de colocarlos bajo su propia responsabilidad entre los demandantes de esos recursos, la cual da origen a otro riesgo, vinculado a la eventual incobrabilidad de parte de los préstamos, con los consiguientes efectos sobre la solvencia de la entidad financiera de que se trate.

En estos dos ejemplos el ajuste perfecto entre captaciones y colocaciones haría disminuir los riesgos a niveles mínimos, pero al precio de una grave pérdida de eficiencia en la labor de asignación de los recursos financieros. En consecuencia, en un esquema de mercado la equilibrada ecuación entre riesgos y niveles de actividad recoge, en lo fundamental, el desafío de la adecuada regulación y supervisión bancarias. Si se dejare a los agentes financieros, sean éstos bancos, sociedades financieras u otros entes, operar

con absoluta libertad, es probable que al menos en principio aumentarán su producción; sin embargo, paralelamente se incrementarían las posibilidades de insolvencia, dado que en ese contexto la gestión se traduce en la adopción de posiciones más riesgosas. Con una regulación excesiva los riesgos pueden tender a cero, pero en esa misma dirección se moverán los niveles de intermediación. De ahí que también en esta actividad se aprecien las virtudes de los términos medios, pues casi siempre determinan situaciones de equilibrio.

Sin dejar de lado los beneficios que reporta a la economía de un país un sistema financiero dinámico, la naturaleza de la actividad y la experiencia recomiendan la vigencia de esquemas un tanto conservadores, que limiten los niveles de riesgo. Apartarse de esa regla provoca casi siempre dificultades que al final de cuentas limitan más drásticamente el crecimiento y el prestigio de la banca en el largo plazo.

La producción de los servicios que prestan los bancos depende en buena medida de la confianza que susciten en cuanto agentes captadores de recursos financieros. Para que el mercado actúe con eficiencia, se requiere que el público perciba que sus intereses patrimoniales están satisfactoriamente protegidos.

Cabe destacar la conveniencia de que la supervisión sea eminentemente preventiva, de modo de mantener los niveles de riesgo dentro de márgenes manejables, buscando siempre fortalecer la confianza del público en los bancos, ingrediente primario para el buen funcionamiento del sistema financiero. Ello exige tomar muy en cuenta la protección de los patrimonios de estas instituciones, a través de una verificación oportuna de la calidad de los activos y de las pérdidas esperadas en su manejo, de manera que se constituyan las reservas necesarias y se readecuen los capitales si las circunstancias lo aconsejan.

La confianza del público depende en medida importante del grado de transparencia de las operaciones de las instituciones bancarias. En la medida que la situación exacta de un banco sea recogida en sus estados financieros y otros datos acerca de la calidad de su gestión, las medidas que adopte el ente supervisor ante eventuales problemas no desatará especulaciones o rumores perniciosos sobre la salud financiera del resto del sector. Tal transparencia contribuirá a que los accionistas, depositantes y ahorrantes tomen conciencia de los beneficios derivados de su participación

en el negocio bancario, pero que estén conscientes también del peligro de sufrir pérdidas por riesgos desmesurados o decisiones equivocadas. Para estos fines, la autoridad supervisora debe contar con atribuciones para dar u obligar a que se suministre al público información suficiente y correcta acerca del acontecer de los bancos, aunque, desde luego, sin llegar a niveles que puedan favorecer o perjudicar a determinado establecimiento bancario.

Se ha enfatizado que la supervisión debe ser eminentemente preventiva, ya que mucho más importante que detectar problemas financieros es evitarlos. La confianza del público se debilita y hasta desaparece como respuesta inmediata a los quebrantos que tengan los bancos, máxime si fallas en la transparencia de la información llevan a suponer que dificultades específicas de una institución están afectando al conjunto del sistema. La solidez de los intermediarios financieros depende básicamente de su situación de liquidez y de solvencia. La primera es la capacidad para hacer frente o atender sus obligaciones que vencen en el corto plazo, mientras que la solvencia incorpora además el mediano y largo plazo. Ambos conceptos tienen una estrecha y lógica relación con la capacidad de un banco para pagar oportunamente sus obligaciones, pero se diferencian en que una situación de insolvencia desemboca inevitablemente en la liquidación, resultado que no se da obligatoriamente por una situación de iliquidez, si ésta es temporal u ocasional.

Por su propia naturaleza operativa, los bancos se hallan expuestos a una serie de riesgos que pueden conducirlos a situaciones como las enunciadas. Tales riesgos están asociados habitualmente a la recuperabilidad de sus carteras crediticias; a la pérdida de valor de sus activos, particularmente de los relacionados con sus inversiones financieras; a fluctuaciones en sus ingresos, y a eventuales situaciones de iliquidez.

El riesgo asociado a la cartera crediticia tiene que ver con la posibilidad de que un banco no reciba el pago oportuno de sus préstamos, por lo que será menor cuanto más diversificada esté esa cartera. Resultará también más bajo si los préstamos han sido concedidos previa una cuidadosa evaluación del prestatario y del proyecto financiado, lo mismo que si se cuenta con garantías suficientes y de fácil liquidación ante un eventual incumplimiento. Sin embargo, no hay que perder de vista que hechos posteriores al otorgamiento de los préstamos pueden afectar negativamente la capacidad de pago del deudor, la rentabilidad del proyecto o el valor y liquidez de las garantías, con el impacto consiguiente sobre los riesgos.

Queda así de manifiesto la enorme importancia que tiene para un banco una administración cuidadosa del crédito, que por lo común constituye su principal activo y su mejor fuente de ingresos.

La clasificación de la cartera según riesgo constituye un mecanismo de la mayor importancia para la entidad supervisora, pues le permite evaluar la solidez del sistema financiero y cuantificar el grado de riesgo del principal activo de los bancos, base para la adopción oportuna de medidas correctivas, entre las cuales destacan la exigencia de provisiones para absorber eventuales pérdidas por cartera irrecuperable. El procedimiento es también útil para los propios bancos, pues les permite visualizar mejor el riesgo involucrado en ese activo y efectuar correctas evaluaciones de su capacidad y de su eficiencia en el manejo de esta importante actividad. La entrega de información periódica acerca de la calidad de la cartera al público contribuye a incrementar la competencia al interior del sistema financiero. Aquellos bancos con carteras más riesgosas deberían enfrentar el costo de tener que pagar tasas de interés más altas para poder atraer a los depositantes e inversionistas, es decir, el mayor riesgo tendría que compensarse con una mayor cuota de rentabilidad en favor del inversionista.

Otra de las ventanillas de riesgos de un banco la constituye la pérdida de valor de sus activos, como consecuencia de altibajos de los precios de mercado, a los cuales está más expuestas las inversiones en valores. El riesgo por este concepto se atenúa limitando y diversificando este tipo de inversiones. Cabe mencionar asimismo las eventuales disminuciones en los ingresos, los que pueden verse afectados por variaciones en las tasas de interés o en el valor de las tenencias de monedas. Finalmente, hay que mencionar las pérdidas ocasionadas por falta de liquidez, situación que puede obligar al banco, para obtener fondos, a endeudarse a elevadas tasas de interés o bien a liquidar valores con descuentos importantes.

El riesgo está inscrito prácticamente en toda actividad bancaria. Minimizarlo es compromiso primordial de los agentes financieros y, desde luego, de los responsables de la supervisión financiera.

## 2. El desempeño de la AGEF

La solvencia financiera es para un banco lo que la buena salud para una persona. Un banco insolvente entra en una crisis que puede desembocar en su liquidación o quiebra; un hombre enfermo puede hasta morir.

En términos simples, la solvencia es la capacidad de un banco para atender puntualmente sus obligaciones en el corto y largo plazo. En un esquema de máxima tolerancia, la institución debe poseer una cantidad de activos por lo menos igual a la de los pasivos realizables, a fin de atender en forma oportuna el pago de las obligaciones. Cuando se pierde la sincronización entre liquidez y exigibilidad se incurre en una "situación de iliquidez", subsanable sin mayores consecuencias si reviste carácter puramente coyuntural. Ahora bien, el sólo hecho de tener más de lo que debe no asegura la solvencia de una institución. Esta ha de poseer además una adecuada capacidad administrativa, que optimice sus activos y estructure sus pasivos en condiciones manejables para el banco.

Corresponde al agente fiscalizador o supervisor vigilar que los bancos dispongan de activos suficientes y que su administración sea adecuada, de modo que funcionen en forma normal y sus indicadores sean satisfactorios, para tranquilidad de los inversionistas vinculados y atracción de los potenciales; y, de no menor importancia, para que estos intermediarios financieros cumplan acertadamente el destacado papel que les cabe en la economía nacional.

¿Qué hace la AGEF al respecto? En lo tocante a la disponibilidad de activos, materia en la que importa no sólo la cantidad, sino también la calidad, la Auditoría puso en vigencia en 1985 un sistema de clasificación de la cartera de crédito según su contenido de riesgo, con el propósito de que los bancos establezcan reservas o provisiones para incobrables que les permitan absorber las pérdidas en ese rubro, y paralelamente para que el valor de ese activo, el más importante en la generalidad de los bancos, se refleje en debida forma en los estados financieros.

El planteamiento conceptual del esquema en vigencia es adecuado a los fines que se persiguen, pero los porcentajes de provisiones exigidos según la cuota de riesgo involucrada en cada categoría de créditos son muy inferiores a los que la experiencia y la técnica recomiendan. De haberse exigido, al momento en que se puso en vigencia el mecanismo, provisiones concordantes con la mala calidad de la cartera de los bancos estatales (que absorben más del 80% de los créditos), estas instituciones se habrían visto enfrentadas a una situación inmanejable. Se optó entonces por el establecimiento de porcentajes moderados, con la idea de ir haciéndolos gradualmente más rigurosos, dirección en la que se han dado algunos avances.

En el caso de la banca costarricense, y en especial de la que es propiedad estatal, un rubro importante de activos lo constituyen los bienes muebles e inmuebles adquiridos en pago de obligaciones o adjudicados en remates judiciales. El descuidado manejo de la cartera de crédito explica por qué el monto de esos activos es usualmente elevado. Cuando los préstamos se otorgan sin un cuidadoso examen previo acerca de la capacidad de pago del deudor, es lógico que a la postre el prestamista tenga, en muchos casos, que apropiarse de las garantías, por voluntad del cliente o debido a adjudicación por parte de la autoridad judicial.

La Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional instruye acerca del tratamiento que debe darse a este tipo de bienes, los cuales tienen que ser vendidos por los bancos en un plazo máximo de un año, prorrogable por otro, con autorización del Auditor General de Entidades Financieras. Una Ley especial regula lo que deben hacer los bancos estatales con el producto de la venta de esos bienes: el eventual remanente, una vez cancelado el saldo de la deuda que garantizaba, debe aplicarse a otras deudas vencidas a cargo del mismo deudor.

La legislación vigente es omisa en cuanto a las acciones que deben adoptarse si una vez agotado el plazo disponible el banco no ha hecho la venta del bien, sea por negligencia o por falta de interesados. Tampoco había regulaciones emanadas del ente supervisor respecto al tratamiento contable-financiero que debía darse a este rubro de activos, tanto en lo concerniente a su correcta valuación como al procedimiento para establecer reservas o provisiones que permitieran absorber las pérdidas a que están expuestos. Esta omisión fue superada recién a comienzos de 1990, al dictarse el Acuerdo AGEF-24-90.

Finalmente, cabe mencionar entre los activos financieros, esto es de aquellos que se adquieren para generar rentabilidad, las inversiones en títulos valores, las cuales están expuestas a riesgos como la pérdida de su valor de mercado y hasta su eventual incobrabilidad y cuyo monto en los bancos comerciales del Estado es de cierta importancia. La AGEF ha venido considerando la conveniencia de establecer regulaciones, principalmente orientadas a garantizar la correcta valuación de esos activos en libros.

En lo tocante a los activos fijos, la Auditoría se limita a garantizar que no sean más que los indispensables para el buen funcionamiento de

los bancos, según lo estipulan las leyes costarricenses. En cuanto a su valuación, la AGEF está atenta a que se sigan las reglas que en materia de depreciaciones establecen las autoridades tributarias.

Pasemos ahora a la administración de los activos. Vale la pena reiterar que la solvencia financiera de un banco no queda necesariamente garantizada por la existencia de una suficiente cantidad de activos de buena calidad. Es indispensable, además, que ellos sean bien aprovechados, de manera que generen un flujo de ingresos suficiente para satisfacer en exceso los gastos, y de manera oportuna para atender cumplidamente las obligaciones, todo lo cual configura las funciones administrativas o gerenciales.

Hay antecedentes que son reveladores del grado de eficiencia con que se administra un banco y, en general, cualquier tipo de empresa lucrativa. El más importante suele ser la rentabilidad, pues ella está supeeditada al comportamiento de todas las variables que interactúan dentro de la respectiva entidad. Sin embargo, no es prudente limitarse al examen de esta sola variable, pues ella es consecuencia de hechos cumplidos, pudiendo ocurrir entonces que no suministre información sobre acontecimientos desfavorables que están por presentarse. De igual modo, es factible que haya elementos concurrentes, susceptibles de provocar un incremento "artificial" y por eso mismo transitorio de la rentabilidad.

Para una correcta valoración del manejo de un banco, es preciso entonces desagregar el análisis en aspectos diversos y específicos. En esencia, ello constituye la razón de ser del análisis financiero, que no se limita a visualizar mediante indicadores los resultados obtenidos, sino que tiene como meta escrutar el porvenir de la empresa, a fin de mejorar su funcionamiento y enderezar rumbos equivocados; en síntesis, es el instrumento primario para ejercer la supervisión preventiva.

El trabajo que lleva a cabo la AGEF en el ámbito del análisis financiero, a cargo de calificados analistas, es de reconocida importancia, pues ha permitido una adecuada evolución del desempeño de los bancos, a partir del uso de indicadores o razones. Contribuye de manera relevante a racionalizar el uso de los recursos humanos disponibles para el cumplimiento de las distintas funciones que competen a la AGEF, en cuanto identifica las entidades que en cierto momento requieren mayor atención. Ha sido especialmente útil también para el Banco Central, a la hora de calificar a los bancos comerciales como sujetos suyos de crédito, así como



para asignar a éstos las respectivas cuotas de captación de recursos.

Desde luego, el trabajo que se realiza es susceptible de importantes mejoras y en ese sentido el avance ha de ser permanente. Hasta ahora el análisis financiero ha sido realizado casi exclusivamente con elementos cuantitativos derivados de los estados financieros y otros informes específicos que presentan los bancos, de manera que hace falta agregar la consideración de factores cualitativos, particularmente en lo que toca a la calidad de las administraciones. Esto demanda un mayor trabajo de los analistas *in situ*, de manera que puedan entrar en contacto con personas y obtener así apreciaciones que la frialdad de los números de un informe no llegan a transmitir. Ese contacto de los analistas financieros con los funcionarios de los bancos supervisados favorece la comprensión del importante rol que cada uno juega en la marcha de la empresa y del sistema financiero en general. Contribuye en efecto a que tomen conciencia de que aun cuando cumplen funciones distintas, tienen intereses comunes.

En lo concerniente al grado de solvencia que acreditan los bancos, la Auditoría se concentra en los aspectos "logísticos", esto es, la disponibilidad de suficientes y buenos activos, particularmente los denominados "productivos", y sus resultados, vale decir la parte dinámica de la operación bancaria, cuestiones que ya han sido reseñadas aquí.

Sin embargo, el acotamiento de estos dos campos no agota las posibilidades de emplear otros instrumentos o medidas. Primordial importancia cabe atribuir en este sentido a la labor propiamente inspectiva, indispensable para garantizar la validez de los datos que sirven de fundamento al control de activos y al análisis financiero, así como la confiabilidad de las evaluaciones y conclusiones.

En lo que toca a las funciones propias de auditoría, el desempeño de la AGEF es satisfactorio, dado que dispone de larga experiencia y de funcionarios calificados, además de instrumentos guía, como es el caso del Manual de Inspecciones, que responde a las técnicas modernas utilizadas en ese tipo de exámenes. Complementariamente, funcionan otros mecanismos tendientes a salvaguardar la solvencia financiera de los bancos. Así, por ejemplo, la Ley limita el monto de crédito (20% del capital y reservas) que puede otorgar un banco a cada persona natural o jurídica y a los conocidos como "grupos de interés económico". Estas disposiciones sobre crédito relacionado tienden no sólo a una distribución equitativa

de los recursos financieros, sino también, lo que es muy importante, a evitar el riesgo derivado de la concentración del crédito.

Es importante también la vigencia de un límite o razón de endeudamiento. La fórmula de cálculo fue recientemente objeto de ajustes, a sugerencia de la AGEF, de tal suerte que ha venido a constituirse en un instrumento indirecto de adecuación de capitales. En efecto, dicha fórmula toma en cuenta el riesgo asociado a los distintos rubros de activos, por lo que determina un nivel de capital consecuente con la calidad de éstos. El mecanismo opera así como otro instrumento que coadyuva a mantener la solvencia de los bancos.

Actualmente la razón de endeudamiento de las empresas financieras no bancarias es de 7 a 1; y la de los bancos comerciales, de 11 a 1. El procedimiento de cálculo de esta razón es el siguiente:

- Numerador: Pasivo total más contingencias, menos los factores de corrección constituidos por los activos no riesgosos. Queda a criterio de la Auditoría la calificación como contingencia de otras partidas fuera de balance, así como la determinación de los referidos factores de corrección.

- Denominador:

i) Capital Legal, suscrito y pagado. Corresponde al aporte de capital efectuado por los accionistas, previa autorización del Banco Central.

ii) Reserva Legal. Representa el 10% de la distribución de utilidades netas semestrales que devenguen los bancos privados.

iii) Superávit por Revaluación de Activo Fijo. Monto originado en los aumentos de los valores asentados de los activos fijos de los bancos (bienes muebles e inmuebles).

iv) Superávit pagado. Representado por aquellas sumas que han sido pagadas por los accionistas, en exceso del valor nominal de las acciones.

v) Superávit aportado. Lo conforman los aportes de carácter permanente hechos por accionistas, en efectivo, títulos valores, otros bienes muebles y propiedades.

vi) Superávit donado. Compuesto por donaciones de carácter permanente hechas por terceros, en efectivo, títulos valores, otros bienes muebles y propiedades.

vii) Utilidades retenidas que no sean objeto de distribución.

viii) Cualesquiera otras partidas que a juicio de la Auditoría constituyan un aumento permanente del patrimonio del banco.

Los rubros a que se refieren los anteriores puntos iii) al viii) no deben exceder en conjunto el monto total del Capital Legal suscrito y pagado, más la Reserva Legal. Los factores que integran el "elemento de corrección", que se restará del numerador de la fórmula para el cálculo de la razón de endeudamiento, son los siguientes:

i) Disponibilidades en efectivo.

ii) Inversiones en valores negociables emitidos por el Gobierno de la República, por los bancos comerciales del Estado y por el Banco Central, cuya redención se produzca en un plazo no mayor de un año. Para estos efectos se tomarán por su valor nominal.

iii) Efectivo recibido como depósito previo para el trámite de divisas que se utilizarán para el pago de importaciones mediante cartas de crédito.

Existen también medios que en forma indirecta presionan en favor de un buen funcionamiento de los bancos, como es el caso de la difusión que la AGEF hace de una serie de datos e indicadores de cada uno de ellos, referidos a su solidez y solvencia, a través de una revista y de publicaciones en la prensa.

¿Qué aspectos importantes le falta cubrir a la Auditoría en lo tocante a la salvaguardia de la solvencia de los bancos? Ya se ha señalado que es una lástima que la Ley de modernización dictada en 1988 no se haya decidido a otorgar al ente supervisor la necesaria autonomía. Su actual dependencia respecto del Banco Central interfiere con la agilidad y oportunidad indispensables para una institución de esta naturaleza, cuyas funciones son altamente especializadas. La consagración de la autonomía de la AGEF sigue siendo, pues, un paso pendiente para el establecimiento de un sistema eficiente de regulación y supervisión de la solvencia de la banca.

Otro avance legal importante ha de darse en lo concerniente a las facultades de la AGEF para difundir información que sea útil al público para valorar correctamente el funcionamiento de cada banco y así poder adoptar de manera más fundada sus decisiones. La reclamada "transparencia" de los intermediarios financieros no se logra si se imponen limitaciones a la entidad supervisora para informar a terceros acerca de lo que sabe. No se trata de soliviantar a la clientela en contra de determinado banco, sino de proporcionar información correcta y objetiva, que pueda orientar a inversionistas y ahorrantes. Se estima imprescindible, igualmente,

te, que se asigne claramente el carácter de vinculantes, o de acatamiento obligatorio, a las recomendaciones que la AGEF formule a las entidades fiscalizadas; de lo contrario, como ya ha ocurrido, su esfuerzo en favor de la solvencia bancaria puede resultar en buena medida estéril.

En el campo operativo, ya se han señalado las insuficiencias del sistema de clasificación de cartera según su contenido de riesgo. En lo tocante a las inversiones financieras, que en el caso de Costa Rica no son un activo despreciable, está pendiente la dictación de los procedimientos y tratamientos específicos que garanticen un adecuado registro contable de los títulos valores adquiridos con carácter de inversión por los bancos.

El eficiente trabajo de la Auditoría en el ámbito de las labores propias del análisis financiero debe ser complementado con el examen de variables cualitativas, esto es de aquellas que tienen que ver con la capacidad gerencial de los bancos. Si bien éstas se reflejan, de alguna manera, en los resultados de operación, siempre es preferible una evaluación directa, para lo cual resulta indispensable el contacto permanente entre el analista y los administradores. La AGEF ha iniciado acciones en tal sentido, pero cabe reconocer que habrá de transcurrir un buen tiempo antes de que se alcance una cobertura satisfactoria en ese destacado aspecto de la operación bancaria.

Falta igualmente por cubrir el análisis de proyecciones. Tanta o más importancia que la evaluación del actual funcionamiento de un banco, tiene el poder anticipar oportunamente su desempeño futuro. Ahí está el fundamento de la auditoría preventiva. Sólo la anticipación de los hechos permite evitar situaciones perjudiciales para los intereses de la empresa. No es tarea fácil en el campo del análisis financiero, como no lo es ninguna forma de proyección. Para evitar decisiones erradas, que en el negocio financiero son muy costosas, es indispensable disponer de excelente información y de gran capacidad de análisis, que permita situar los acontecimientos en su real perspectiva.

Las cuotas mínimas de capital para abrir y operar un banco han sido históricamente fijadas por Ley. Recientemente se ha introducido un elemento de flexibilidad, al facultarse por primera vez a la Junta Directiva del Banco Central para elevar periódicamente, de acuerdo a su mejor criterio, el monto del capital mínimo. Sin embargo, se adolece de un mecanismo que exija ajustes automáticos en función de otras variables, particular-

mente la calidad de los activos, de manera que los acreedores y depositantes mantengan siempre adecuados niveles de cobertura, sustentados en el aporte de los socios de los bancos. El procedimiento de cálculo de la razón de endeudamiento contribuye en alguna medida a adecuar los capitales de los bancos, pero no llega a constituir una fórmula suficientemente eficaz.

Habría que mencionar, por último, las deficiencias en los sistemas de información, en lo que constituye tal vez el área más débil en la operación de la AGEF. El carácter predominantemente estatal que tuvo la banca del país durante décadas ayuda a explicar por qué todavía hoy se sigue careciendo de un sistema de información dotado de la adecuada infraestructura logística y técnicamente concebido. La recolección, el procesamiento y la divulgación de datos se hizo por muchos años, y en alguna medida se sigue haciendo, bajo procedimientos "artesanales". Afortunadamente, la AGEF está encarando en forma decidida este problema. El recién creado Departamento de Informática cuenta con personal especializado y la asesoría permanente de un experto extranjero, que desempeña la jefatura de ese departamento en una de las más modernas entidades supervisoras de bancos de América Latina. Por otro lado, ya se ha definido el equipo de cómputo que requiere el funcionamiento del sistema integral de información, cuya ejecución se encuentra en marcha.

El proyecto respectivo busca optimizar la satisfacción de las necesidades de información del sistema financiero como un todo, y particularmente de las de la AGEF para el cumplimiento de sus funciones supervisoras y fiscalizadoras. Ello habrá de contribuir significativamente al trabajo de análisis financiero y de evaluación de activos que realiza la AGEF, todo lo cual converge en una mejor evaluación de la solvencia financiera de los bancos. El proyecto está orientado también a producir una mayor transparencia informativa al interior del sistema financiero.

Por su parte, las entidades financieras contarán con un marco para el desarrollo de sus propios sistemas integrales de información, estructurados en dos módulos: sistemas básicos y sistemas de apoyo. Los primeros manejan información relevante de los negocios de los bancos, a nivel de datos básicos, mientras que los sistemas de apoyo generan, a partir de esos datos básicos, información para las distintas dependencias de la AGEF y para el sistema financiero en general. Los sistemas básicos son cuatro:

el sistema contable, referido a información de los estados financieros de las instituciones fiscalizadas; el sistema de deudores, con datos sobre las operaciones y garantías de los deudores; el sistema de productos, con información sobre los productos financieros, que indican cómo se están haciendo los negocios; y el sistema de entidades financieras, referido a datos sobre la estructura de las instituciones, donde se realizan los negocios que son objeto de supervisión. Los sistemas de apoyo son tres: el de supervisión, el de fiscalización y el de estadísticas y publicaciones, orientados todos a entregar información de apoyo a las unidades de la AGEF y a generar información divulgativa.

## VI. EL SEGURO DE DEPOSITOS

Se ha considerado preferible dedicar un capítulo aparte al régimen de seguro de depósitos en la banca costarricense, pues éste opera precisamente en sentido contrario de la solvencia de las entidades. En efecto, se trata de una protección a los depositantes para el caso de que, por problemas de liquidez y eventualmente de solvencia, los captadores de recursos tengan dificultades para devolverlos en los términos convenidos. Aun cuando bajo esas características es preciso reconocer que tales mecanismos alguna relación tienen con la solvencia de los bancos, ella se sitúa fundamentalmente en el ámbito psicológico, en tanto en que depositantes y ahorradores confían en los bancos a sabiendas de que detrás de ellos existen instrumentos que garantizan la recuperación de sus depósitos. El seguro funciona así como un elemento estabilizador en la operación bancaria.

En el caso costarricense no existe un seguro de depósitos propiamente dicho como un sistema formal de garantía a los depositantes, aunque de hecho éstos tienen el respaldo del Estado. Una de las características de la nacionalización de la banca en 1948 fue la de otorgar a los bancos del Estado el monopolio de la captación de depósitos. Dada la naturaleza jurídica e institucional de esas empresas, es prácticamente imposible que no puedan restituir a sus dueños los recursos financieros captados.

A raíz del desarrollo que ha experimentado la banca privada en Costa Rica se ha planteado la necesidad de un mecanismo que proteja a los

inversionistas, a quienes, por razones legales, no puede llamarse depositantes. En tal sentido, se aprovechó la Ley de Modernización del Sistema Financiero para introducir una disposición que obliga al Instituto Nacional de Seguros (institución autónoma a la que se le concedió el monopolio de los seguros) a crear y administrar un seguro para la protección de los inversionistas del sector financiero privado, que cubriera inversiones hasta por la suma de un millón de colones. A la fecha aún no se ha puesto en vigencia ese seguro, no obstante haber vencido el plazo que al efecto fijó la Ley, debido más que nada a que el Instituto Nacional de Seguros reconoce que por la naturaleza de esa cobertura podría verse expuesto a importantes pérdidas si eventualmente surge una crisis generalizada en la banca privada.

El autor sustenta un criterio posiblemente muy particular sobre la conveniencia del funcionamiento de regímenes de seguros de inversiones. Reconoce que los argumentos que presenta en tal sentido pueden tal vez ser considerados muy cándidos. En el caso costarricense, la protección de los depositantes o inversionistas debería estar dada por la calidad y solvencia de los intermediarios financieros. Este enfoque coincide con el enfoque según el cual el objetivo primario de cualquier entidad de supervisión bancaria es la salvaguardia de los intereses de los depositantes y ahorrantes, lo cual se logra, precisamente, en tanto los bancos funcionen de manera adecuada.

Cabe admitir que, no obstante los esfuerzos que se hagan en ese sentido, pueden suscitarse hechos ajenos a su responsabilidad que quebran ten el buen funcionamiento de los bancos. Se trata de eventualidades que justifican por sí solas la existencia de un mecanismo de protección a los depositantes. Sin embargo, ni siquiera en este caso el autor es partidario de la vigencia de un régimen de seguros como el que usualmente opera en muchos sistemas financieros, en los que se discrimina la cobertura según el monto de los depósitos, con exclusión de aquellos que excedan de ciertas sumas, lo cual de alguna manera sería como excluir de los seguros contra incendio las casas y edificios de mayor costo.

La actividad financiera opera a base de confianza, por lo que demanda la participación de agentes (bancos) de excelente calidad. Más congruente con la naturaleza del quehacer de este sector sería, entonces, el funcionamiento de mecanismos muy eficientes en el campo de la regulación y

la supervisión, así como la vigencia de un fondo de liquidez y estabilización. A éste podrían acudir los captadores de recursos cuando enfrenten problemas de carácter temporal generados por factores macroeconómicos o coyunturales. Los recursos del Fondo complementarían el apoyo que corresponde dar al Banco Central cuando se produce este tipo de acontecimientos.

## VII. CONCLUSIONES

Una evaluación integral de los distintos instrumentos y acciones que utiliza e impulsa la Auditoría General de Entidades Financieras en salvaguardia de la solvencia financiera de los bancos costarricenses lleva a concluir de que su gestión es aceptable, a lo que debe agregarse el mérito de que está actuando con agresividad para cubrir los campos en que su operación es débil.

Lamentablemente, no se visualizan en el corto plazo posibilidades de una nueva reforma legal que introduzca los ajustes que quedaron pendientes en la Ley 7.107, de 1988. En todo caso, ello no configura un escollo insalvable para el buen funcionamiento de la AGEF, particularmente en lo que toca a la función supervisora.

La debacle financiera que se precipitó en Costa Rica a fines de 1987 provocó la quiebra de todos los intermediarios financieros no supervisados por la AGEF. Por el contrario, ninguno de los supervisados se sumió en un estado de insolvencia. Ello constituye un buen referente para calificar la bondad del sistema de regulación y supervisión vigente en el país.



## ANEXO

El acuerdo del Banco Central Nº AGEF-27-90  
del 23 de abril de 1990, establece:

1. La calificación del riesgo se hará en dos etapas, una al formalizarse el primer préstamo con un determinado deudor y posteriormente durante la vigencia de ese deudor como cliente de la institución.
2. Serán objeto de clasificación obligatoria, tanto en la etapa de formalización como en el seguimiento, los deudores cuyos préstamos totales sean iguales o superiores a C. 3 000 000, incluyendo para estos efectos los préstamos contingentes y los productos por cobrar de cada crédito. Si aplicando este procedimiento resultara que se ha clasificado un monto inferior al 70% del total de la cartera de préstamos de la institución, deberá clasificarse a los siguientes deudores, ordenados de mayor a menor hasta abarcar el referido 70%.
3. La calificación del riesgo en la etapa de formalización del préstamo, se hará utilizando el modelo de formulario que se presenta en el Anexo Nº 1, con base en los siguientes factores: capacidad de pago estimada y calidad de las garantías.
4. Conforme al procedimiento señalado en el Anexo Nº 1, los préstamos obtenidos por cada deudor quedan clasificados en una de las siguientes categorías:  
Categoría A = Calidad aceptable  
Categoría B = Calidad media  
Categoría C = Calidad baja
5. Para todo deudor que sea clasificado en la etapa de formalización, deberá quedar constancia por escrito de la opinión del analista encargado dentro del banco, en que se especifique la categoría asignada y otros comentarios de ser necesarios. Dicha opinión deberá darse en forma previa al otorgamiento de préstamos al respectivo deudor, de tal manera que sea un elemento de juicio más a considerar por las instancias decisionales de cada institución.

Los análisis referidos a la etapa de formalización, incluyendo el formulario que se presenta como Anexo N° 1, deberán encontrarse disponibles en todo momento e insertos en la carpeta de antecedentes de cada deudor. No será necesario enviarlos a la AGEF, a no ser que ésta los requiera en forma expresa. La no disponibilidad de dichos análisis, será causal de reclasificación para el respectivo deudor en la categoría de mayor riesgo contemplada para esta etapa.

6. Deberá efectuarse seguimiento a todo deudor que cumpla seis meses desde la fecha en que haya comenzado a operar con la institución, además de aquellos que muestren atraso en el pago de cuotas de principal o intereses de alguna de sus deudas.
7. Para evaluar la cartera de créditos en el seguimiento deben utilizarse cinco categorías de clasificación. Los factores básicos para la evaluación son, a lo menos, el comportamiento del deudor, su capacidad de pago y las garantías que respaldan los créditos concedidos. El análisis conjunto de estos factores y los demás que correspondan, debidamente ponderados, permitirá clasificar la totalidad de los créditos de cada deudor en una de las siguientes categorías de riesgo:

Categoría A = Calidad aceptable

Categoría B = Calidad media

Categoría C = Calidad baja

Categoría D = Créditos con pérdidas esperadas significativas

Categoría E = Créditos de dudosa recuperación

Los criterios generales para la clasificación en categorías de riesgo, son los siguientes:

#### *Categoría A: Calidad aceptable*

Los créditos que ameritan esta clasificación son aquellos que al momento de su evaluación no presentan duda acerca de la recuperabilidad de los intereses y del capital presentado.

Esta categoría puede ser asignada a créditos de deudores que hayan cumplido oportunamente con sus obligaciones y nada indique que dicho comportamiento variará en el futuro. Adicionalmente, se requerirá un claro conocimiento del uso dado a los recursos y de los ingresos

propios con que cuenta el deudor para hacer frente al pago requerido. Un crédito cuya recuperación se basa exclusivamente en la calidad de las garantías que se hayan constituido, no podrá ser clasificado en categoría A.

#### *Categoría B: Calidad media*

Las operaciones clasificadas en esta categoría corresponden a aquellas que han mostrado algún grado de incumplimiento de las condiciones en que originalmente fueron pactadas. Generalmente se manifiestan en la falta de oportunidad en el pago y podrían provenir de situaciones que afectan al deudor o al proyecto financiado, generando un cuadro de incertidumbre. No obstante, se estima que tales circunstancias, de acuerdo al conocimiento de la situación al momento de la calificación, no debieran afectar en forma importante la recuperabilidad de lo adeudado.

Por otra parte, pueden existir casos en que la fuente normal de pago se ha visto deteriorada hasta hacerse insuficiente para el servicio de la deuda, hecho ante el cual cobran especial importancia las garantías constituidas. Ellas deben cubrir holgadamente el monto de las operaciones y ser suficientemente líquidas, de modo que se logre recuperar con su eventual enajenación el total de los recursos que se hayan comprometido.

Esta categoría es la máxima a la que pueden aspirar aquellos créditos cuya recuperación dependa exclusivamente de las garantías que se hayan constituido.

La inclusión de los créditos de un deudor en esta categoría tienen, la mayoría de las veces, el carácter de transitoria, requiriéndose una revisión continua de las deficiencias observadas a fin de proceder a su reclasificación cuando sea del caso.

La pérdida estimada de los créditos clasificados en categoría B deberá ser inferior al 5% de los mismos.

#### *Categoría C: Calidad baja*

Los préstamos incluidos en esta categoría corresponden a los adeudados por empresas o personas con acentuadas debilidades financieras, cuyas utilidades operacionales o sus ingresos disponibles son insuficientes en

relación a la carga financiera que genera el pago de intereses y el servicio del principal en los términos pactados, no existiendo antecedentes que permitan inferir un fortalecimiento de su capacidad generadora de recursos. Los deudores que enfrentan esta situación, normalmente presentan atrasos en sus pagos o sólo cumplen con éstos en parte y, por lo tanto, solicitan periódicos refinanciamientos o capitalizaciones de intereses.

Por otra parte, las debilidades señaladas no pueden compensarse con las garantías existentes, pues la calidad de estas últimas necesariamente generará una pérdida para el acreedor al momento de hacerlas efectivas, sea debido al valor comercial de los bienes involucrados o porque normalmente su venta dentro de un plazo prudencial se hace difícil. Deben ser clasificados en esta categoría los créditos de deudores cuyos antecedentes financieros son insuficientes o de difícil comprobación, no permitiendo por lo tanto, determinar cuál es el origen de los recursos y la real capacidad de pago con que cuentan. Desde luego, ello no impide que si se añaden debilidades más profundas, sea necesario clasificar los créditos en una categoría de mayor riesgo (D o E). De igual modo, se deben incorporar a esta categoría los créditos con sucesivos refinanciamientos, prórrogas o capitalizaciones de intereses, que no cuentan con una razón clara de que ello obedece a una adecuación definitiva a la capacidad de pago del deudor.

Los créditos clasificados en categoría C deberán tener una pérdida estimada mayor o igual al 5% e inferior al 40% de los mismos.

#### *Categoría D: Créditos con pérdidas esperadas significativas*

Los créditos clasificados en esta categoría corresponden a operaciones cuya recuperabilidad es muy dudosa, ya que el prestatario presenta una difícil situación financiera y no alcanza a generar ingresos suficientes para el pago de los intereses ni para amortizar parte de la deuda en un plazo razonable, lo cual obliga a prorrogar los vencimientos y capitalizar los intereses total o parcialmente, con el consiguiente aumento de endeudamiento y por ende de su carga financiera, sin que existan posibilidades ciertas de mejorar este continuo deterioro patrimonial del deudor.

Deben incluirse en esta categoría aquellos créditos en que la capacidad

de pago del deudor es manifiestamente insuficiente y las garantías constituidas o su patrimonio remanente, sólo permitirían al acreedor recuperar una porción de los recursos facilitados.

Deben también ser clasificados en esta categoría, aquellos créditos cuyo pago esté condicionado a flujos de ingresos producidos por otras empresas o terceras personas que presenten serias dificultades, lo que genera un cuadro de alta incertidumbre en torno al monto y al plazo en que se recuperarían los recursos.

En virtud de las características de esta categoría, salvo que medie la ejecución judicial o pago del deudor, es conveniente efectuar un continuo seguimiento para determinar la evolución de las condiciones financieras del prestatario.

Las pérdidas esperadas para los créditos clasificados en esta categoría se sitúan dentro de un rango que varía entre el 40% y el 79% de lo adeudado.

#### *Categoría E: Créditos de dudosa recuperación*

Deben ubicarse en esta categoría los créditos que se consideren incobrables o de un valor de recuperación tan bajo en proporción a lo adeudado, que su permanencia como activo en los términos pactados no se justifique.

Caben dentro de esta categoría los créditos a prestatarios de manifiesta insolvencia, cuyas garantías o patrimonio remanente sean de escaso o nulo valor en relación al monto adeudado.

Se incluirían en esta categoría los préstamos cuyas pérdidas esperadas fluctúen entre el 80% y el 100% de su monto.

8. Las clasificaciones que efectúe la institución financiera deben basarse en el análisis de información confiable y en conclusiones fundadas que consideren los aspectos mencionados en esta Acuerdo.

En relación con los antecedentes que debe tener la entidad financiera para efectuar las clasificaciones, cabe enfatizar los siguientes aspectos:

- a) La identificación clara del giro real del prestatario y del verdadero objetivo del crédito, se considera determinante para evaluar la capacidad de pago.
- b) La evaluación del riesgo crediticio se ve dificultada cuando los ante-

cedentes de los deudores, especialmente los estados financieros, son poco confiables, no contienen suficiente detalle o están desactualizados. Las entidades fiscalizadas deben hacer los máximos esfuerzos para convenir con sus prestatarios la entrega de antecedentes financieros en forma periódica. Asimismo, deben procurar que dichos estados sean auditados por profesionales en la materia.

- c) Las garantías forman parte integrante del proceso crediticio y de la clasificación de cartera, por lo cual la institución financiera debe mantener un registro actualizado de las mismas y los antecedentes necesarios que demuestren su existencia y tasación, cuando corresponda.
- d) Las apreciaciones del riesgo acerca de los deudores, efectuadas por la institución financiera, deben constar explícitamente en la carpeta de antecedentes de cada cliente con su debida fundamentación. Su inexistencia podrá ser causal de reclasificación en la categoría de mayor riesgo.

9. La AGEF revisará las clasificaciones que, conforme con las instituciones de este Acuerdo, debe efectuar cada institución financiera. Si con la información disponible, la AGEF constatare que no se ha dado cabal cumplimiento a las pautas establecidas en estas normas, efectuará las reubicaciones de los créditos de los deudores en las categorías de riesgo que correspondan.

Las modificaciones que se efectúen sustituirán para todos los efectos a las clasificaciones dispuestas por la institución y no podrán ser variadas hacia categorías de riesgo inferior sin que, en forma previa, la entidad financiera fundadamente solicite una reconsideración y cuente con la aprobación de la AGEF. En todo caso, dicha reconsideración se resolverá, a más tardar, en la siguiente visita de inspección destinada a examinar los activos de la institución solicitante.

Por otra parte, en la medida que la calidad de los préstamos evolucione desfavorablemente, la institución financiera estará obligada a actualizar su clasificación conforme a la nueva realidad vigente, primando para todos los efectos, en este caso, el mayor riesgo asignado por la entidad.

10. Las instituciones financieras deben enviar a la AGEF la clasificación de los deudores de su cartera de préstamos cada cuatro meses, referida

al 30 de abril, 31 de agosto y 31 de diciembre de cada año, ordenada por categoría y de mayor a menor dentro de cada categoría, conforme a una fórmula adecuada al diseño que se indica en el Anexo N° 2. El plazo de envío de la información será de 20 días naturales a partir de la fecha a que ésta se encuentra referida.

11. Las entidades fiscalizadas deberán mantener provisiones para cubrir el riesgo de la cartera de colocaciones. Estas provisiones deberán ser las que resulten de aplicar las siguientes tasas:

Créditos en Categoría A: 0,5%

Créditos en Categoría B: 1%

Créditos en Categoría C: 5%

Créditos en Categoría D: 20%

Créditos en Categoría E: 40%

Estos porcentajes de provisión estarán sujetos a revisión en el tiempo, con el objeto de que progresivamente se acerquen a los rangos normales que corresponden a las pérdidas esperadas asociadas a cada categoría. A la cartera de préstamos que no se clasifique se le aplicará un coeficiente de provisión equivalente al coeficiente de la cartera clasificada. Debido a que el riesgo de la cartera de préstamos es en esencia variable, principalmente como consecuencia de las clasificaciones que en forma periódica deben practicarse, las provisiones que deben mantenerse variarán según los cambios que experimente dicha clasificación. De acuerdo con esto, las provisiones mantenidas deberán incrementarse cuando aumente el riesgo global de la cartera y, cuando éste disminuya, se podrá revertir el excedente de provisiones, aunque en este último caso se requerirá que la AGEF haya otorgado expresamente su conformidad. La exigencia de provisiones para cada institución será establecida por la AGEF al término de las revisiones periódicas que efectúe, sin perjuicio de hacerlo, además, cada vez que cuente con los elementos de juicio necesarios para precisarla. La provisión así establecida tendrá que contabilizarse al cierre del semestre en que la AGEF efectúe la comunicación correspondiente. Los montos de provisión que así se determinen se considerarán como mínimos y se entenderán vigentes hasta que la institución financiera reciba una nueva comunicación en tal sentido. Para efectos de la exigencia de provisiones, se tomará el saldo de los

préstamos, considerando principal e intereses a la fecha a que esté referida la evaluación.

12. Se deroga, a partir de esta fecha, lo establecido en las resoluciones AG 4, AG 5 y AG 9 y en el Acuerdo AGEF-25-90.

*Transitorio*

Se da un plazo de 45 días naturales a contar del 30 de abril de 1990, para enviar a la AGEF el primer informe de clasificación de la cartera de préstamos, referido al mismo 30 de abril.

San José, 23 de abril de 1990

Rafael Díaz Arias  
Auditor General de Entidades Financieras





**EVALUACION Y CLASIFICACION  
DE ACTIVOS:  
LA EXPERIENCIA CHILENA**

Guillermo Ramírez Vilardell



# CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>INTRODUCCION</b>	115
<b>II.</b>	<b>CARACTERISTICAS GENERALES DEL SISTEMA</b>	118
	1. Cartera de préstamos	120
	a) Tipos de préstamos y su clasificación	120
	i) Préstamos a empresas	120
	ii) Préstamos de consumo	123
	iii) Préstamos para la vivienda	125
	b) Fiscalización de la clasificación de cartera	126
	c) Algunos elementos metodológicos	129
	2. Evaluación y clasificación de las inversiones financieras	132
	3. Limitaciones y desafíos del sistema	133
<b>III.</b>	<b>UTILIZACION EN EL CONTROL DE INDICADORES DE SOLVENCIA BANCARIA</b>	135
	1. Adecuación de capital e indicadores de alerta	135
	2. La experiencia chilena	137
	a) La crisis del período 1982-1983	137
	b) La nueva institucionalidad a partir de 1986	138
	i) Resolución temprana de insolvencia	139
	ii) Transparencia y autocontrol	139
<b>IV.</b>	<b>ANEXO</b>	141
	1. Primeras normas de clasificación de cartera	141
	2. Normas vigentes	145
	a) Evaluación de la cartera de préstamos	145
	b) Normas de evaluación de la cartera de inversiones	149
	c) Procedimientos de revisión, determinación de las pérdidas estimadas y exigencia de provisiones	151
	d) Normas de evaluación de bienes recibidos en pago de deudas o adjudicados	151
	e) Normas sobre evaluación del activo fijo	152
	3. Selección de muestras y procesos de control de la clasificación de cartera	152
	4. Infraestructura de apoyo para la evaluación de activos	157
	a) Información de deudores	157
	b) Disponibilidad de información financiera para evaluar deudores en Chile	163
	c) Información disponible para la evaluación de préstamos en los bancos y financieras	165
	5. Requerimientos de personal capacitado	166



## EVALUACION Y CLASIFICACION DE ACTIVOS: LA EXPERIENCIA CHILENA<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCION

Durante la década de los 80 los países latinoamericanos y los organismos internacionales de orden económico (FMI, Banco Mundial, BID y CEPAL) mostraron creciente interés por mejorar la supervisión bancaria, con el objeto de expandir y transformar el mercado de capitales en uno de los pilares de la movilización de recursos financieros. A la vez, se fue observando un reconocimiento cada vez mayor de la necesidad de reforzar el papel del mercado en cuanto mecanismo de asignación de recursos. Aunque en distinto grado, atribuible al éxito de algunas experiencias y las manifiestas deficiencias de otras, en la actualidad se considera que es conveniente promover la competencia y reducir el papel del Estado, sea en su calidad de propietario o de garante de empresas.

---

<sup>1</sup> Preparado por Guillermo Ramírez V., consultor de CEPAL en el programa "Políticas Financieras para el Desarrollo", con la asesoría de Eduardo Santibañez. El trabajo se basa en la experiencia del autor como directivo y Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras de Chile entre 1980 y 1990.

Los bancos no son una excepción en este proceso. Poco a poco se ha ido imponiendo la idea de que es aconsejable la privatización de estas entidades o, al menos, que queden sometidas a claras reglas de optimización, que incluyan una menor injerencia estatal. Al mismo tiempo, sin embargo, la experiencia de América Latina pone claramente de manifiesto las dificultades que suscita la pretensión de que el Estado se desentienda de la regulación y supervisión de esta industria. En todo caso, hay bastante consenso en cuanto a que la tarea de fiscalización por parte del sector público ha de ejercerse con un criterio totalmente distinto al del pasado, cuando la represión financiera y la sobreregulación distorsionaban los precios y las cantidades en este mercado. Por el contrario, se trata de conceder un espacio significativo a la libre determinación de las decisiones comerciales y financieras de las empresas bancarias y de mantener una regulación y supervisión renovadas, que se orienten principalmente a prevenir o anticipar la configuración de riesgos de insolvencias. Debido a las externalidades existentes en esta industria, derivadas de la gravitante influencia de su desempeño sobre la confianza económica, resulta imprescindible no sólo promover la eficiencia, sino que también procurar la estabilidad del sistema bancario.

La experiencia chilena en los años 80 reviste especial interés en este sentido, dado que este país utiliza de manera persistente, sobre todo a partir de mediados de la década, una estrategia como la descrita. Ella se basa en la aplicación de una política de mercado en el campo financiero, conjuntamente con la vigencia de una regulación y una supervisión muy activas en materia de prevención de riesgos. El uso sistemático de mecanismos de evaluación de activos y de constitución de provisiones y de adecuación de capital conforme a resultados han conformado parte sustancial de esa estrategia. La crisis sufrida por la banca chilena en el período 1981-83 muestra también de manera dramática que una amplia libertad bancaria sin una adecuada regulación preventiva envuelve riesgos importantes y deja de manifiesto el imperativo de lograr una solución de equilibrio.

América Latina y el mundo parecen avanzar decididamente hacia formas de organización económica más eficientes, en donde el mercado juega un rol gravitante. Resulta aconsejable entonces que los organismos supervisores se vayan adaptando a las nuevas circunstancias a la mayor velocidad

posible, a través de la reorientación del énfasis de sus procedimientos de control, los cuales han estado concentrados con demasiada frecuencia en regulaciones de orden puramente contable o en normas específicas de los bancos centrales en materia de asignación del crédito (encajes, cupos por sectores, subsidios, control de la tasa de interés, etc).

Los bancos son empresas dedicadas principalmente a intermediar recursos financieros, esto es reciben fondos de terceros bajo la forma de depósitos y otros financiamientos, a un plazo y una tasa de interés determinados, y los transfieren a otros agentes económicos bajo la forma de préstamos e inversiones financieras, pagaderos a un plazo y a una tasa de interés convenidos.

Los bancos enfrentan un conjunto de riesgos, susceptibles de ser agrupados en dos grandes categorías. La primera está conformada por los riesgos financieros, asociados a cambios imprevistos en la estructura de plazos, monedas, tasas de interés y reajustabilidad de los activos y pasivos. Desde el punto de vista de la fiscalización, este tipo de riesgos no demanda un control muy complejo, por cuanto es posible limitar el grado de exposición mediante el establecimiento de rangos máximos de descalce, los cuales pueden ser controlados mediante un sistema rutinario de información. El segundo elemento de riesgo bancario, quizás el más importante por sus consecuencias, corresponde al derivado de la incobrabilidad o de la disminución en el valor de los activos o créditos, producto de las contingencias que afectan su ciclo normal de pago. Los activos están expuestos a variaciones que pueden significar pérdidas para la institución.

No todo, empero, debe quedar radicado en las administraciones de los bancos. En consecuencia, compete a la autoridad fiscalizadora establecer sistemas de diagnóstico oportuno para tratar de reducir la probabilidad de que estas variaciones hagan peligrar la solvencia de una institución o de la banca en su conjunto. Para ello es necesario disponer de normas y prácticas de supervisión que aseguren en términos efectivos la estabilidad del sistema financiero.

Identificar los riesgos asociados a los activos bancarios implica conocer y analizar un número significativo de operaciones. El examen individual de dichos riesgos corresponde a la denominada Evaluación de Activos. Se la define como una actividad que permite obtener un diagnóstico acerca del grado de recuperabilidad de los activos de una empresa, posibilitando



el diseño de políticas racionales de provisiones o reservas que cubran anticipadamente las pérdidas estimadas. Asimismo, provee información que es fundamental para determinar la suficiencia del capital de una institución y ponderar los antecedentes contables, de modo de diseñar indicadores confiables de alerta. En efecto, suministra elementos para depurar el balance o los resultados de una institución de los efectos de activos sobrevaluados, antes de aplicar las diversas herramientas propias del análisis financiero tradicional.

## II. CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ACTUAL

Tal como se explica detalladamente en el anexo, la Superintendencia de Bancos de Chile inició en 1980 un plan piloto que consideraba la clasificación de un número limitado de deudores de la cartera de colocaciones o préstamos, inspirado en la experiencia de los países del hemisferio norte. A medida que se ganaba en experiencia, se fue ampliando el número de deudores y el sistema de clasificación se extendió a las inversiones financieras, a los bienes recibidos en pago y al activo fijo de las entidades financieras.

Un primer elemento que cabe poner de relieve, por lo tanto, es la gradualidad con que se aplica el sistema. La cobertura del análisis, que se inicia con los 30 mayores deudores de cada institución, se amplía luego a 80, 200 y 400, hasta llegar en 1988 a abarcar el universo de quienes conforman a lo menos el 75% de las colocaciones totales de cada entidad. Esta gradualidad facilitó el proceso de adaptación de los bancos a los mayores requerimientos de información derivados de una evaluación más técnica de la situación de sus clientes. En este aspecto, el sistema permitió que las entidades fiscalizadas tomaran conciencia de la importancia de mantener un registro de información confiable acerca de la situación financiera y crediticia de cada deudor.

Un segundo elemento que merece ser destacado es que fueron las propias instituciones financieras las encargadas de efectuar la evaluación y clasificación de sus deudores, siguiendo, claro está, pautas y criterios comunes claramente normados. Así, el organismo supervisor se ha limitado

a revisar en forma periódica, a través de procedimientos muestrales, la evaluación realizada por las mismas entidades, reservándose la facultad de objetar y cambiar la clasificación asignada por la institución financiera, medida que, por cierto, puede ser objeto de una apelación fundada. La capacidad de objetar y modificar clasificaciones se refiere básicamente a créditos específicos, pero debe entenderse que alcanza también, sobre todo en las fases iniciales de aplicación del sistema, a los criterios utilizados por un banco para la evaluación de sus préstamos.

Finalmente, primordial importancia reviste la aplicación de un sistema de revisiones periódicas, a lo menos semestrales, a cargo de equipos de analistas de cartera altamente calificados, lo que implica la incorporación de un buen número de profesionales con sólida formación en administración y finanzas. Forma parte de este proceso un intenso programa de capacitación profesional, que considera no sólo las técnicas financieras, sino también exhaustivos análisis del mercado de las empresas que reciben préstamos bancarios. El trabajo coordinado de dichos equipos y la experiencia acumulada han permitido definir criterios relativamente homogéneos en materia de evaluación de créditos.

No todos los activos bancarios involucran riesgos similares. Desde un punto de vista global, los principales activos se dividen en fondos disponibles, préstamos, inversiones financieras y otros activos. Cada uno de estas categorías debe ser evaluada por separado, dadas sus características particulares. Los préstamos e inversiones financieras son los que involucran mayores riesgos, de modo que los esfuerzos de evaluación han de concentrarse en esta categoría. El análisis busca, en último término, determinar el valor económico o comercial de estos activos y proceder a su clasificación conforme a las diferencias que se establezcan con el valor al que estén asentados en los libros de la empresa bancaria. Con este objeto se usan diversos enfoques, según el activo de que se trate.

Los créditos son activos cuyo valor está asociado principalmente a las expectativas de recuperación o capacidad de pago de cada deudor individual. Por ello, su evaluación debe considerar criterios orientados a medir la solvencia del deudor específico, sin descuido de la existencia de garantías. Esto quiere decir que debe existir capacidad, tanto en el banco como en el organismo supervisor, de entender y evaluar el sector y el negocio específico de cada deudor.

La evaluación de las inversiones financieras en papeles emitidos por bancos centrales o entidades públicas o internacionales, acerca de cuya solvencia no caben dudas, descansa principalmente en criterios asociados a la presencia de esos papeles en los mercados secundarios de intermediación o al comportamiento de la tasa de interés de mercado. Se sabe que con estos instrumentos las instituciones normalmente buscan optimizar una combinación de liquidez y rentabilidad de corto plazo. Por lo tanto, el análisis de estos activos debe considerar en forma preponderante los valores de referencia o precios de mercado en cada instrumento.

A continuación se describirá un sistema de clasificación para las carteras de préstamos e inversiones financieras como el aplicado en Chile, con énfasis en los procedimientos y metodologías utilizados para la fiscalización. Cabe advertir que si bien la clasificación de activos echa mano a las herramientas de análisis financiero, siempre contendrá algunos elementos de apreciación subjetiva, cuya justificación irá dándose en la práctica.

## 1. Cartera de préstamos

El análisis de la estructura general de la cartera de créditos de una institución (según plazo de vencimiento, actividad económica, distribución geográfica, grupos económicos, tipo de crédito, etc.) entrega un perfil general sobre los eventuales desequilibrios y vulnerabilidades en la estructura de los activos. Sin embargo, normalmente ello no basta para establecer el riesgo que afecta a las colocaciones, lo que hace necesario perfeccionar un análisis pormenorizado e individual de la cartera de deudores. Una separación bastante simple suele distinguir tres tipos de créditos: los préstamos a empresas, comúnmente denominados comerciales; los préstamos de consumo o personales; y los préstamos hipotecarios para la vivienda. Por lo general, especialmente en mercados orientados hacia la multibanca, la cartera de préstamos comerciales representa el mayor porcentaje del total de las colocaciones, por lo que el esfuerzo de evaluación y control ha de concentrarse en este tipo de operaciones.

### *a) Tipos de préstamos y su clasificación*

(i) **Préstamos a empresas:** como es obvio, los préstamos comerciales están dirigidos en lo fundamental al financiamiento de empresas, las cuales

pueden realizar varias operaciones simultáneas con un mismo banco. Así, en la metodología debe quedar establecido si se optará por clasificar las operaciones de crédito una a una, o de acuerdo a la suma global de los préstamos que mantenga un determinado deudor. Si la clasificación se hace en términos del saldo global, como en el caso chileno, habrá que evaluar la capacidad de pago de la empresa en relación al conjunto de sus obligaciones. De esta forma, la clasificación reflejará el riesgo del deudor en lo concerniente al pago del conjunto de sus deudas.

Los factores básicos para la evaluación de los créditos de un determinado deudor son: el comportamiento histórico de servicio de sus deudas; la capacidad de pago de la empresa en relación a su carga financiera total, lo que supone una apreciación económico-financiera de la actividad del deudor frente al servicio de los intereses y amortizaciones que debe efectuar tanto al banco bajo análisis como al resto de sus acreedores; y la disponibilidad y el valor de mercado de las garantías entregadas en resguardo de los préstamos. El análisis de estos factores, debidamente ponderados, permitirá clasificar las obligaciones comerciales que mantiene un deudor con una institución en una determinada categoría de riesgo, dentro de un conjunto de opciones, a cada una de las cuales se asocia cierto porcentaje de pérdida. El rango de pérdida que se asigne a cada categoría y la elección del número de éstas son de suma importancia a fin de llegar al establecimiento de los resguardos necesarios para cubrir el deterioro de los activos analizados. Por razones prácticas, es conveniente definir un número moderado de categorías, de modo que el sistema resulte manejable.

A continuación se definen cinco categorías de riesgo para encasillar a los deudores. La experiencia chilena ha demostrado que ellas resultan suficientes y constituyen un esquema no excesivamente complejo para evaluar a los deudores comerciales de la banca.

- "Préstamos de riesgo normal". Se clasifican en esta categoría aquellos créditos acerca de cuya recuperación, en términos del capital y los intereses, no existen dudas. La generación de excedentes operacionales de las actividades que desarrolla el deudor le bastan para el oportuno servicio de sus compromisos.

- "Préstamos de riesgo potencial superior al normal". Los créditos clasificados en esta categoría muestran un cuadro de incertidumbre en torno

al grado de cumplimiento en los pagos, debido a adversas situaciones que afectan de manera transitoria al deudor o a su proyecto. Ello puede manifestarse en atrasos en los pagos, pero no afecta de manera determinante las expectativas de recuperación del crédito. Por regla general se clasifica como máximo en esta categoría a aquel deudor cuya fuente de pago depende de la generación de flujos de terceros o bien proviene de la liquidación de garantías. En consecuencia, las sociedades "holding" que no desarrollan directamente actividades productivas y cuyo activo está conformado por derechos sobre otras sociedades nunca sobrepasan esta categoría. Se trata de un criterio severo, pero justificado, para con las "sociedades de inversión", ya que en América Latina resulta difícil obtener información confiable sobre las mismas o, incluso, su existencia obedece muchas veces a meros arreglos formales para eludir impuestos o márgenes bancarios de crédito ("empresas de papel"), todo lo cual redundaría en una mayor incertidumbre acerca de su capacidad de pago. Por la condición potencial de las pérdidas asociadas a esta categoría, se estima que ellas no debieran ser mayores al 5% del valor par del crédito. Como promedio, se sugiere asociar a esta categoría una provisión o pérdida del orden de 1%.

- "Préstamos con pérdidas esperadas". Se encasilla en esta categoría al deudor que exhibe acentuadas debilidades financieras, caracterizadas por una utilidad operacional insuficiente para cubrir los gastos financieros del crédito y por la falta de antecedentes que permitan inferir que se trata de una situación meramente transitoria. Los atrasos periódicos y las continuas prórrogas, con capitalizaciones totales o parciales de los intereses, aparecen acompañados de un patrimonio bajo o negativo y, por consiguiente, de un alto endeudamiento relativo. En esta categoría quedan encasillados, además, los deudores respecto de los cuales la información es insuficiente o incompleta y poco confiable, aun cuando tengan un aceptable comportamiento de pago. Por último, también se clasifican en esta categoría los créditos pactados a tasas de interés inferiores a las tasas activas del mercado, así como aquellos cuyos amplios horizontes de vencimiento no se sustentan en un análisis técnico de la capacidad del deudor para generar flujos, lo cual hace suponer que el crédito así pactado no es más que la formalización de un procedimiento para diferir pérdidas ya identificadas. La pérdida asociada a esta categoría podría fluctuar entre 5% y

39% del valor de los respectivos créditos. Como promedio, la provisión o pérdida esperada debiera ser del orden de 20%.

- "Préstamos con pérdidas esperadas significativas". Corresponden a deudores cuya situación financiera exhibe un marcado deterioro. Los ingresos son a todas luces insuficientes para pagar los intereses que devenga el principal. Las sucesivas prórrogas han aumentando en forma sistemática el nivel de endeudamiento y la carga financiera, con grave compromiso de la situación patrimonial, que ha terminado siendo de signo negativo. En esta categoría se incluyen aquellos prestatarios cuyos acreedores deben recurrir a procedimientos judiciales o extrajudiciales, como en los casos de cesación de pagos o quiebras, o bien condonarles o capitalizar parte importante de la deuda, para recuperar una parte de los préstamos. También se incluyen en esta categoría los créditos cuya recuperación está condicionada a los flujos de terceros, cuando estos últimos presentan dificultades financieras. Igualmente, se ubican los préstamos que han sido otorgados con intereses y reajustes muy inferiores al costo de fondos de la institución. Las pérdidas esperadas en esta categoría fluctúan entre un 40% y un 79% del préstamo. Como promedio, podría asociarse a esta categoría la necesidad de una provisión o pérdida esperada del orden de 60%.

- "Préstamos irrecuperables." Estos préstamos corresponden a prestatarios insolventes, sin patrimonio y con mínimas garantías. Se consideran incobrables o de un valor marginal, en relación al total adeudado. Se clasifican en esta categoría aquellos deudores cuyas pérdidas esperadas fluctúan entre el 80% y el 100% del préstamo. Como promedio, podría imputarse a esta categoría la necesidad de una provisión o pérdida esperada del orden de 90%.

En general, cada vez que la clasificación de los deudores se basa en las garantías, sean éstas cuales fueren, se compara su valor de tasación, debidamente ajustado por consideraciones de su liquidez, en relación al valor par del préstamo, determinándose de este modo la pérdida asociada correspondiente.

(ii) **Préstamos de consumo:** En términos generales, se los define como aquellos dirigidos a las personas, destinados a financiar la compra de bienes y servicios, de un monto máximo moderado y compatible con la capacidad de endeudamiento de las personas de ingresos medios en el país

(por ejemplo, el equivalente a unos US\$ 10 000), con pagos en cuotas, por lo general iguales y sucesivas.

En razón del alto número de estas operaciones y los bajos saldos medios de préstamo, el análisis periódico de la capacidad de pago de todos estos deudores es en extremo costoso. Por lo demás, el surgimiento de entidades especializadas ha permitido en diversos países crear procedimientos cada vez más estandarizados y descentralizados para la concesión y administración de este tipo de créditos. De allí entonces que se considere razonable medir el riesgo sobre la base de algún indicador de tipo estadístico que caracterice el comportamiento del conjunto de estos préstamos. La experiencia indica que la morosidad que muestran los prestatarios en el pago de las cuotas es la variable más adecuada. Sin desmedro del examen de los motivos que provocan la mora, se considera que su sola existencia ya es un síntoma de riesgo. En concordancia con lo anterior, los créditos de consumo son clasificados según la morosidad de las cuotas, siguiendo las mismas categorías definidas para los créditos comerciales, pero bajo el supuesto de que la acumulación de cuotas morosas se asocia a determinados rangos de pérdidas. Una posibilidad en este sentido es la siguiente:

- "Préstamos de riesgo normal". Créditos con todas sus cuotas al día.
- "Préstamo de riesgo potencial superior al normal". Créditos cuyas cuotas presentan un atraso de hasta un mes.
- "Préstamos con pérdidas esperadas". Créditos cuyo servicio presenta un atraso de entre uno y tres meses.
- "Préstamos con pérdidas esperadas significativas". Créditos cuyas cuotas presentan un atraso de entre tres y cinco meses.
- "Préstamos irrecuperables". Créditos cuyas cuotas presentan un atraso superior a cinco meses.

Estos rangos son los que se utilizan en Chile, a partir de la observación, durante varios años, del comportamiento de este tipo de créditos. La política de resguardos o provisiones sigue los mismos criterios que se usan para la cartera de préstamos comerciales (1, 20, 60 y 90% del respectivo saldo total).

Dado que por lo general estos créditos se otorgan sin garantías reales o sólo con el aval personal de un tercero, las posibilidades de recuperación

por vías alternativas son menores que en el caso de los préstamos comerciales e hipotecarios. Por ello, un elemento relevante es el examen de la política de otorgamiento y cobranza. En caso que ésta se aparte de un sano criterio financiero, el organismo contralor respectivo debe disponer de la facultad de ordenar que se reconozca el riesgo adicional asumido, obligando a constituir provisiones complementarias a las mencionadas anteriormente. En consecuencia, la labor de control de la clasificación misma se reduce al examen de los sistemas de información de la entidad, a fin de corroborar que los informes de mora que se envían al organismo supervisor reflejen la verdadera situación de los créditos y a una evaluación cualitativa de los procedimientos utilizados en el manejo de estas operaciones.

(iii) **Préstamos para la vivienda:** Destinados a la adquisición, construcción, ampliación o reparación de viviendas, son por lo común de largo plazo y pagaderos en cuotas mensuales y están garantizados con la hipoteca del bien financiado. En la mayoría de los países existen normas según las cuales el financiamiento otorgado debe representar un porcentaje inferior al valor total del bien adquirido. De este modo, cabe considerar que en sus inicios estos créditos se hallan sobregarantizados o con una relación garantía a deuda superior a uno.

Al igual que en el caso de los préstamos de consumo, el alto número de operaciones y su bajo monto medio llevan a que el riesgo de la cartera hipotecaria para la vivienda se mida sobre bases agregadas, considerando esencialmente el comportamiento de pago de los deudores. Esto no significa en modo alguno desconocer la existencia de garantías hipotecarias, factor que se debe reflejar en el rango de pérdida o provisiones de las categorías que se han definido. La clasificación de los préstamos hipotecarios para vivienda puede realizarse, entonces, sobre la base de la morosidad en el servicio de los dividendos, según la siguiente proposición:

- "Préstamos de riesgo normal". Créditos con sus dividendos al día.
- "Préstamos con riesgo potencial superior al normal". Créditos con no más de seis dividendos atrasados.
- "Préstamos con pérdidas esperadas". Créditos con siete o más dividendos atrasados.

No se considera la clasificación en categorías de mayor riesgo, dada



la existencia de garantías, las cuales en el caso chileno superan desde el inicio en un tercio el valor del préstamo. Por su parte, las provisiones se establecen siguiendo también el criterio definido para la cartera de préstamos comerciales (en este caso 1 y 20%).

Los métodos de clasificación subrayan la importancia de la política que siga cada banco en materia de selección de prestatarios, lo que supone una adecuada determinación de su capacidad de pago y de la estabilidad de sus fuentes de recursos, así como en lo tocante a los métodos de tasación de los bienes que sirvan de garantía. El empleo de políticas poco sanas en estas materias puede derivar en diferencias en la calificación global de riesgo de la cartera de préstamos para vivienda entre entidades que presenten un mismo nivel de morosidad.

#### b) *Fiscalización de la clasificación de cartera*

Para revisar de manera sistemática y eficiente la clasificación de cartera preparada por una institución financiera, es fundamental disponer de sistemas de información computacional de apoyo, que sustenten un mecanismo de selección de muestras. Asimismo, se requiere un manual de procedimientos y casos, que defina los criterios de revisión de las clasificaciones en terreno.

Los sistemas de información de apoyo a la fiscalización deben entregar, entre otras cosas, informes relevantes para determinar *a priori* si vale la pena revisar a un deudor específico. Es preciso disponer, además, de parámetros técnicos y elementos de consulta para evaluar el valor de las garantías que amparan los préstamos.

Para tal efecto es imprescindible procurar la creación, como fuente de información básica, de un sistema periódico de datos que entregue un estado de deudores del sistema financiero y de un archivo histórico de deudores y sus clasificaciones, acumulado conforme se vaya ganando experiencia con la clasificación de activos. En el caso de Chile, el primero de tales instrumentos es un archivo que las instituciones financieras remiten en forma bimestral y que contiene las deudas directas e indirectas, separadas según su moneda de denominación, con indicación del monto vigente y el monto vencido, así como la actividad económica, región de pertenencia y clasificación otorgada al deudor. El segundo archivo corres-

ponde a una base de datos, construida con información histórica de las clasificaciones de deudores, a partir de los resultados de las inspecciones efectuadas por la Superintendencia a las diversas instituciones. Un archivo separado existe para el conjunto de deudores relacionados por propiedad o gestión a la institución financiera. En todo caso, dada la escasez de recursos para efectuar inspecciones en terreno, lo fundamental es el diseño de un sistema eficiente de muestreo, dirigido a detectar de antemano los posibles casos críticos o en los que la información enviada por el banco aparezca poco confiable.

La combinación de estos tres archivos, o de los que se definan, suministra una visión amplia del estado de las carteras de cada banco y de los potenciales problemas de clasificación. Estos últimos se configuran cuando la categoría asignada por el banco difiere sustancialmente de la que habría esperado la Superintendencia según los antecedentes contenidos en el archivo computacional. Los deudores que suscitan los mayores sospechas de haber sido objeto de clasificaciones poco realistas configuran el subsector en el que se concentra la revisión. A su vez, los deudores con menores indicios de clasificación inadecuada constituyen un conjunto complementario, que es sometido a una revisión en terreno selectiva y menos rigurosa, para determinar si es necesario incluirlos en la revisión exhaustiva y definitiva.

A modo de ejemplo, señalemos algunos de los principales factores que, cuando se trata de revisar la clasificación de la cartera de una institución específica, han de tenerse en cuenta para determinar la inclusión de un deudor en la muestra básica: (i) que esté clasificado en categoría de mayor riesgo en otras instituciones; (ii) que, pese a estar clasificado en categoría de préstamos normales o bien en la de préstamos de riesgo relativamente bajo, tenga créditos vencidos, ya sea en la misma entidad o en otra institución del sistema financiero; (iii) que haya estado, por un período extenso, clasificado en categoría de préstamos con pérdidas esperadas significativas o bien en la de préstamos irrecuperables; (iv) que haya sido reclasificado por la autoridad supervisora y que este reencasillamiento no haya sido acatado por la institución; (v) que sea un deudor que en revisiones anteriores haya sido clasificado en términos condicionales. El conjunto complementario de deudores que pueden ampliar la muestra básica corresponde principalmente a prestatarios nuevos en la institución

financiera o bien o a los que tienen deuda sólo en esa entidad. En cuanto a los deudores relacionados a la propiedad o gestión de la entidad bancaria, la experiencia de numerosos países de América Latina indica que son responsables de los mayores conflictos de interés en el otorgamiento de créditos, por lo que se sugiere revisarlos prácticamente a todos.

Resulta crucial mantener una evaluación actualizada sobre la calidad de los activos de cada banco, pero es ineficiente extenderse más allá de lo necesario. Así, una vez reducido el conjunto de deudores elegibles, hay que eliminar de la muestra a los que presentan menores problemas y/o montos. Se trata de que la muestra tenga en definitiva un tamaño que permita efectuar la revisión en un tiempo prudente, dados los recursos disponibles y el grado de preocupación que exista en la entidad supervisora por el estado global de la respectiva empresa bancaria. En general, el número de deudores que se pretenda someter a revisión debe compatibilizarse con el número y el monto de los créditos que presentan serias inconsistencias de clasificación, con el historial de cartera relacionada de la institución y con la necesidad de que todas las entidades sean revisadas con cierta frecuencia, esto es una o dos veces al año.

Los avances en el sistema de clasificación de activos irán haciendo aconsejable establecer un sistema de apoyo para controlar el valor de las garantías que informan los bancos en relación con los deudores incluidos en la muestra. De este modo, el inspector en terreno dispondrá de antecedentes fundados para emitir su opinión respecto de un deudor. El ideal es someter a prueba todas las garantías sobre bienes raíces rurales y urbanos, a partir de bases de datos sobre precios recientes o de tasaciones efectuadas por profesionales independientes, en especial cuando los valores informados aparecen abultados. En el caso de las prendas de otros bienes diversos, la cantidad de casos hace que su tratamiento sea mucho más difícil, por lo que se recomienda evaluarlos sólo cuando existan dudas acerca de su valor. La experiencia indica que a menudo estas prendas corresponden a bienes con escaso uso alternativo o sujetas a fuertes depreciaciones. Para obviar el problema, se recomienda una actitud más bien escéptica acerca de sus valores.

Finalmente, la revisión de la cartera en las instituciones financieras debe quedar a cargo de un equipo de profesionales. En el caso chileno, la tarea recae en un coordinador, acompañado de 4 o 5 analistas. Cada

coordinador tiene asignadas 7 a 8 instituciones financieras. Para la revisión de una institución se asignan en promedio de 2 a 3 profesionales, según el tamaño de la misma y el número de deudores de la muestra. En promedio, cada uno de ellos revisa la situación de 2 a 3 deudores por día. En el Anexo se describe con más detalle la organización utilizada en Chile para este efecto.

c) *Algunos elementos metodológicos*

En la clasificación de un deudor hay que considerar un gran número de elementos. Los mencionados a propósito de la definición de categorías constituyen los principales. El problema más difícil que tiene que solucionar un equipo revisor es la determinación de la capacidad de pago de un deudor en relación con el tipo de préstamo que le ha sido otorgado. Lo anterior lleva necesariamente a investigar el perfil de beneficios que, mediante el ejercicio de su giro principal, genera el deudor. Los datos contables y financieros que contenga la carpeta de crédito del deudor y los antecedentes proporcionados por el ejecutivo del banco que lleva el crédito son las dos fuentes de información al respecto. Aun cuando los antecedentes verbales que entregue el ejecutivo sean de gran valor, para el revisor es fundamental la información objetiva almacenada en la carpeta. Esta debería contener informes contables (estados financieros auditados, balances tributarios, estados de fuentes y usos de fondos, etc.), informes extracontables (declaraciones de impuesto por ventas y compras, estudios económico-financieros, flujos de caja, etc.) y análisis financieros que realiza cada institución. Es importante, sin embargo, destacar la necesidad de una adecuada interacción entre el analista de cartera y el ejecutivo de la institución revisada, especialmente cuando la legislación no permite que el ente supervisor revise en forma directa los negocios del deudor.

El analista debe combinar en forma criteriosa la información de que dispone para cumplir su objetivo de verificar el correcto encasillamiento de un deudor. No siempre será necesario un análisis exhaustivo, pues en muchos casos es posible encontrar y medir en forma rápida los elementos que definen el nivel de riesgo de un deudor, por lo que su clasificación se hace relativamente sencilla. Sin embargo, también sucede que por falta de información o por el tipo de negocio que realiza el deudor, se torna

difícil cuantificar el nivel de su riesgo. En este caso, el análisis debe ir más a fondo, requiriéndose a veces algún estudio que proyecte el negocio del deudor bajo determinados escenarios.

En general, los principales riesgos que se quiere medir respecto de una empresa deudora son los emanados del mercado, la competencia, el producto y el control de costos, la estructura de financiamiento, el valor de los activos y la dependencia económica de otras entidades o grupos de entidades. Es necesario, por lo tanto, ponderar el uso de las herramientas de análisis financiero, en función de su aporte al adecuado encasillamiento del deudor en una categoría y al tiempo que se puede destinar a la revisión.

El encasillamiento de un deudor no tiene, pues, nada de mecánico; al contrario, el procedimiento incluye numerosos elementos poco estructurables, que exigen el uso criterioso de la información por parte de profesionales bien capacitados. No obstante, a continuación se entregan los factores que usualmente definen la clasificación en las distintas categorías de riesgo, cuando se conjugan los resultados operacionales, el patrimonio y el comportamiento de pago de un deudor.

El resultado operacional corresponde a la diferencia entre el margen de explotación (ingresos de la explotación menos sus costos) y los gastos de operación antes de egresos financieros. El hecho de que el resultado operacional, así definido, no alcance para cubrir los egresos financieros es sintomático de riesgo, ya que, salvo que existan ingresos extraordinarios -por ejemplo productos de ventas de activo fijo-, el resultado final será negativo. Si a la situación anterior se añaden ausencia de garantías y un comportamiento de pago irregular, se está en presencia de un típico deudor cuyos créditos deben ser clasificados en categoría "Préstamos con pérdidas esperadas".

Por otra parte, el riesgo siempre aumenta a medida que el patrimonio del deudor disminuye, en especial si esto sucede a causa de la repetición sistemática de pérdidas finales y va acompañado de un incremento en el volumen de su endeudamiento. Si el deudor exhibe además un mal comportamiento de pago, con parte de sus créditos morosos o vencidos, habrá que clasificarlo en la categoría "Préstamos con pérdidas esperadas significativas".

Finalmente, si la situación llega al extremo y provoca la pérdida

de la totalidad del patrimonio, a lo que se agrega un estado de moratoria general en los pagos, la clasificación que corresponde a este deudor es la categoría "Préstamos irrecuperables".

No obstante lo anterior, es posible mejorar la clasificación si, bajo la proyección de escenarios alternativos conservadores, se demuestra que en el futuro podría aumentar el valor económico de la empresa deudora o si las garantías, a valor de liquidación, cubren un porcentaje significativo del crédito.

Por otro lado, existe un sinnúmero de elementos característicos de situaciones de mayor riesgo, susceptibles de ser inferidos a partir del análisis de los estados financieros de una empresa. Así por ejemplo, se tiene: (i) Concentración de los recursos en activos financieros, tales como inversiones y cuentas por cobrar, de sociedades cuyo giro es desconocido o de sociedades de inversión cuyo riesgo es difícil de medir, por falta de información. Especial relevancia cobra, en este sentido, cuantificar el riesgo de los activos financieros invertidos en sociedades relacionadas con la empresa, ya que su valor suele estar sobreestimado; (ii) Alto grado de dependencia en unos pocos clientes para la obtención de los ingresos de explotación, lo que implica riesgos en caso de que algunos de ellos incurra en problemas financieros y de solvencia; (iii) Existencia de deudas indirectas (avales o fianzas) o de gravámenes sobre los activos fijos de la sociedad.

Las prácticas de otorgamiento de créditos por parte de una institución pueden presentar otros elementos de riesgo o de pérdidas potenciales implícitas. Veamos algunos ejemplos: (i) Créditos que implican pérdidas para la institución, por la vía del financiamiento con tasas de interés menores al costo de proveer los respectivos fondos o con plazos anormalmente mayores que el promedio; (ii) Créditos destinados al financiamiento de proyectos cuyos acreedores concurren con un porcentaje muy importante de la inversión total; (iii) Créditos agrícolas o para la construcción destinados a financiar déficit de temporadas o de proyectos anteriores (a veces, incluso, se crean nuevas sociedades para este efecto); (iv) Créditos otorgados con garantías constituidas sobre bienes imprescindibles para el desarrollo del giro. En estos casos, la garantía sigue la suerte del negocio; (v) Créditos otorgados para la compra, con fines especulativos, de acciones u otros bienes, los cuales son entregados como garantía.

## 2. Evaluación y clasificación de las inversiones financieras

Las principales variables que inciden en la evaluación del riesgo de las inversiones financieras (bonos, debentures, cédulas hipotecarias, papeles del Banco Central, títulos del Tesoro, etc.), no son conceptualmente distintas de las que afectan a los préstamos o colocaciones y están relacionadas con la solvencia y liquidez del emisor de los respectivos títulos. Sin embargo, en la mayoría de los países el grueso de las inversiones financieras corresponde a instrumentos emitidos por el Estado, por el Banco Central y por los bancos comerciales, lo que simplifica las cosas. Al no estar en duda el riesgo del emisor, el fiscalizador puede concentrarse en un procedimiento más directo, basado en la consideración de los precios de mercado de estos instrumentos.

Así, por ejemplo, aunque nadie cuestiona la solvencia del Banco Central, el hecho de que un banco posea papeles emitidos por éste puede significarle fuertes pérdidas en su balance, en la medida en que suba la tasa de interés de mercado y el referido título esté pactado a una tasa de interés fija. En América Latina esta situación se da con frecuencia, en virtud de disposiciones legales que obligan a los bancos a invertir en documentos del Banco Central o del Estado. En el caso de Chile, las normas de valorización de los instrumentos financieros emitidos por el Banco Central de Chile, la Tesorería General de la República o por las instituciones financieras, cuyo vencimiento sea de largo plazo (más de un año), contemplan la realización de ajustes mensuales de sus valores contables. Las diferencias que se producen entre el precio antes de tales ajustes y el precio de mercado son asumidas directamente en los resultados.

Lo ideal es determinar el valor de mercado de cada uno de los instrumentos sobre la base de los precios de las transacciones efectuadas en algún mercado secundario formal más o menos representativo, como una Bolsa de Valores. Si los mencionados papeles no tienen un claro valor de mercado, por no haber existido transacción o porque en el país no hay un desarrollo suficiente del mercado de capitales, el ajuste podría basarse en el valor presente del instrumento, descontando los cupones a la tasa media de retorno utilizada en transacciones de títulos de características similares o a la tasa de interés que se considere más adecuada. De este modo, estos instrumentos se encuentran permanentemente contabilizados a su valor económico o de mercado.

En el caso de los instrumentos emitidos a corto plazo, puede justificarse que no se hagan ajustes y que se los mantenga contabilizados a su costo histórico, por considerarse que están menos expuestos a fluctuaciones de valor derivadas de variaciones en la tasas de interés de mercado. Sobre ese costo histórico, resulta admisible que se devenguen intereses.

Para la evaluación del resto de las inversiones financieras, especialmente aquellas emitidas por empresas, sean públicas o privadas, que carezcan de una garantía explícita del Estado, el ajuste de los valores contables ha de efectuarse sobre la base de los criterios generales esbozados respecto de los créditos comerciales. A estos instrumentos le es aplicable entonces una clasificación que utilice las mismas categorías y procedimientos establecidos antes para la cartera de créditos dirigidos a actividades comerciales. En otras palabras, el análisis debe centrarse en la solvencia del emisor y las características financieras del respectivo instrumento.

En resumen, también la clasificación de las inversiones financieras de las instituciones ha de ser revisada sistemáticamente por el organismo contralor. Se sugiere que en el caso de los títulos transables sin riesgo del emisor (papeles del Banco Central, por ejemplo) los valores contables sean ajustados a sus respectivos valores de mercado o valores presentes y que, cuando se trate de bonos u otros papeles emitidos por empresas, la constitución de provisiones se ciña a criterios similares a los aplicados a los créditos comerciales.

### 3. Limitaciones y desafíos del sistema

Los procedimientos expuestos para clasificar activos pretenden comparar su valor contable con una estimación de lo que sería su valor de recuperación o de mercado, de modo que sirvan de fundamento para juzgar la suficiencia de las provisiones o del patrimonio de una entidad bancaria. Sin embargo, no están exentos de limitaciones; de partida, pueden suscitarse largas discusiones conceptuales acerca de cómo estimar las pérdidas esperadas de dichos bienes. Todo aconseja priorizar la oportunidad y el pragmatismo.

El sistema descrito de evaluación de activos es vulnerable a críticas en lo concerniente a la técnica de elección de la muestra. En rigor, ésta carece de carácter aleatorio, siendo más bien fruto de la aplicación de



criterios dirigidos a detectar a los deudores riesgosos no reconocidos por la institución financiera. Dicho criterio es justificado, ya que no siempre las empresas bancarias acatan en forma rigurosa los criterios entregados por la Superintendencia para el encasillamiento de los deudores; por el contrario, a veces tratan de exhibir un riesgo inferior al real, a fin de evitar la constitución de mayores provisiones, que erosionen sus resultados. Por lo demás, la escasez de recursos y la experiencia muestran que resulta conveniente sacrificar aspectos teóricos en favor de un mayor pragmatismo.

Por otra parte, si bien el sistema ha sido eficiente en la detección de problemas de solvencia, es necesario incorporar métodos que mejoren la capacidad de discriminar el grado con que se lo debe aplicar, toda vez que resulta ineficiente examinar a todas las instituciones por igual. Habría que identificar las instituciones más conflictivas, de modo de revisarlas con mayor frecuencia y sobre la base de muestras más amplias. Lo anterior exige complementar el análisis con otros elementos que involucran riesgo, por ejemplo el nivel de endeudamiento o la calidad de la administración de la institución bancaria de que se trate.

Sería ideal contar con un mecanismo de clasificación de activos que discrimine entre instituciones según nivel de endeudamiento o calidad de la administración. Sin embargo, es operativo trabajar con un procedimiento uniforme y, al momento de definir el tamaño de la muestra y la frecuencia de las inspecciones, entregar la consideración de las variables aludidas a la experiencia del ente supervisor. En casos extremos, se sugiere incluso una revisión detenida de la totalidad de la cartera relevante.

Una limitación significativa del mecanismo, fuente por lo tanto de potenciales mejoras, aun pendientes en Chile, lo constituye su escasa flexibilidad frente a cambios económicos coyunturales. Considérese, por ejemplo, la situación del país en 1990, cuando, ante el creciente ritmo de aumento de la actividad el año precedente y cierto rebrote inflacionario, las autoridades deciden moderar la expansión del gasto agregado, vía un intenso ajuste de la tasa de interés. Ello se tradujo en un incremento de los costos financieros de las empresas y en una caída en sus ventas, lo cual afectó, en definitiva, el riesgo del portafolio de los préstamos bancarios. Ahora bien, la clasificación de cartera se nutre de información proveniente de los balances de las empresas deudoras, los cuales datan, por

lo general, del año anterior, a lo que se suma el tiempo que toma revisar la totalidad de los bancos. El desfase, por lo tanto, es más bien largo, lo que hace que este tipo de clasificación no logre reflejar cambios drásticos que en determinadas coyunturas experimenta la condición de las instituciones.

Frente a esta limitación convendría, en una etapa madura del proceso, complementar la clasificación con algunos indicadores de corto plazo. Cabe pensar, por ejemplo, en asignar a cada empresa deudora una clasificación alternativa, en función de la mora y del valor de las garantías, la que puede ser útil en presencia de situaciones excepcionalmente desfavorables cuyos efectos sobre la cartera de un banco sea necesario ponderar rápidamente.

### III. UTILIZACION EN EL CONTROL DE INDICADORES DE SOLVENCIA BANCARIA

#### 1. Adecuación de capital e indicadores de alerta

El capital de un banco corresponde a la diferencia de valor entre sus activos y pasivos. Mientras menor sea el valor económico de los activos, lo que guarda directa relación con el riesgo a que están sujetos, mayores serán los requerimientos de capital para restablecer la solvencia. Luego, es importante precisar indicadores que midan la suficiencia del capital, ya que en términos generales el patrimonio constituye un elemento que viene a representar la magnitud de los fondos propios disponibles para enfrentar eventuales pérdidas. Por lo tanto, es clara la vinculación que tiene el concepto de "capital adecuado" con la evaluación de activos y la solvencia de una institución.

Los avances más recientes en materia de definición del nivel de capital adecuado han seguido el camino de establecer comparaciones entre los fondos propios, entendidos como aquellos que quedan después del pago de los derechos de todos los acreedores (llámese capital pagado más reservas) y los activos (incluidas las denominadas "operaciones fuera de balance") ponderados por un factor que es función del riesgo del emisor. Este procedimiento de adecuación de capital corresponde al propuesto por

el Comité de Basilea y supone que los activos sujetos de evaluación se encuentran depurados de pérdidas identificadas, en nuestro caso mediante los procedimientos de clasificación de cartera. El Comité postula que un buen nivel de capital equivale al 8% del valor de los activos ponderados por riesgo.

De esta forma, en la medida en que el sistema financiero tienda a concentrar sus préstamos en agentes privados, disminuyendo la importancia de los instrumentos libres de riesgo (títulos de deuda pública o destinados al control monetario), es recomendable que las instituciones bancarias constituyan reservas adicionales, dado el cambio en la situación de riesgo global, hecho que debe ser reconocido si se intenta mantener el nivel de solvencia.

Desde de esta perspectiva, la correcta depuración de las pérdidas identificadas juega un papel sin duda importante en la evaluación de las proposiciones existentes acerca de la medición del concepto de capital adecuado. En efecto, según se ha señalado, la metodología utilizada en Chile para evaluar los activos tiende a determinar el valor esperado de cada operación de crédito, incorporando no sólo elementos históricos, sino también proyecciones de la capacidad de pago de un deudor, con lo que se aproxima a la medición del valor económico de cada crédito y, en consecuencia, al valor económico del activo de la institución. Resulta oportuno precisar, en torno al concepto de adecuación de capital del Comité de Basilea, que cuando la clasificación de activos detecta la existencia de pérdidas esperadas y advierte, en consecuencia, acerca de la necesidad de constituir provisiones por este concepto, tales resguardos no forman parte del patrimonio "libre" y, por lo tanto, no deberían ser considerados como fondos propios para los fines del indicador.

Cabe concluir que el grado de desarrollo y confiabilidad de los procedimientos de evaluación de activos debe condicionar la estrictez del criterio que se utilice en materia de adecuación de capital. La cifra de un 8% de recursos propios que sugiere el Comité de Basilea para respaldar activos de riesgo constituye un valor mínimo referencial. Los países que no cuentan con un sistema confiable de evaluación de activos o cuya situación económica está expuesta a intensas fluctuaciones debieran aplicar coeficientes mayores.

De otro lado, en América Latina los esfuerzos por modernizar el proceso de supervisión se han concentrado en la construcción de una serie de índices para cada institución, basados en la información contable disponible. La construcción de indicadores de alerta sobre eventuales riesgos

de insolvencia e iliquidez de una institución financiera exige partir, sin embargo, por depurar la información contable que se usa. Se considera que el valor de los pasivos configura un dato firme, en tanto que el de los activos es una variable expuesta a fuertes fluctuaciones, pudiendo su valor contable exceder el económico. El ajuste de los activos puede efectuarse por la vía de constituir provisiones o, directamente, de castigar parte de aquéllos. La depuración por sí misma incide sobre los resultados de las entidades financieras, ya que cuando los activos correspondientes traspasan ciertos niveles de riesgo, aun cuando no se trate de créditos de plazo vencido, lo aconsejable es establecer la suspensión de los devengos contables de intereses acumulados.

Los indicadores de alerta tradicionales giran en torno a coeficientes calculados sobre los activos, los ingresos y el patrimonio. Hemos visto cómo, a raíz de la clasificación de cartera, la información contable debe ser ajustada para reflejar en mejor forma la realidad. El caso más notable está referido al patrimonio. Por lo común, se establecen límites de endeudamiento asociados al volumen de capital contable. Sin embargo, el cálculo de estos mismos límites a base de información depurada entrega información mucho más precisa acerca de los requerimientos patrimoniales de una entidad.

## 2. La experiencia chilena

Tal como se describe pormenorizadamente en el Anexo, en materia de clasificación de cartera bancaria Chile acumuló durante la década de los ochenta una valiosa experiencia, que ha constituido el eje central de la política de supervisión que el país ha venido aplicando.

La disponibilidad de este instrumental permitió el diseño de medidas adecuadas para superar el colapso del sistema bancario en el período 1982-1983, rectificar errores e inconsistencias de políticas y redefinir la nueva institucionalidad que gobierna el sector a partir de 1986.

### a) *La crisis del período 1982-1983*

El sistema bancario chileno experimentó un acelerado crecimiento a partir de 1975, amparado en una vigorosa liberalización financiera y en el fomento de la competencia intrasectorial. El proceso tuvo aspectos muy po-

sitivos, que perduran hasta hoy, pero se desarrolló en medio de un marcado descontrol, lo que se tradujo en la aparición de una evidente brecha entre la velocidad de ampliación del sistema financiero y la adopción de mejoras en los procedimientos de regulación y supervisión bancarias. A ello vino a sumarse en 1982-83 la aguda recesión que afectó a la economía chilena, como consecuencia del gran ajuste del gasto agregado y del tipo de cambio, a raíz del estallido de la denominada "crisis de la deuda externa". La mayoría de los bancos chilenos cayeron así en la insolvencia. Las pérdidas en la cartera de préstamos derivadas de las dificultades del bienio 1982-1983 significaron, según información pública disponible, del orden de un tercio del total de créditos (Cuadro 1), esto es, varias veces el monto del capital y reservas del sistema bancario, a lo que debe agregarse la pérdida de las instituciones liquidadas a partir de 1981.

Estas cifras ilustran el costo que tuvo que pagar el país por haber impulsado en el período 1975-81 un proceso de liberalización y crecimiento financiero carente de adecuados mecanismos de supervisión preventiva. Los progresos en materia de supervisión que se comenzaron a materializar hacia fines de ese período, aunque atrasados, permitieron, sin embargo, dimensionar con cierta precisión la magnitud del problema y aplicar las medidas de reflotamiento y recapitalización indispensables para restablecer la solvencia del sector. La puesta en vigencia de mecanismos de clasificación de cartera hizo posible, aunque no sin costos, llevar adelante en el trienio 1984-86 un programa de reprivatización y de rehabilitación financiera. Este parece haber jugado un papel importante en la consolidación del modelo de economía social de mercado y en especial en el logro de una tasa de crecimiento elevada en el quinquenio 1985-90, período en el que varios países de la región se vieron enfrentados a serias dificultades.

#### *b) La nueva institucionalidad a partir de 1986*

La normalización patrimonial y reprivatización del sistema bancario chileno alcanzada en 1986 permitió definir un nuevo contexto para el desarrollo del sector, que concilia la mantención de un mercado privado, eminentemente activo y sin distorsiones, con la existencia de un esquema de severa regulación preventiva. Se trata de una versión experimentada

y pragmática del modelo utilizado en el período 1975-81. Es decir, la liberalización financiera, esto es la ausencia de regulaciones distorsionantes de las fuerzas de mercado en este sector, va de la mano de una supervisión ágil y estricta. De nuevo, la madurez en materia de clasificación de activos ha desempeñado un papel decisivo en las siguientes áreas contenidas en la reforma, introducida en 1986, a la Ley General de Bancos:

i) *Resolución temprana de insolvencias*

La Ley General de Bancos chilena contempla mecanismos automáticos para hacer frente de manera enérgica y sin dilaciones a insuficiencias de capital e insolvencias de entidades bancarias. En efecto, gracias a los mecanismos de clasificación de cartera es posible aplicar las exigencias de reposición de capital que contempla el artículo 116 de la Ley General de Bancos y las conversiones de depósitos en capital que estipula el artículo 119 y siguientes de ese texto legal, en el caso de bancos con insolvencias en estado incipiente. La exigencia de reposición del capital opera cuando el patrimonio económico de una institución (capital y reservas contables, ajustado por las pérdidas esperadas de los activos) excede de 20 veces los depósitos y obligaciones de las entidades financieras. Por otra parte, si una entidad es insolvente según el artículo 119, es decir si su patrimonio económico representa 40% o menos del capital y reservas contable, debe recurrirse a la transformación de una parte de los depósitos en capital o, en su defecto, procederse a liquidarla. Nótese que a estas alturas debiera quedar todavía un patrimonio positivo que evite pérdidas a los depositantes o al Estado. Las cifras de los Cuadros 2 al 6 comprueban que se dispone de información pública, construida a partir del proceso de clasificación de activos, suficiente para la aplicación de estos preceptos, lo cual ha permitido el desmantelamiento de la garantía estatal a los depósitos.

ii) *Transparencia y autocontrol*

Muy ligado a los temas recién expuestos, los artículos 20 y 13 bis de la Ley General de Bancos han significado aplicar drásticas limitaciones al "secreto bancario", haciendo transparentes los resultados de los controles que la autoridad supervisora efectúa a la calidad de los activos y a la adecuación de los capitales de las instituciones bancarias. Esto ha

permitido proponer un amplio autocontrol de parte de los banqueros y fomentar prácticas esencialmente conservadoras, en contraste con lo observado en el período 1975-81. Estos mecanismos han impuesto elevadas exigencias a las labores de los auditores externos y permitido que desde 1987 opere un esquema de firmas evaluadoras privadas de bancos que complementan las labores de la autoridad fiscalizadora.

La viabilidad de esta política descansa en la madurez de los procedimientos de control de calidad de la cartera de préstamos que ejerce la Superintendencia. Un resumen de las publicaciones que al efecto ha efectuado el organismo contralor aparece en el Cuadro 6.

Cabe concluir entonces que la construcción de un sistema confiable de evaluación o clasificación de cartera reviste máxima prioridad para la supervisión bancaria en los países de América Latina, pues constituye la base de una fiscalización moderna de este sector.

## ANEXO

ASPECTOS OPERATIVOS DEL PROCESO DE CLASIFICACION  
DE ACTIVOS BANCARIOS EN CHILE

## 1. Primeras normas de clasificación de cartera

Después de un estudio en el que se recogieron opiniones de los bancos acerca del tema, en febrero de 1980 la Superintendencia de Bancos dictó la primera circular que impartía instrucciones concernientes a la clasificación de la cartera de colocaciones de los bancos, de acuerdo con su nivel de riesgo.

La circular N° 1.662, del 1° de febrero de 1980, estableció un sistema experimental que consideraba la clasificación de los 30 mayores deudores de cada institución financiera en cuatro categorías, según su riesgo. Este se determinaba a base del análisis de tres factores: (i) comportamiento de pago del deudor; (ii) evaluación del uso y recuperación del crédito; y (iii) disponibilidad y calidad de las garantías. Para la definición de cada categoría no se entregaron fórmulas precisas, optándose por una definición global de las mismas y por una descripción de los factores considerados.

*Categoría A: Créditos normales.* El crédito es recuperable en los plazos pactados. La evaluación objetiva y periódica del deudor y del uso dado a los fondos indica que la institución asume riesgos normales en el ámbito de los acontecimientos futuros probables. Principales elementos que es preciso considerar: (i) *comportamiento de pago del deudor.* Deudor conocido y legalmente identificado. Observa un buen comportamiento de pago y tiene buenas referencias comerciales. La información financiera sobre este deudor está actualizada, se conoce su actividad productiva y han sido evaluados su experiencia y resultados; (ii) *evaluación del uso y recuperabilidad del crédito.* El crédito se paga en las condiciones pactadas, con los flujos del propio prestatario. Existe análisis y seguimiento del proyecto financiado y de las contingencias que lo afectan; (iii) *disponibilidad y calidad de las garantías.* Estas deben ser suficientes, líquidas y valoradas a precio de mercado.

*Categoría B: Créditos bajo lo normal.* Existen debilidades en las condiciones originales del crédito o en la situación actual del deudor o proyecto,



que pueden terminar afectando negativamente su repago. La definición de los factores es: (i) *comportamiento de pago del deudor*. Deudor conocido y legalmente identificado. Sus negocios no siempre se han desarrollado en forma adecuada. Ha prorrogado o renovado los intereses. En su hoja de balance presenta posiciones desequilibradas, las cuales, sin embargo, no hacen peligrar su solvencia o liquidez; (ii) *evaluación del uso y recuperabilidad del crédito*. Se dan dos situaciones: El crédito fue otorgado bajo prácticas crediticias poco habituales o con programas de pago inadecuados en condiciones normales, pero sin un seguimiento periódico; o bien el deudor está afectado negativamente por condiciones de la economía o el mercado, lo que obliga a la adopción de algunas medidas; (iii) *disponibilidad y calidad de las garantías*. Estas son suficientes, pero de difícil liquidación o valoración a precios de mercado.

*Categoría C: Créditos de recuperación incierta*. Se observan serias debilidades en el cumplimiento de las condiciones originalmente pactadas. Es previsible una pérdida parcial, aunque no total, debido a la posibilidad de poner en práctica procedimientos de fusión, adquisición o liquidación propuestos por el deudor o bien de recurrir a la incorporación de capital, refinanciamientos, etc. Elementos que han de considerarse en la clasificación: (i) *comportamiento de pago del deudor*. Escaso conocimiento e identificación legal incompleta del deudor. Este registra créditos vencidos y en cobro judicial. Sus operaciones continuamente se renuevan con pago parcial de intereses. Falta de información acerca de antecedentes financieros; (ii) *evaluación del uso y recuperabilidad del crédito*. El deudor no ha sido objeto de mayor análisis por parte de la institución. Sus compromisos exceden sus posibilidades de pago; (iii) *disponibilidad y calidad de las garantías*. Su valor comercial está afectado negativamente, o bien, aunque suficientes, son muy poco líquidas.

*Categoría D: Créditos susceptibles de castigo*. Corresponde a créditos que por cualquier razón son irrecuperables. Los elementos dados para la clasificación son: (i) *comportamiento de pago del deudor*. No se tiene mayor conocimiento del deudor: se carece de antecedentes legales o éstos se hallan desactualizados; tampoco se conoce su área de actividad. Es incumplidor, al punto que mantiene créditos impagos por más de un año; (ii) *evaluación del uso y recuperabilidad del crédito*. No existe información financiera o no está analizada. El crédito se otorgó sin análisis. El deudor es incapaz de pagar la mayor parte del crédito; (iii) *disponibilidad y calidad de las*

*garantías*. No hay garantías o estas son muy insuficientes en relación al crédito.

A esta primera norma siguió la circular N° 1.686, del 19 de junio de 1980, que aumentó a 80 el número de deudores de préstamos comerciales sujetos a clasificación. Posteriormente, la circular N° 1.732, del 20 de abril de 1981, amplió la cobertura a los 300 mayores deudores comerciales, siempre que su saldo de deuda fuera superior a \$ 600 000 (unos US\$ 15 000 de esa fecha). En esta última norma se abordó también el estudio de la cartera de préstamos de consumo. Se trata de créditos contraídos por personas naturales, por un monto no superior a UF 550 (unos US\$ 10 000 de esa fecha), destinados al financiamiento de bienes y servicios, cuyo pago se efectúa en cuotas por lo general iguales y sucesivas. También se incluyeron los créditos hipotecarios para la vivienda, requiriéndose información cualitativa y cuantitativa acerca de su comportamiento de pago. Los deudores debían ser clasificados en las mismas categorías de riesgo, de acuerdo a la mora observada en el pago de las cuotas o dividendos.

En febrero de 1982, mediante la circular N° 1.777, se estableció una norma de clasificación para la totalidad de la cartera de colocaciones. Esta incorporó una nueva categoría B- (B menos), denominada "créditos bajo lo normal y alguna pérdida potencial", que comprendía los créditos con debilidades financieras algo más acentuadas que los encasillados en categoría B y que, a la vez, mostraran garantías cuyo valor suscitara dudas. Además, las instituciones quedaron obligadas a informar trimestralmente a la Superintendencia acerca de la clasificación de cartera (incluidos los intereses por cobrar).

Para la cartera de créditos comerciales se estableció la obligación de entregar una clasificación que comprendiera hasta los 400 mayores deudores. En lo que respecta a la cartera de créditos de consumo e hipotecarios para la vivienda, se instauró la obligación de clasificar *todos los créditos*, de acuerdo a la mora observada en el pago de las cuotas o dividendos, según correspondiera, de acuerdo al esquema que aparece en la siguiente página.

La evidencia del fenómeno de los préstamos relacionados a los propietarios de los bancos llevó a imponer la obligación de suministrar, junto con la clasificación de cartera, un listado de los deudores que directa o indirectamente estuvieren relacionados a la propiedad o gestión de la institución financiera.

Categoría	Préstamos consumo Cuotas morosas (días)	Préstamos hipotecarios Dividendos morosos (Nº)
A	0 - 15	0 - 1
B	16 - 30	2
B-	31 - 60	3 - 4
C	61 - 120	más de 4
D	más de 121	—

En cuanto a la revisión de las clasificaciones, se estableció que la Superintendencia de Bancos podría ordenar reencasillamientos de deudores para dar cabal cumplimiento a las normas sobre la materia, pudiendo la institución financiera apelar sobre la base de nuevos antecedentes.

Paralelamente a la dictación de las normas de clasificación de la cartera de préstamos, se promulgaron las normas relativas a la constitución automática de provisiones para amparar las pérdidas estimadas de estos activos. En marzo de 1982 se dictó la circular Nº 1.786, que estableció un sistema de provisiones globales para la cartera de colocaciones, basado en el riesgo de irrecuperabilidad de dicho portafolio. Hasta esa fecha sólo se constituían provisiones para créditos individuales de la cartera vencida, a base del plazo de mora y de las garantías. El nuevo sistema estipuló una provisión global de carácter variable para cubrir el riesgo de las colocaciones en un plazo de 36 meses a partir de enero de 1982, a razón de 1/36 avo mensual acumulado. Las colocaciones riesgosas fueron definidas como la suma del 20% de los créditos clasificados en categoría B-, el 40% de los créditos clasificados en categoría C y el 100% de los créditos clasificados en categoría D.

Hasta el año 1984, las normas de clasificación de las colocaciones se mantuvieron más o menos inalteradas. Sólo hubo cambios en las exigencias de provisiones, con el fin de ajustarlas a las condiciones particularmente difíciles por las que atravesó la banca en el período 1982-83. La norma más importante en esta materia es la establecida en la circular Nº 1.919, del 19 de julio de 1983, que permitió desacelerar el ritmo de constitución de provisiones a 1/60 avo acumulativo mensual, de manera que la cartera riesgosa quedara por completo cubierta en diciembre de 1986 (y no en diciembre de 1984, como se había proyectado en un principio). Efectivamente,

el 31 de diciembre de 1986 quedó normalizada la situación patrimonial de la banca chilena.

En febrero de 1985 se dictó la circular N° 2.064, que reformuló los mecanismos de clasificación de cartera de colocaciones e incorporó procedimientos para la evaluación del resto de los activos, especialmente las inversiones financieras, los bienes recibidos en pago o adjudicados, y el activo fijo. En relación a la cartera de préstamos, se incluyó, aprovechando la experiencia acumulada en el período 1980-84 una redefinición de las categorías de riesgo, cuyo concepto en lo sustantivo se ha mantenido inalterado hasta la fecha, por lo que serán resumidos en el punto siguiente, que trata de las normas actuales. Asimismo, se dieron instrucciones para someter a clasificación los préstamos de los 400 mayores deudores o el número necesario para alcanzar el 75% de la cartera. Por último, se incorporó un mecanismo que permite que la Superintendencia solicite una nueva clasificación total del portafolio informado por la entidad financiera, si en la inspecciones en terreno se comprueba el uso de criterios poco prudentes.

## 2. Normas vigentes

Las normas actuales sobre evaluación de activos reiteran la obligación de mantener evaluados en forma permanente el riesgo de préstamos, inversiones financieras y otros activos. Por su parte, en uso de sus atribuciones la Superintendencia de Bancos evalúa, en sus periódicas visitas de inspección, muestras de activos y determina los ajustes de riesgo que es necesario incorporar. Cada cuatro meses y cada vez que se las requiera, las instituciones bancarias deben informar a las autoridades del resultado de sus procesos de clasificación. A continuación se describen en forma esquemática las normas en que se basan.

### a) *Evaluación de la cartera de préstamos*

Las normas de evaluación son distintas, según se trate de créditos a empresas comerciales, créditos de consumo, o créditos hipotecarios para la vivienda. En el primer caso la evaluación se hace a base del análisis de la capacidad de pago de los deudores que la componen en relación a sus obligaciones

totales. En los otros casos la evaluación se hace sobre bases agregadas, considerando fundamentalmente el comportamiento de pago del crédito, es decir, el servicio de cuotas o dividendos.

i) *Evaluación de la cartera de créditos comerciales*

Se debe clasificar la totalidad de los créditos e intereses por cobrar de los 400 mayores deudores o del número necesario para alcanzar el 75% de la cartera de créditos comerciales. Cada deudor es evaluado en función de los mismos tres factores básicos definidos en la primera circular de clasificación, es decir, su cumplimiento o comportamiento de pago, su capacidad financiera y la disponibilidad de las garantías. El encasillamiento se hace en cinco categorías de riesgo (A, B, B-, C, D).

*Categoría A: Créditos de riesgo normal.* Son aquellos que al momento de su evaluación no suscitan duda acerca de la recuperabilidad del capital e intereses. Ha existido un cumplimiento oportuno de las obligaciones y nada hace presumir que esto variará en lo futuro. Además, se conoce el uso dado a los recursos y el origen de los flujos de fondos con que cuenta el deudor para el pago.

*Categoría B: Créditos de riesgo potencial superior al normal.* Son aquellos que han mostrado algún grado de incumplimiento en las condiciones originalmente pactadas. Esto se manifiesta en la falta de oportunidad en los pagos, debido a situaciones más o menos transitorias que afectan al deudor o a su proyecto. No obstante, se estima que ellas no perjudican en forma sustantiva la recuperabilidad de la deuda. Esta es la categoría máxima de los deudores cuya fuente de pago básica es la garantía o las utilidades generadas por terceros. La condición potencial de las pérdidas de los préstamos asignados a esta categoría permite suponer que, de materializarse, éstas serían inferiores al 5% de los activos. En la práctica se pide una provisión uniforme de 1%.

*Categoría B-: Créditos con pérdidas esperadas.* Son créditos de deudores que presentan acentuadas debilidades financieras. Su utilidad operacional o ingreso disponible es insuficiente para cubrir el pago de interés y capital en los plazos pactados. Normalmente presentan atrasos en los pagos o los cumplen en forma parcial, con renovaciones periódicas. Clasifican en esta categoría los deudores con antecedentes financieros insuficientes o de difícil comprobación, lo que imposibilita determinar el origen de sus recursos y su capacidad de pago. También se incluyen los préstamos pactados sin interés y sin amortizaciones de capital por períodos prolongados, sin

que medie una justificación técnica. Califican además los préstamos que durante su vigencia den origen a alguna pérdida financiera continua en los flujos operacionales de la entidad, como consecuencia de haberse pactado con tasas de interés y reajustes significativamente inferiores a los que corresponde cobrar por una operación normal. Los créditos de esta categoría podrán tener una pérdida estimada, sea después de una recuperación parcial por la vía de flujos y/o de garantías que fluctúe entre el 5% y el 39% del total adeudado. En la práctica, se exige una provisión uniforme de 20%.

*Categoría C: Créditos con pérdidas esperadas significativas.* Son operaciones de dudosa recuperabilidad, dado que el prestatario muestra una situación financiera difícil y no genera ingresos suficientes para pagar los intereses ni amortizar parte de la deuda en un plazo razonable. Lo anterior obliga a renovaciones periódicas de los préstamos, con el consiguiente aumento del endeudamiento y deterioro de su situación patrimonial. Normalmente, los acreedores pueden recuperar una porción de sus recursos a través de la cobranza judicial o extrajudicial. Se clasifican en esta categoría aquellos créditos cuyo pago esté condicionado a los ingresos de otras empresas que presenten serios problemas. Las pérdidas esperadas, en función de los flujos financieros del deudor y/o del valor de sus garantías, se sitúan en un rango que varía entre el 40% y el 79% del capital e intereses adeudados. En la práctica, se exige una provisión uniforme de 60%.

*Categoría D: Créditos irrecuperables.* Se clasifican en esta categoría los créditos incobrables o de un bajo valor de recuperación en relación a lo adeudado. Se trata de créditos a prestatarios insolventes, con garantías de escaso o nulo valor, o cuyos flujos de pago dependen de los ingresos de empresas con marcadas debilidades financieras. Se incluyen los créditos cuyas pérdidas esperadas fluctúan entre el 80% y el 100% del capital e intereses. En la práctica, se exige una provisión uniforme de 90%.

*Clasificación especial de crédito riesgosos en su origen.* La experiencia chilena ha mostrado que las instituciones financieras, en su afán de crecer, conceden muchas veces créditos que, aunque destinados a empresas buenas, configuran riesgos superiores a los normales, por el carácter extendido de las operaciones. Denominados créditos riesgosos en su origen, son de montos altos, US\$ 500 000 o más, clasificados en categoría A o B. Específicamente, reúnen una o más de las siguientes características: (i) son proyectos casi totalmente financiados por la institución, con poco aporte de los socios,

sin garantías independientes y en los que el deudor presenta escaso patrimonio libre de gravámenes; (ii) créditos para compra de empresas, con escaso aporte de los adquirentes y sin garantías independientes. Se exceptúan los casos en que el deudor tiene patrimonio libre de gravámenes; (iii) créditos cuyo plazo de otorgamiento es superior a tres años y en los que la cobertura con garantías reales es inferior a 50%; (iv) créditos otorgados sin garantía suficiente y sin que se conozca la situación del grupo al cual pertenece el deudor. Independientemente de la clasificación de riesgo que tengan, se considera que estos créditos envuelven un riesgo adicional equivalente al 5% del total adeudado.

ii) *Evaluación de la cartera de créditos de consumo*

Se clasifica la totalidad de los créditos de consumo, entendiendo por tal el mismo concepto indicado en la primera parte del anexo. Se utiliza la morosidad en el pago de la cuota más antigua como indicador de riesgo. Se precisan para ello cinco categorías de riesgo (A, B, B-, C, D).

*Categoría A: Créditos de riesgo normal.* Préstamos con sus cuotas al día.

*Categoría B: Créditos de riesgo potencial superior al normal.* Préstamos cuyas cuotas presentan hasta un mes de atraso.

*Categoría B-: Créditos con pérdidas esperadas.* Préstamos cuyas cuotas presentan un atraso superior a un mes y de hasta tres meses.

*Categoría C: Créditos con pérdidas esperadas significativas.* Préstamos con cuotas atrasadas por más de tres meses y hasta cinco meses.

*Categoría D: Créditos irrecuperables.* Préstamos con cuotas atrasadas por más de cinco meses.

iii) *Evaluación de la cartera de créditos hipotecarios para la vivienda*

Se clasifica la totalidad de los créditos hipotecarios para la vivienda. Debido al gran número de casos involucrados, la determinación del riesgo se hace a base del comportamiento de pago de los dividendos que presenten los deudores. El hecho de que existan garantías hipotecarias, constituye un factor que atenúa el riesgo, por la cual sólo se utilizan las tres primeras categorías:

*Categoría A: Créditos de riesgo normal.* Préstamos con sus dividendos al día.

*Categoría B: Créditos de riesgo potencial superior al normal.* Préstamos con no más de seis dividendos atrasados.

*Categoría B-: Créditos con pérdidas esperadas.* Préstamos con siete o más dividendos atrasados.

Tanto en esta cartera como en la cartera de créditos de consumo, resulta necesario evaluar los procedimientos de otorgamiento y administración posterior aplicados por cada institución. Se ha establecido que en caso de que ellos se aparten de prácticas financieras sanas, la Superintendencia de Bancos puede ordenar el reconocimiento de este riesgo potencial. En lo concerniente a la cartera hipotecaria, importa evaluar el proceso de selección de clientes, tasación de las propiedades, capacidad de pago del deudor y estabilidad de su fuente de ingresos.

*iv) Determinación de las pérdidas estimadas y exigencia de provisiones*

Las pérdidas de la cartera de colocaciones a una fecha determinada corresponden a la suma del 1% del saldo de los créditos clasificados en categoría B, el 20% del saldo de los créditos clasificados en categoría B-, el 60% del saldo de los créditos clasificados en categoría C, el 90% del saldo de los créditos clasificados en categoría D y el 5% del valor de los créditos riesgosos en su origen. Las instituciones financieras están obligadas a constituir un monto de provisiones globales igual a la pérdida estimada, con el objeto de cubrir los riesgos de las colocaciones. Tales pérdidas, y consecuentemente las provisiones exigidas, se determinan cada vez que la Superintendencia de Bancos revisa la clasificación de cartera de una institución o acumula antecedentes que lo hagan necesario. A partir del momento en que se comunica el resultado de las inspecciones y, consecuentemente, el porcentaje de riesgo, las provisiones se reajustan mensualmente conforme a la variación que experimente el índice de precios al consumidor (IPC). De esta forma, se supone que la cartera de préstamos crece a lo menos igual que los precios y se evita que las provisiones se vean erosionadas por la inflación.

*b) Normas de evaluación de la cartera de inversiones*

Las inversiones financieras se contabilizan a su valor par. Las diferencias entre este valor y el precio de compra se registran en cuentas de activo



o pasivo transitorio, según se hayan adquirido por sobre o bajo el valor par. Esta diferencia se lleva a resultado durante el plazo de expiración del instrumento. En este contexto, las inversiones financieras son evaluadas sobre la base de dos criterios. El primero abarca los instrumentos financieros a más de un año, emitidos por el Banco Central de Chile, la Tesorería General de la República o las instituciones financieras, siempre que cuenten con un mercado secundario amplio. Estos instrumentos se evalúan sobre la base de sus precios de mercado observados durante el último día del mes, información que se obtiene de las transacciones efectuadas en la Bolsa de Comercio de Santiago.

El segundo criterio de evaluación abarca los valores mobiliarios de renta fija distintos a los que ya se mencionaron, es decir, bonos y debentures emitidos por sociedades. El riesgo de estos instrumentos se evalúa en cinco categorías (A, B, B-, C, D), según la solvencia y liquidez del emisor y la cotización de mercado que tuvieren los títulos. El enfoque de evaluación es similar al de la cartera de préstamos comerciales. Se clasifican los instrumentos registrados en la contabilidad, considerando el capital los intereses y las diferencias de precio que aún no hayan sido traspasadas a resultados. La definición de las categorías es la siguiente:

*Categoría A: Inversiones de riesgo normal.* Son aquellas de liquidez inobjetable y que se transan en el mercado a precios similares al valor contabilizado por el banco.

*Categoría B: Inversiones de riesgo potencial superior al normal.* Son aquellas cuyo precio puede experimentar fluctuaciones adversas en relación a su valor contable, pero acerca de las cuales no cabe duda de que se recuperarán íntegramente el capital y los intereses. De producirse una pérdida, ésta debe ser inferior al 5% del monto contabilizado.

*Categoría B-: Inversiones con pérdidas esperadas.* Se encasillan en esta categoría aquellas cuyo valor comercial ha descendido a causa de factores del emisor o del mercado, sin que haya razones para pensar que este proceso se pudiera revertir. Se incluyen también aquellas inversiones de difícil transacción, en que la solvencia del emisor o las condiciones del instrumento hacen esperar una pérdida. Requieren un estrecho seguimiento. La pérdida esperada fluctúa entre el 5% y el 39% del valor contabilizado.

*Categoría C: Inversiones con pérdidas esperadas significativas.* Clasifican aquellas que tengan una expectativa de pérdida importante, debido a factores

del emisor o del mercado. La capacidad de pago del emisor se ha deteriorado, existen dudas acerca de su continuidad y de la materialidad de su patrimonio remanente. La pérdida esperada fluctúa entre un 40% y un 79% del valor contabilizado.

*Categoría D: Inversiones irrecuperables.* Son inversiones irrecuperables debido a la insolvencia del emisor del título. La pérdida esperada fluctúa entre 80 y 100% del valor contabilizado.

c) *Procedimiento de revisión, determinación de las pérdidas estimadas y exigencia de provisiones*

En sus inspecciones habituales la Superintendencia de Bancos revisa las clasificaciones de la cartera de inversiones y realiza las modificaciones necesarias para que se ajusten a las normas vigentes. Las reubicaciones ordenadas por la Superintendencia deben ser respetadas por la institución, la cual, en todo caso, puede solicitar reconsideración si aporta nuevos antecedentes. La pérdida estimada de los instrumentos clasificados se determina como la suma del 1% del saldo de las inversiones clasificadas en categoría B, el 20% del saldo de las inversiones clasificadas en categoría B-, el 60% del saldo de las inversiones clasificadas en categoría C, y el 90% del saldo de las inversiones clasificadas en categoría D. Al igual que en la cartera de colocaciones, se exige la constitución de provisiones por la totalidad de las pérdidas determinadas, monto que se mantiene reajustado de acuerdo a la variación del IPC, en tanto la Superintendencia no modifique esa cifra.

d) *Normas de evaluación de bienes recibidos en pago de deudas o adjudicados*

La evaluación de los bienes recibidos en pago se hace a base del valor estimado de venta que se obtendría con la enajenación del bien, siguiendo un criterio estrictamente conservador. De acuerdo a la Ley General de Bancos, las instituciones tienen un plazo máximo de un año para enajenar estos activos, el que es prorrogable sólo hasta por seis meses, previo consentimiento de la Superintendencia de Bancos.

La evaluación de los bienes raíces se hace a través de tasaciones comerciales que: (i) sean practicadas por profesionales idóneos, (ii) se sustenten en antecedentes que las respalden, (iii) tengan una antigüedad no

superior a 18 meses. Se determina la diferencia entre el valor de tasación y el valor registrado en la contabilidad, salvo que existan precios de mercado referidos a transacciones recientes.

Las acciones y derechos en sociedades se evalúan a base de su cotización de mercado y a la solvencia y liquidez de la empresa emisora. Se clasifican en las categorías de riesgo según el rango de pérdida que resulta de comparar el valor registrado en la contabilidad y el valor de realización, usándose para ello los mismos parámetros definidos para la cartera de inversiones.

Los otros bienes recibidos en pago se evalúan de modo que su valor de liquidación se refleje en forma apropiada.

Las provisiones globales se constituyen por la totalidad de las pérdidas estimadas. En el caso de las acciones y derechos en sociedades, se determina una pérdida global que corresponde a la suma del 1% del valor registrado en categoría B, el 20% del valor registrado en categoría B-, el 60% de los clasificado en categoría C y el 90% de los clasificados en categoría D. En el caso del resto de los bienes, la pérdida global corresponde a las diferencias entre el monto total registrado en el activo y la suma de los valores estimados de venta.

#### *e) Normas sobre evaluación del activo fijo*

Como el activo fijo físico está conformado por bienes propios del giro que no se pretende enajenar, están exentos de evaluaciones permanentes. No obstante, se dispone que se practiquen tasaciones sobre los activos fijos que superen cierto valor neto de depreciaciones, como una base para establecer comparaciones con el valor contabilizado.

### **3. Selección de muestras y procesos de control de la clasificación de cartera**

Para revisar en terreno la evaluación de los activos que hacen las instituciones financieras, la Superintendencia se ha organizado en equipos de trabajo, dirigidos por un supervisor. Cada equipo se compone de tres analistas de cartera y un analista de operaciones. Los supervisores reportan a un jefe de departamento. Con el objeto de otorgar mayor fluidez a la corriente

de informes que se genera en las inspecciones, se han creado dos jefaturas de departamento, las cuales se distribuyen por partes iguales las 40 instituciones financieras existentes. Estas jefaturas dependen de un director de supervisión, el cual finalmente reporta al Superintendente. Existen además varias unidades asesoras y de apoyo, que proporcionan información y criterios para resolver los problemas que enfrenta la revisión. Este apoyo se da en materias normativas y legales, así como en el procesamiento y mantención de bases de datos y de valorización de las garantías que amparan los créditos.

Algunas de las etapas del proceso de revisión de cartera son las siguientes:

*Selección de deudores que serán revisados*, lo que comienza un poco antes de la visita en terreno. La selección se hace en varias etapas. La primera consiste en identificar, mediante apoyo computacional, una "pre-muestra", integrada por un grupo de deudores, clasificados por la institución financiera, cuya deuda excede de un monto predefinido según el tamaño de la cartera de colocaciones. De acuerdo a ciertos criterios de consistencia, se analiza si hay indicios de que el encasillamiento de estos deudores sea inadecuado. Específicamente, este programa computacional efectúa un pareo entre la información entregada por la institución bajo examen y los datos del sistema de deudores y el archivo histórico de reclasificaciones. Los criterios de selección son: (i) es un deudor nuevo en la institución financiera. Se lo considera como tal si en la fecha de revisión anterior no presentaba deuda o ésta era despreciable; (ii) mantiene créditos sólo en la entidad financiera que se analiza; (iii) está clasificado en una categoría superior a la asignada por otras instituciones financieras. Este factor no se considera cuando las diferencias de clasificación entre las instituciones están entre A y B; (iv) está en la actualidad clasificado en categoría B o C y no fue revisado en la última inspección; (v) está clasificado en categoría A o B en la entidad y presenta créditos directos vencidos en una o varias entidades del sistema financiero; (vi) está clasificado en categoría A o B en la entidad y presenta créditos indirectos vencidos (por avales o fianzas) en una o varias entidades del sistema financiero; (vii) está clasificado en categoría A o B en la entidad y estuvo clasificado en categoría B-, C o D en un período posterior a la fecha de reclasificación efectuada por la Superintendencia de Bancos (ha mejorado significativamente su cla-

sificación desde el último examen practicado por la Superintendencia); (viii) es un deudor ya revisado, pero al que interesa seguir de cerca.

A los deudores escogidos en la premuestra se adicionan los seleccionados en terreno a partir de la información que proporciona la propia institución financiera al inicio de la visita de inspección. Se trata de los deudores morosos por un período de hasta 90 días, de aquellos en cobranza judicial o cuya recuperación está encomendada a una sección especial dentro del banco (créditos en convenio judicial o extrajudicial a cargo de una unidad de recuperación de créditos problemáticos). Finalmente, se agregan también aquellos deudores cuya clasificación, fruto de recientes revisiones en otros bancos o de información proveniente de medios informales, merece dudas.

De entre este conjunto de deudores seleccionados, se determina una muestra básica y otra complementaria. La primera está conformada por aquellos deudores acerca de los cuales hay claros síntomas de inadecuado encasillamiento y aquellos de montos altos que nunca han sido revisados por la Superintendencia. Se compone de los casos del programa de premuestra que presentan las características indicadas en los puntos (iii) al (viii). A éstos se adicionan los deudores morosos, sospechosos o en tratamiento especial, mencionados en el párrafo anterior. La muestra complementaria está compuesta por aquellos deudores que presentan signos menos preocupantes. Más bien se trata de créditos a deudores poco conocidos en el sistema financiero, que de acuerdo al programa de premuestra presentan las características indicadas en los puntos (i) y (ii). Luego se hace una selección de los casos que presentan un monto de deuda mayor y se los somete a una revisión somera, que incluye un análisis de los antecedentes contenidos en la carpeta de crédito, una entrevista con el ejecutivo responsable de ellos y un chequeo de la garantías. Los casos que resultan más dudosos se adicionan a la muestra básica. La suma de los deudores de la muestra básica y los seleccionados a través de la muestra complementaria constituyen la muestra final. Generalmente, la muestra definitiva es del orden de 15 a 20% del total de préstamos.

Luego se elabora una minuta de inicio de la inspección, donde queda anotado el objetivo de la revisión, agregándose un análisis de la situación general del banco y un anexo con la información básica que se solicitará durante la inspección.

En lo que toca a la revisión de los créditos mismos, la información básica solicitada al banco respecto de cada uno de los deudores de la muestra definitiva comprende: (i) la carpeta de crédito, (ii) un detalle de las deudas y (iii) un detalle de las garantías.

La información que contiene la carpeta de crédito es descrita más adelante. En relación al formulario de deuda que se solicita, éste incluye una indicación del tipo de operación (tipo de financiamiento), la fecha de otorgamiento o la correspondiente a la última renovación del documento, la tasa de interés, la fecha de vencimiento del documento y el estado de la deuda (vigente o vencida). El detalle de la garantía debe incluir una descripción del bien de que se trata (hipoteca, prenda, aval u otro tipo de garantía), la fecha de constitución (fecha de la escritura de constitución, notaría en que está inscrita), alcance de la garantía (primer o segundo grado), carácter (general para todas las operaciones o específica sólo para algunas) y tasación efectuada por profesionales idóneos y con una antigüedad no mayor a un año.

El análisis de terreno queda anotado en las *fichas de antecedentes*, una por deudor, las cuales constan de tres secciones. En la primera se recogen los datos generales del deudor (nombre o razón social, código tributario, socios principales y su participación en el capital de la empresa); antecedentes de la deuda en la institución (objetivo del crédito, monto del mismo y estado de la deuda a la fecha de revisión, clasificación de riesgo); deuda en el sistema financiero y porcentaje vencido y monto y tipo de garantías. En la segunda sección se resumen los antecedentes financieros básicos de la empresa, con un detalle de los principales rubros de activo, pasivo y resultados. Se extraen algunos índices tradicionales tales como el de liquidez, el test ácido, la rotación de las cuentas por cobrar, los días de permanencia del inventario, el nivel y composición por plazo y acreedor del endeudamiento, y la generación interna de fondos. En la última sección se resumen las fortalezas y debilidades que muestran el deudor y su crédito. Los antecedentes así reunidos provienen en su mayor parte de información verbal, obtenida en reuniones con los analistas de crédito del banco, los ejecutivos a cargo de los créditos, el subgerente comercial o de crédito y el gerente general de la institución. Cada inspector debe, además, preparar un conjunto de documentos (informes comerciales del deudor; detalle de sus deudas; clasificaciones y

reclasificaciones en el banco y en el sistema financiero; fotocopias de balances, flujos de caja, proyectos, convenios de acreedores; detalle de las garantías e informes de tasación) para respaldar los elementos que tuvo en consideración al determinar la categoría de riesgo del deudor.

Paralelamente se efectúa la evaluación del resto de los activos. Esta se hace a base de las pautas y procedimientos de clasificación indicados en los puntos 2.b, 2.c, 2.d y 2.e. El procedimiento consiste en la revisión de los montos registrados en la contabilidad, determinándose en algunos casos una clasificación de riesgo (bonos y debentures emitidos por empresas y acciones) o simplemente una sobrevaloración contable en relación con valores comerciales o de liquidación, según sea el caso (bienes recibidos en pago y del activo fijo).

En cuanto a la revisión de la clasificación de la cartera de préstamos, el proceso que sigue al examen practicado por el inspector consiste en hacer ante el supervisor del equipo de trabajo una presentación acerca de las consideraciones que se tuvo en cuenta para determinar la clasificación correspondiente. El debate se plantea sobre la base de la información formal recogida en la ficha y sus anexos y del conocimiento general y experiencia que tengan tanto al inspector como el supervisor del equipo respecto del deudor y de los criterios de clasificación. El objetivo es llegar a determinar sobre bases objetivas y con criterios homogéneos una categoría de riesgo. En caso de que se visualicen razones para reencasillar al deudor en una categoría de riesgo más alto que la fijada por el banco, se procede a confeccionar una *ficha de cambio de categoría*. Este documento contiene un resumen de los antecedentes generales de la ficha de antecedentes y una descripción sucinta de las fortalezas y debilidades del deudor y del crédito. Se trata de hacer una descripción lógica y equilibrada de las razones que justifican el cambio de categoría de riesgo y llegar a una conclusión. Esta información constituye un anexo al informe de evaluación de activos que se confecciona después de la revisión y sirve como fundamento para cuando la Superintendencia ordena al banco proceder a la reclasificación.

El paso siguiente es la discusión del informe y anexos con el jefe de departamento respectivo. Por lo general, en esta instancia sólo se consideran los cambios de clasificación propuestos por la comisión, y no aquellos casos en los que ha habido coincidencia con lo obrado por la institución

bancaria. Esta discusión contribuye a que la clasificación final resulte equilibrada y homogénea; constituye además una instancia de arbitraje, en caso de producirse diferencias de opinión entre el inspector y el supervisor. Como norma de disciplina y homogeneidad, los inspectores o supervisores no deben impartir en forma improvisada instrucciones a las entidades bancarias en materia de reclasificación de préstamos. Por el contrario, ese procedimiento ha de cumplirse de manera formal e institucional, una vez que los informes hayan sido aprobados por las autoridades superiores de la Superintendencia.

#### 4. Infraestructura de apoyo para la evaluación de activos

##### a) *Información de deudores*

La fiscalización que ejerce la autoridad supervisora sobre la evaluación de activos que realizan las propias instituciones financieras se debe realizar con el soporte de información básica. En Chile, ésta proviene de tres fuentes básicas: (i) las propias instituciones financieras, que periódicamente entregan a la Superintendencia información sobre las deudas; (ii) la misma Superintendencia de Bancos, que mantiene un registro histórico de clasificaciones y reclasificaciones de deudores; y (iii) diversos organismos particulares externos, quienes producen informes complementarios de deuda y de comportamiento de pago.

##### i) *Información de deuda proveniente de los bancos y financieras*

Este soporte se compone de cuatro informes periódicos, a saber: el sistema de deudores conocido en algunos países como "centrales de riesgo", la clasificación de los mayores deudores según se ha descrito en este documento, los deudores con créditos castigados y los deudores relacionados a la propiedad o gestión de cada institución financiera.

— *Sistema de deudores.* Los bancos y financieras informan respecto del monto global de la deuda de cada uno de sus prestatarios con un límite inferior de \$ 300 000 (aproximadamente US\$ 1 000) si la deuda está vigente y de \$ 50 000 si está vencida. La información se recibe bimestralmente y está referida al último día de los meses de febrero, abril, junio, agosto,



octubre y diciembre. En caso de haber menos de 250 deudores en una institución financiera, la información se remite en formularios impresos en papel, de lo contrario se hace en cintas magnéticas. De este conjunto de deudores se incluye la siguiente información:

*Información relativa al deudor:* Nombre o razón social del deudor, código tributario (RUT), actividad económica en que opera, región a la que pertenece y clasificación de riesgo. La clasificación por actividad económica corresponde a la Clasificación Internacional Uniforme de las Naciones Unidas, incluyéndose además un código especial para los préstamos de consumo, y otro para los préstamos hipotecarios para la vivienda. En caso de que un deudor tenga pluralidad de actividades, el criterio de asignación consiste en tomar la actividad económica hacia donde se dirige la mayor parte de los préstamos, criterio similar al que se sigue en la clasificación por región geográfica. La clasificación de riesgo corresponde a la categoría de riesgo en que el deudor se encuentra clasificado de acuerdo con el sistema de evaluación de activos que se ha comentado.

*Información relativa a la deuda:* Se contempla la información de la deuda directa vigente en moneda nacional, deuda directa vigente en moneda extranjera, deuda directa vencida en moneda nacional, deuda directa vencida en moneda extranjera, deuda indirecta vigente y deuda indirecta vencida. Se entiende por deuda directa el conjunto de operaciones de crédito que mantiene como titular una persona natural o jurídica en la institución financiera. Se entiende por deuda indirecta el conjunto de operaciones de crédito en la que el deudor avala o es fiador del titular de la deuda. Las deudas se informan en miles de pesos y los préstamos en moneda extranjera se expresan en moneda nacional, de acuerdo con la paridad fijada por la Superintendencia para efectos de representación contable. El monto de la deuda informada debe considerar los intereses devengados hasta la fecha a que se refiere la información, cuando se trata de créditos vigentes y hasta la fecha de vencimiento, cuando se trata de créditos vencidos.

Aprovechando el código tributario, a nivel de cada deudor, la Superintendencia consolida las deudas existentes en el conjunto de bancos y las entrega de vuelta al sistema financiero, transformándose esta información en un elemento extraordinariamente útil para el proceso crediticio de cada entidad.

— *Clasificación de los mayores deudores.* Los bancos y financieras están obligados a una permanente evaluación de los riesgos de todos sus activos, debiendo informar al respecto cada vez que la Superintendencia se los solicite. En la práctica se ha establecido una periodicidad cuatrimestral, con cierres en los meses de abril, agosto y diciembre. En lo tocante a la clasificación de cartera de préstamos, deben informar acerca de los 400 mayores deudores de créditos comerciales o del número suficiente para cubrir el 75% del saldo de dicha cartera en cada fecha, clasificados individualmente en categorías de riesgo de acuerdo a su grado de recuperabilidad. Informan además acerca de la totalidad de los créditos de consumo e hipotecarios para la vivienda, clasificados en forma agregada. Esta información puede ser solicitada además con motivo de las revisiones de terreno y sirve de base para determinar el riesgo de cartera de una institución financiera. Se recibe en formularios impresos en papel, sin perjuicio de que en algunas oportunidades se exija el respaldo de la cinta magnética correspondiente. De este subconjunto de deudores se informa lo siguiente:

*Información relativa al deudor:* Nombre o razón social del deudor, código tributario (RUT).

*Información relativa a la deuda:* Se contempla información de la deuda directa y los intereses por cobrar, separando la porción que corresponde a moneda nacional y moneda extranjera. Las deudas se informan en miles de pesos y los préstamos en moneda extranjera se expresan en moneda nacional de acuerdo con la paridad fijada por la Superintendencia para efectos de representación contable.

— *Estado de deudores castigados.* Los bancos y financieras deben informar en forma bimensual, al cierre de los meses de febrero, abril, junio, agosto, octubre y diciembre, los deudores con deudas directas e indirectas castigadas y no aclaradas durante los últimos 10 años, por un monto igual o superior a \$ 25 000 (US\$ 80 aproximadamente).

— *Archivo de deudas relacionadas a la propiedad o gestión de la institución financiera.* Recogiendo la experiencia de los años de la crisis, la legislación bancaria chilena ha establecido límites a los créditos que un banco puede otorgar a sus empresas relacionadas. Cabe consignar que dado el exceso de endeudamiento que tenían éstas con la banca, se resolvió establecer

un plan gradual de desconcentración a tres años plazo a partir de 1987. La ley vigente prohíbe otorgar créditos a estas empresas en condiciones de tasa y plazo más favorables que las aplicadas a los restantes créditos. Establece asimismo que un banco no puede otorgar a personas o empresas que conforman un solo grupo relacionado a su propiedad o gestión créditos por un monto superior al 5% o 25% de su capital y reservas, según existan o no garantías reales. Por otra parte, el conjunto de créditos relacionados no puede superar una vez el capital pagado y reservas. Dado el exceso de endeudamiento que tenían estas empresas en la banca, se resolvió establecer un plan gradual de desconcentración a tres años plazo a partir de 1987.

Para el control de los límites y la desconcentración los bancos deben remitir por medios magnéticos un informe mensual con el detalle de la totalidad de las colocaciones y captaciones con sus empresas relacionadas. Se considera *persona relacionada por gestión* a los ejecutivos y directores del banco, sus cónyuges e hijos menores, incluyendo las empresas en cuyo capital éstos tengan participación superior al 5%. Se considera *persona relacionada por propiedad* a las personas naturales o jurídicas que participan directa o indirectamente en la propiedad de más de un 1% del capital y reservas del banco y aquellas que, junto a las primeras, forman un grupo de intereses económicos. Por último, se contempla una categoría especial de *personas relacionadas por efecto de un listado de presunciones*, dentro de las cuales destacan: que el deudor haya recibido créditos en condiciones más favorables que la mayoría de los clientes, que el deudor garantice o asuma créditos de alguna empresa ya considerada como relacionada, y que el deudor sea una sociedad extranjera sin antecedentes de patrimonio e ingresos. Los registros considerados en el informe son:

*Información relativa al deudor:* Nombre o razón social del deudor; código tributario (RUT); tipo (empresa productiva, sociedad de inversión o persona natural); estado del deudor (empresa en marcha, en quiebra o en convenio); tipo de relación (si está relacionado por propiedad o por gestión); clasificación de riesgo (categoría de clasificación) y destino de las colocaciones.

*Información relativa a las deudas y/o depósitos:* Las deudas o depósitos se detallaban por deudor relacionado y por operación en miles de pesos; la moneda extranjera se expresa en moneda nacional, de acuerdo con la

paridad fijada por la Superintendencia para efectos de representación contable. Los registros que se consideran son: tipo de operación (si se trata de una colocación efectiva, contingente o con bonos hipotecarios, o bien de un depósito); estado de la operación (si se encuentra vigente, morosa o vencida); número interno de identificación de la operación; fecha de otorgamiento o renovación de la operación; fecha de extinción de la misma; plazo medio de la operación; moneda y/o reajustabilidad de la operación; monto original; tasa de interés; saldo contable (saldo del crédito, incluidos los intereses por cobrar hasta la fecha de vencimiento de la cuota); saldo moroso (saldo impago entre uno y noventa días); saldo en cartera vencida (saldo impago por más de noventa días); intereses por cobrar; intereses extracontables; deuda directa garantizada (deuda respaldada con garantías para los márgenes de créditos establecidos en la Ley General de Bancos).

ii) *Información proveniente de la Superintendencia de Bancos*

— *Archivos de reclasificación.* Con la información proveniente de las auditorías que se hacen a la clasificación de cartera, se ha construido un archivo de clasificaciones. Este incluye a los deudores que alguna vez han sido revisados por la Superintendencia de Bancos y comprende: código de institución financiera, rol tributario del deudor (RUT), nombre o razón social, fecha en que se han revisado sus créditos (fecha de término de la visita de inspección), categoría de riesgo que asigna la institución financiera, categoría de riesgo otorgada por la Superintendencia.

iii) *Información proporcionada por agentes externos*

— *Informes de empresas especializadas.* El país ha logrado interesantes avances en materia de procesamiento de información y establecimiento de bases de datos sobre las actividades comerciales y financieras de los agentes económicos. La legislación chilena obliga a dar cuenta formalmente, a través del Diario Oficial de la República, acerca de los hechos económicos de relevancia. De otro lado, se dispone de registros públicos de información personalizada, los cuales permiten establecer un buen perfil de la situación como sujeto de crédito de una persona. Lo anterior se ve favorecido por la existencia de instituciones privadas especializadas en recolectar, mantener y procesar dicha información. Algunas de estas empresas recogen también otros datos, de carácter más privado, lo cual proporciona un buen fundamento para la labor crediticia.

A continuación se describe brevemente la información pública que usan estas entidades para elaborar sus informes:

- *Boletín comercial*. Proporciona antecedentes acerca de los protestos de cheques y/o pagarés; deudores morosos con Corfo o el Banco del Estado; y documentos impagos de personas naturales o jurídicas con el sistema financiero. La fuente es el "Boletín de Informaciones Comerciales", publicación semanal establecida por ley hace muchos años y que edita la Cámara de Comercio de Santiago.

- *Impedidos de abrir cuenta corriente*. Esta información se obtiene de las circulares de la Superintendencia de Bancos, la que a su vez la recibe de los tribunales de justicia por aplicación de las sanciones establecidas en la Ley de Cuentas Corrientes.

- *Cheques con orden de no pago*. Para dar esta orden el girador puede alegar robo, extravío, hurto u otra causa. La información se obtiene diariamente de los bancos y publicaciones (avisos) en la prensa.

- *Multas impagas del Banco Central*. Proporciona el listado de personas naturales o jurídicas que mantienen multas impagas o querellas por infracciones a la Ley de Comercio Exterior y de Cambios Internacionales. Esta información se obtiene de las circulares del Banco Central.

- *Registro de causas*. Permite conocer el estado de un determinado juicio de una empresa o persona demandante o demandada. Se obtiene de los libros de ingreso de demandas que se llevan en los tribunales civiles y laborales.

- *Constitución de sociedades*. Del Diario Oficial de la República se toman los extractos de escrituras de constitución de las sociedades y sus modificaciones posteriores. Ellos incluyen la razón social, la fecha de constitución y el objeto de la sociedad, así como la identificación y los aportes de capital de los socios. Esta información es clave para el control de las deudas relacionadas, pues una manera de eludir la supervisión consiste en traspasar sociedades o cambiar el sujeto de crédito.

- *Quiebras*. El Diario Oficial de la República publica además las quiebras declaradas, los sobreseimientos temporales y definitivos, las verificaciones de créditos, las calificaciones, las juntas de acreedores, los convenios judiciales y las quiebras terminadas. En cada caso se proporciona información para identificar el tribunal en que se lleva la causa, la fecha en que se declara la instancia correspondiente, el nombre de las personas involucradas, etc.

– *Prendas sin desplazamiento*. Esta información, tomada también del Diario Oficial de la República, da cuenta de los bienes que un deudor ha entregado en prenda, con un detalle de los acreedores beneficiados.

– *Boletín laboral y previsional*. Publicado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, informa de los empleadores que registran infracciones a la legislación laboral y especialmente deudas previsionales, las cuales normalmente tienen preferencia en caso de concurso de acreedores.

– *Comercio exterior*. Los registros de la Dirección Nacional de Aduanas proporcionan un detalle completo de las operaciones de importación y exportación que se realizan en Chile.

Las bases de datos construidas por empresas privadas a partir de esta información, que en muchos casos se remonta a 1975, se pueden arrendar. La Superintendencia de Bancos utiliza estos servicios para examinar la muestra de deudores que revisa en sus inspecciones rutinarias.

— *Otras fuentes potenciales de información*. Hasta ahora se ha carecido de información acerca de deudores de instituciones financieras no bancarias. Se estudia la incorporación de información de deudas pertenecientes a otras instituciones que han otorgado u otorgan crédito, tales como la Corfo (Corporación de Fomento de la Producción), Cora (Corporación de la Reforma Agraria) y empresas de leasing que son filiales bancarias.

#### b) *Disponibilidad de información financiera para evaluar deudores en Chile*

Los sujetos de crédito bancario pueden ser personas naturales o jurídicas pertenecientes a cualquier sector o área de actividad y tener tamaños muy disímiles. En consecuencia, para determinar la disponibilidad de información financiera que permita evaluar sus capacidades de pago hay que considerar los requisitos mínimos de información que establecen las leyes. En Chile existen dos normas legales que obligan a llevar información contable. La primera es la *Ley de Comercio*, que obliga a todas las sociedades comerciales, que en Chile pueden ser constituidas bajo de forma de sociedad anónima, de responsabilidad limitada o en comandita, a llevar contabilidad completa, es decir, libro diario, libro mayor o de cuentas corrientes, libro de balances y archivos de correspondencia. Por su parte, la *Ley Tributaria* obliga a presentar balances anuales firmados por un contador a aquellos

contribuyentes que tributan sobre base efectiva, es decir, todos salvo algunas pequeñas empresas pertenecientes a los sectores agrícola, transporte y minería. En este sentido, es importante destacar la correlación inversa que existe entre la carga tributaria y el grado de veracidad de la información que registra el balance tributario. En Chile la tasa de impuesto a las empresas es relativamente baja (alcanza en la actualidad al 15%), de modo que cabe suponer que la información presenta grados razonables de confiabilidad.

Por otra parte, el mercado de capitales ha ido creciendo en cuanto a la colocación y transacción de instrumentos de deuda y de capital, emitidos por empresas de tamaño mediano y grande. Al respecto, se debe mencionar el positivo efecto sobre el nivel de información disponible que ha tenido la *Ley de Mercado de Valores*. Ella impone obligaciones precisas de difusión de información financiera a los emisores de valores de oferta pública (bonos, debentures, efectos de comercio etc.), a los intermediarios de valores (corredores de bolsa, agentes de valores, administradoras de fondo mutuos) y a las bolsas de valores. Estas entidades deben presentar estados financieros con notas explicativas al cierre de los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. En esta última fecha deben incluir un dictamen de auditores externos, previamente registrados en la Superintendencia de Valores y Seguros. Además, las entidades inscritas en el registro de valores que lleva dicha Superintendencia deben divulgar oportunamente todo hecho o información esencial respecto de ellas mismas y de sus negocios, al momento que lleguen a su conocimiento.

En igual sentido juegan la Ley de Sociedades Anónimas y los reglamentos y normas que las rigen, cuyas disposiciones exigen confeccionar un balance general al 31 de diciembre de cada año o en la fecha establecida en los estatutos. En el caso de las sociedades anónimas abiertas, definidas como aquellas que hacen oferta pública de sus acciones, que tienen 500 o más accionistas o cuyo capital suscrito pertenece en más de 10% a un número superior a 100 accionistas, el control y los requisitos de divulgación de información son los mismos establecidos para los emisores de valores de oferta pública. Este mismo cuerpo legal obliga a la sociedad anónima a entregar, en la memoria anual, antecedentes acerca de su participación en empresas filiales y coligadas, así como a presentar un balance consolidado con sus filiales.

La Superintendencia de Valores y Seguros mantiene un archivo público de los antecedentes financieros antes mencionados y los da a conocer a través de sus publicaciones periódicas.

c) *Información disponible para la evaluación de préstamos en los bancos y financieras*

En diversas circulares emitidas por la Superintendencia de Bancos se alude a la información mínima que las entidades financieras deben mantener sobre el prestatario. En general, se exige que ésta sea reunida en una carpeta de crédito por deudor, la cual debe contener datos suficientes para identificar claramente el giro real del mismo y el objeto del crédito que le fue otorgado; antecedentes financieros actualizados, en especial balances anuales y estados de situación correspondientes a períodos intermedios, en lo posible auditados por profesionales independientes; flujos financieros; informes actualizados sobre garantías que registra el deudor, y finalmente, una calificación del riesgo del deudor efectuada por la propia institución financiera.

Existen instituciones, por ejemplo los bancos extranjeros, que tienden a cumplir estas disposiciones a cabalidad, a diferencia de otros, por lo general bancos nacionales pequeños, que lo hacen sólo en forma parcial. En las revisiones en terreno se comprueba que las carpetas de crédito contienen, típicamente, información agrupable en tres secciones. En la primera se reúne la información histórica sobre las operaciones que la institución ha realizado con el cliente, tales como formularios de solicitudes o de aprobaciones de crédito con las firmas de los apoderados correspondientes, liquidaciones de créditos, renovaciones de operaciones, comprobantes de pago, estados de deuda, informes comerciales acerca de la empresa y sus avales, resúmenes de sus deudas y de las de sus socios en el sistema financiero.

En la segunda sección se acopian datos para la realización del análisis de riesgo del cliente, tales como balances anuales (financieros y/o tributarios), estados de resultados anuales, estados de variación en la posición financiera y estados de fuentes y usos de fondos anuales. Cuando la empresa es una sociedad anónima abierta o ha emitido instrumentos de oferta pública, es común que esta información se encuentre auditada por profesionales



independientes, generalmente registrados en la Superintendencia de Valores y Seguros. En estos casos, además, casi siempre se cuenta con memorias de cierre de ejercicio. Cuando se trata de empresas de menor tamaño, por lo general sólo se dispone de un balance anual tributario o de un estado de situación preparado por la misma empresa al cierre de año; de las declaraciones de pago de IVA (impuesto al valor agregado) que indican el valor mensual de las ventas y compras que realiza la empresa; de la declaración anual de impuesto de primera categoría (impuesto que grava las utilidades de las empresas), y de las declaraciones de impuesto global complementario (impuesto que grava los ingresos personales de los socios). Además, es posible encontrar con cierta frecuencia algunos análisis financieros, efectuados por especialistas, acerca del deudor o de sus proyectos. En algunos casos es posible contar con una descripción de las vinculaciones que tiene la empresa con otras sociedades filiales y coligadas. En esos casos se adjuntan balances o estados de situación de las sociedades relacionadas. Por último, usualmente se puede contar con antecedentes financieros de los avales o fiadores solidarios y con tasaciones, no siempre actualizadas, de los bienes entregados en garantía.

En la tercera parte se reúne la información legal del deudor, tales como constitución de la sociedad, poderes otorgados y análisis de la garantías.

## **5. Requerimientos de personal capacitado**

Para cuantificar las necesidades de personal calificado que requiere el proceso de clasificación de activos es necesario considerar algunas estadísticas básicas acerca de tamaño del sistema bancario. El volumen de préstamos del sistema financiero chileno alcanzaba en marzo de 1990 a unos US\$ 15 000 millones. De ellos, aproximadamente el 13% son préstamos hipotecarios y el 3,4%, préstamos de consumo. Del resto, unos US\$ 12 500 millones corresponden a préstamos comerciales, potenciales sujetos de clasificación por parte de las instituciones. De otro lado, el número de deudores de créditos superiores a US\$ 17 000 es del orden de 86 700.

Estas cifras muestran por qué se ha optado por la alternativa de que sean las propias instituciones financieras las que clasifiquen los préstamos, limitándose la Superintendencia a una revisión periódica y parcial

de los mismos. La evaluación de activos se aborda con el concurso de 30 profesionales pertenecientes a la Dirección de Supervisión, integrada por su director, 2 jefes de departamento, 6 coordinadores de grupo, 15 analistas de cartera y 5 analistas de operaciones. Los standards de revisión de créditos han sido de 1 a 2 deudores por día de permanencia de cada inspector en terreno. Si consideramos un promedio conservador de un deudor por día, la capacidad máxima de revisión del equipo de evaluación sería de aproximadamente de 5 000 deudores al año, es decir, menos de 6% del universo existente a marzo de 1990.

En lo concerniente a su calificación, todos estos funcionarios son graduados de escuelas de economía y administración de carácter universitario.



**REGULACION Y SUPERVISION  
DEL SISTEMA FINANCIERO EN  
LA REPUBLICA DOMINICANA**

Héctor Guilliani Cury  
Jaime Aristy Escuder



# CONTENIDO

INTRODUCCION	173
I. GENESIS, AUGE Y RESQUEBRAJAMIENTO	174
1. Génesis y auge	174
2. Resquebrajamiento	177
II. SUPERVISION Y REGULACION	179
1. Función supervisora	180
a) Marco institucional	180
b) Responsabilidades	181
c) Compensación, carrera y entrenamiento	185
2. Marco reglamentario	186
a) Regulación económica	186
b) Regulación preventiva	192
c) Efectos de la heterogeneidad reglamentaria	199
III. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN LA BANCA COMERCIAL	203
IV. MODELIZACION ECONOMETRICA DE LA CRISIS DEL SISTEMA BANCARIO	206
1. Especificación del modelo	207
2. Resultados de la estimación	211
3. Simulación	216
V. OPCIONES DE REFORMA FINANCIERA	217
VI. CONCLUSIONES	222
BIBLIOGRAFIA	225
ANEXO I	227
ANEXO II	227
CUADROS	228
GRAFICOS	237



## INTRODUCCION

Este trabajo analiza el sistema de regulación y supervisión de las entidades financieras en la República Dominicana. El interés se centra en los efectos de la regulación económica sobre la segmentación del mercado financiero y el surgimiento de un mercado informal. Gran importancia se otorga asimismo a la carencia de un marco de regulación preventiva y a la forma en que un sistema ineficiente de supervisión ha llevado a la quiebra de un centenar de instituciones financieras, sin que hasta ahora se haya encontrado una solución al problema.

En la primera sección examinamos la génesis, el auge y la caída del sistema financiero vigente. En la segunda, se presenta el conjunto de leyes, resoluciones y decretos que dieron origen al sistema especializado de bancos en el país. Las características y vacíos de la reglamentación preventiva son abordados en la tercera sección, en el que se lleva a cabo un análisis de los efectos de las regulaciones vigentes sobre el sistema financiero. Las deficiencias en los procedimientos administrativos y de control de las instituciones bancarias y la modelización de la crisis del sistema financiero son los temas de las secciones cuarta y quinta. Finalmente, se presentan las conclusiones y opciones de reforma financiera.



## I. GENESIS, AUGE Y RESQUEBRAJAMIENTO

### 1. Génesis y auge

Desde finales de la década del setenta la expansión del sector financiero dominicano ha sido impresionante. Durante el período 1977-87, los pasivos del sistema financiero regulado con el sector privado crecieron a una tasa media anual de 19% y el número de instituciones subió de 52 en 1980 a 421 en 1990. Durante la mayoría de los años de las últimas dos décadas, el crecimiento del valor agregado del sector fue superior al del producto interno bruto (Gráfico 1).

El sistema financiero abarca una amplia variedad de instituciones. Desde finales de la década del cuarenta hasta comienzos de la del sesenta, la estructura legal estuvo enmarcada dentro de la tradición angloamericana de la administración conjunta de los medios de pagos por parte del Banco Central (BC) y los bancos comerciales<sup>1</sup>. Hasta 1962, el sistema bancario consistía en el BC, que presidía el sistema y prestaba sólo a los bancos comerciales; el Banco de Reservas, de propiedad estatal, agente fiscal del Gobierno; y tres bancos comerciales, de los cuales los de mayor importancia eran de propiedad extranjera. Operaban también dos instituciones estatales no monetarias, el Banco Agrícola y la Caja de Ahorro y Monte de Piedad, establecidas en 1954 y 1947, respectivamente, y varias casas de préstamos de menor cuantía.

En 1962, y coincidiendo con el fin de la dictadura de Rafael L. Trujillo, se comienza a erigir una estructura legal diseñada para permitir el establecimiento de instituciones especializadas de crédito. Este proceso se inicia con la creación del Banco Nacional de la Vivienda (BNV), entidad rectora del sistema de ahorro y préstamos, y la dictación de la Ley N° 5.897, de mayo de 1962, que permite el establecimiento de instituciones mutualistas. Con posterioridad se establecen la Corporación de Fomento Industrial (CFI-mayo de 1962) y el Instituto de Crédito Cooperativo (IDECOOP-

---

<sup>1</sup> La Ley Monetaria, la Ley Orgánica del Banco Central, la Ley General de Bancos, y la Ley de Bretton Woods de 1947 fueron elaboradas por una misión del Federal Reserve System encabezada por Henry Wallich y Robert Triffin. Ver Monetary and Banking Legislation of the Dominican Republic 1947 (1943), con carta de tramitación de Wallich y Triffin.

octubre de 1963), instituciones estatales de fomento, y se dictan las leyes que rigen el funcionamiento de los bancos de desarrollo (junio de 1966) y los bancos hipotecarios (junio de 1971).

El sistema monetario y no monetario está conformado actualmente por dos bancos comerciales de propiedad estatal -el Banco de Reservas y el Banco de los Trabajadores- y 21 bancos comerciales privados. Tres de los bancos comerciales son extranjeros y 18 de capital nacional. Ocho de los bancos nacionales iniciaron operaciones entre 1985 y 1987 (Cuadro 2). Las instituciones financieras no monetarias comprenden 12 bancos hipotecarios, 34 bancos de desarrollo, 19 asociaciones de Ahorro y Préstamos y cinco instituciones estatales de fomento (Banco Agrícola, BNV, CFI, IDECOOP, y la Caja de Ahorro para Obreros y Monte de Piedad).

Otras instituciones reguladas son las casas de préstamos de menor cuantía, que operan en el marco de la Ley N<sup>o</sup> 4.290, de septiembre de 1955. Hasta 1987 funcionaban los llamados bancos de cambio, que se dedicaban a la compra y venta de moneda extranjera, y que por resolución de la Junta Monetaria (JM), de agosto de 1983, se transformaron de casas de cambios a bancos de cambio.

Estas instituciones satisfacen las necesidades de crédito de sectores específicos, habiéndose instaurado mecanismos para asegurarles el flujo de recursos, a través de estructuras diferenciadas en términos de tasas de interés sobre depósitos y préstamos, esquemas de canalización del crédito, liquidez y requerimientos de encaje, capital pagado y reservas legales, beneficios diferenciados de exención impositiva y operaciones de cambio en moneda extranjera.

En la década del setenta comienzan a surgir, al amparo del Código de Comercio, las empresas financieras no reguladas. Este grupo comprende una serie de entidades de diversos grados de desarrollo y complejidad, que compiten con o son complementarias de las instituciones del sector financiero formal. El sector financiero informal incluye sociedades de cartera y grupos financieros, financieras comerciales, sociedades inmobiliarias, casas de préstamos de menor cuantía, compañías de financiamiento al consumidor, tarjetas de créditos y compañías de leasing. Un buen número de estas compañías estaban y siguen agrupadas bajo la tutela de conglomerados financieros (Cuadro 3), muchos de ellos propietarios de bancos comerciales, que ofrecen servicios financieros a través de instituciones se-

paradas en términos contables y legales, pero que mantenían y mantienen estrechos lazos operacionales, disponiendo en común de servicios de apoyo, oficinas y personal.

El sector financiero no regulado creció a un ritmo mayor que el de las instituciones financieras no monetarias. Un estudio del BC muestra que el número de instituciones no reguladas aumentó de 306 en 1979 a 547 en 1983, y a 650 en 1987. Se estima que el volumen de crédito otorgado por las financieras informales significaba el 24 y 31%, respectivamente, del crédito otorgado y de los recursos captados por el sistema financiero formal (Zinser, 1986).

En enero de 1987 la JM extendió la reglamentación preventiva de las financieras y congeló por dos años la apertura de nuevas instituciones o sucursales. La normativa elevó los requerimientos mínimos de capital e introdujo un tope máximo de 20% a las tasas de interés pasivas, especificando la tasa de interés máxima y comisión sobre los préstamos. Limitó además las captaciones de estas entidades a instrumentos financieros tales como certificados financieros y "fondos en administración". Impuso asimismo requerimientos de encaje de 7%, que fueron después aumentados a 10%; limitó los préstamos a cualquier individuo o accionista a un tope de 20% del capital, y les impuso la obligación de canalizar al menos el 25% de su cartera a sectores productivos. También se introdujeron exigencias administrativas, contables y de información, pero ellas tuvieron un carácter puramente formal, pues ni la Superintendencia de Bancos (SB) ni el BC contaban, ni cuentan, con los recursos humanos para llevar a cabo la respectiva supervisión. A mediados de 1989, por ejemplo, de las 421 financieras que tenían cuentas de reservas, sólo 295 cumplían con los requisitos de capital y 283 enviaban periódicamente información al BC. Un año más tarde, la SB registraba 387 financieras, sobre un total de 490 con información financiera actualizada en esa institución.

El patrón de desarrollo del sector financiero sufre modificaciones considerables a partir de 1988. El número de financieras registradas en la SB, que había llegado a 650 unos años antes, se reduce a 387 en 1989, en tanto que el crédito al sector privado aumenta en sólo 20%. En el bienio 1988-1989, los activos netos de los bancos comerciales y sus pasivos con el sector privado crecen a una tasa media anual de 44 y 54%, respectivamente, que se compara con 27 y 40% para el caso de las instituciones financieras no monetarias (Gráfico 2).

## 2. Resquebrajamiento

Aunque la crisis estalla a principios de 1989, ya tres años antes un estudio acerca de la factibilidad de implantar un esquema de seguro de depósitos en la República Dominicana había denunciado la existencia de fisuras en el sistema financiero regulado (Galbis, 1986). El mencionado trabajo señalaba que los informes anuales de inspección de la entidad supervisora habían detectado el incumplimiento de ciertas leyes y resoluciones de la JM por parte de la mayoría de las instituciones financieras, sin que se hubiesen adoptado medidas para imponerles sanciones. Aunque los informes de inspección no llegaban a conclusiones categóricas, el estudio sostuvo que el análisis de los antecedentes disponibles dejaba de manifiesto "la insolvencia técnica de unas cuantas instituciones bancarias, tanto comerciales como de desarrollo e hipotecarias. Dichas instituciones han seguido funcionando gracias al soporte recibido del BC, a través de adelantos y redescuentos y de fondos de FIDE e INFRATUR".

La crisis en el sector financiero se inicia con el colapso de decenas de instituciones financieras informales. Unas de las primeras quiebras es la de la Financiera La Monetaria, cuya sentencia de liquidación fue emitida en julio de 1988. Le siguen otras 122 otras instituciones financieras no reguladas por leyes especiales, dos bancos de desarrollo, tres bancos hipotecarios, y una asociación de ahorro y préstamo.

El primer caso de quiebra de una institución de la banca comercial ocurre en 1979<sup>2</sup>. El 31 de marzo el Banco de Santo Domingo fue cerrado por el BC, asumiendo éste los costos del proceso de liquidación<sup>3</sup>. Diez años después los bancos comerciales se sumen en una crisis de tal envergadura, que ha puesto en peligro la estabilidad y supervivencia de la totalidad del sistema financiero.

El Banco Cibao inició sus operaciones en 1985 y en septiembre de 1989 poseía el 1.6% de los activos totales de la banca comercial, ocho sucursales y cinco agencias, realizando las operaciones generales de un banco comercial. El Cibao era parte de un grupo financiero constituido

<sup>2</sup> Para una amena descripción de la crisis bancaria dominicana ver Ortega (1990).

<sup>3</sup> La quiebra de este banco está divorciada de la actual crisis del sistema bancario dominicano. Sus causas se circunscriben a problemas administrativos y de manejo de recursos.

por el Banco Hipotecario Cibao, Bancamatic Cibao, Compañía de Seguro, y la Inmobiliaria Bancibao. En septiembre de 1989 sus activos estaban concentrados en activos fijos, especialmente bienes inmuebles, los cuales representaban el 53% del total de activos, mientras que la media de la banca comercial era de 19%. La deficiencia de encaje medio aumentó de RD\$ 5.5 millones en 1988 a RD\$ 54.6 en 1989, a lo que se agregaba una elevada concentración de préstamos en accionistas y relacionados y el uso de recursos en actividades fuera de encaje. Esta política provocó que su coeficiente ingreso-gasto disminuyera de 1.17 en enero de 1989 a 0.97 a diciembre del mismo año. El deterioro de esta institución alcanzó tal magnitud, que el 18 de diciembre de 1989 las autoridades decidieron liquidarla.

A pesar de que el Banco Cibao venía confrontando problemas desde comienzos de 1988 y que en el año 1987 una de las empresas financieras asociadas había quebrado, las autoridades le permitieron adquirir con recursos propios la empresa financiera DOBISA, la cual había tenido previamente problemas de liquidez. Más aún, esta última era propiedad de uno de los principales accionistas de Bancibao. No obstante, el BC le extendió sucesivos préstamos en 1988, 1989 y 1990.

También el Banco Domingo-Hispano, fundado en 1985, hubo de ser intervenido, producto de una "inadecuada" administración. La entidad había incurrido en deficiencias de encaje medio en 1988 y 1989. El 56% de su cartera de préstamos estaba concentrada en accionistas y relacionados y parte de sus operaciones constituían violaciones de los requisitos de encaje<sup>4</sup>. Su relación ingreso-gasto pasó de 0.67 en enero de 1989 a 0.46 en diciembre, cuando fue intervenido. También en este caso las autoridades monetarias fueron complacientes, permitiéndole sucesivos sobregiros en su cuenta corriente del BC en 1988, 1989 y 1990. El BC ejerció pues su función de prestamista de última instancia como si se tratara de una operación de rescate de instituciones individuales<sup>5</sup>, lo que equivale a la vigencia de un seguro de depósitos implícito.

<sup>4</sup> Este banco poseía un proyecto turístico por un valor de RD\$ 70,0 millones, lo que puede haber contribuido a sus problemas de liquidez. Esta inversión representaba un tercio del total de sus activos. Las regulaciones permiten hasta un 8% del total de activos en el primer año de operaciones.

<sup>5</sup> Tres años antes de presentarse los problemas de la banca comercial, Galbis (1986) advierte sobre las consecuencias de este tipo de política.

Aun cuando existía incertidumbre sobre la solvencia y liquidez de otras instituciones bancarias, ejecutivos del sector aseveraron que la crisis afectaba sólo a los dos bancos intervenidos y que el resto de la banca era sana y estable. Sin embargo, eran varios los bancos que venían confrontando serios problemas y que no habían cerrado sus puertas gracias, únicamente, al apoyo del Central.

A pesar de que las autoridades supervisoras conocían esta situación, se permitieron a algunos de los bancos en dificultades abrir nuevas sucursales y adquirir financieras y bancos de desarrollo en quiebra. Igualmente, autorizaron a instituciones con altas probabilidades de quiebra, como los bancos Antillano, Panamericano y Regional, a fusionarse en una sola institución<sup>6</sup>.

La crisis de los bancos comerciales y las financieras ha puesto de manifiesto la carencia de mecanismos apropiados para llevar a cabo la liquidación, fusión con otras instituciones y/o adquisición a precios de mercados de las instituciones con problemas, en una forma que minimice los costos para la sociedad. Por ejemplo, a pesar de que la JM ordenó a la SB la liquidación del Domínico-Hispano, ésta fue aplazada en varias ocasiones<sup>7</sup>. Recientemente, la JM concedió feriado bancario a varias instituciones, fórmula que no tiene fundamento legal alguno. Esto ha desembocado en un prolongado período de espera para los ahorristas, ya que las instituciones cerradas no han sido ni liquidadas ni rehabilitadas, situación que puede provocar un deterioro irreversible de la confianza en el sistema bancario.

## II. SUPERVISION Y REGULACION

El funcionamiento de las instituciones financieras se encuentra regido por diversas leyes y normas que, de acuerdo a su carácter se clasifican ya en económicas o en preventivas. Las primeras aluden, por ejemplo, a los

---

<sup>6</sup> La participación en el total de activos de los bancos Panamericanos, Universal, Antillano, Banregión, y Caribe era de 16,7% a marzo 1990.

<sup>7</sup> La misma política se siguió con el Banco Universal, institución a la que se le permitió adquirir a la financiera Universal y al Banco Español, las cuales eran parte del mismo grupo financiero.

requerimientos de reservas, la asignación del crédito a sectores específicos y las limitaciones sobre el tipo de pasivos que pueden emitir las instituciones financieras. Las reglamentaciones preventivas -restricciones a los créditos en favor de accionistas y clientes, requerimientos mínimos de capital, exigencias de entrada y salida del mercado, etc.- buscan asegurar la solidez financiera de las instituciones crediticias, mediante la imposición de límites al riesgo que éstas pueden asumir. La supervisión bancaria es el mecanismo a través del cual las autoridades verifican la observancia de las disposiciones legales y normas en general, sean ellas de carácter preventivo o económico.

## 1. Función supervisora

La legislación vigente concede al BC la facultad de regular el sistema financiero del país; y a la SB, la de vigilar al conjunto de las instituciones que reciben depósitos y otorgan préstamos de manera sistemática. Por otro lado, al BNV le compete la supervisión del sistema de asociaciones de ahorro y préstamos (AAyP).

### a) *Marco institucional*

La SB se encuentra bajo la jurisdicción de la Secretaría de Estado de Finanzas, pero el superintendente de bancos es nombrado directamente por el Poder ejecutivo. La Ley General de Bancos permite la asistencia, pero sin derecho a voto, del superintendente a las reuniones de la JM, en tanto que el Secretario de Estado de Finanzas es miembro ex officio de esa junta. La misma ley otorga autonomía financiera a la Superintendencia, permitiéndole cobrar a las instituciones bajo su control un monto anual por el equivalente de hasta 0.05% del 1% de sus activos.

La sujeción de la SB a la Secretaría de Finanzas parece poco deseable, pues esta última tiende a estar politizada. De otro lado, la coordinación de actividades con el BC, que dispone de gran autonomía, se torna difícil y problemática. Por ejemplo, la desconfianza del BC en la capacidad técnica e independencia del personal de la SB le ha llevado a establecer departamentos y divisiones que llevan a cabo funciones que le competen a aquélla, con la pérdida de esfuerzos y la ineficiencia global consiguientes.

La Ley General de Bancos habilita a la SB para, independientemente de la JM, cumplir con sus funciones. Por ejemplo, otorga al superintendente facultades de supervigilancia y control, las que incluyen la autorización de publicitar la situación financiera de las instituciones del sector y, en casos extremos, la de solicitar la liquidación de las mismas<sup>8</sup>.

Diversos factores explican la tardanza o ausencia de acciones efectivas por parte de la SB para detectar y actuar en los casos de insolvencia. En varios casos, las presiones le han impedido aplicar sanciones e "intervenir"<sup>9</sup> instituciones con problemas de solvencia. De otro lado, el personal técnico siente a menudo temor de expresar su opinión, ante el riesgo de despido, consecuencia de la falta de seguridad en sus empleos. Ello se agrega a la excesiva rotación de los cuadros directivos, fenómeno que dificulta el seguimiento sistemático de los múltiples problemas del sector financiero, agravada por la designación de titulares que desconocen las prácticas financieras y hasta administrativas, a pesar de que la ley exige que sea una persona de conocida habilidad en asuntos bancarios y financieros. En última instancia, el elemento determinante no es tanto el marco legal existente, sino la capacidad de la SB de enfrentar los problemas, lo cual es función del liderazgo del superintendente de bancos en el sector financiero y dentro del sector público, a fin de dar credibilidad a las iniciativas de la institución y resistir las presiones indebidas.

#### *b) Responsabilidades supervisoras*

La SB tiene la obligación de examinar por lo menos una vez al año la situación de las instituciones reguladas. La supervisión se lleva a cabo mediante inspecciones preventivas o de gabinete e inspecciones de campo. El Departamento de Análisis dispone de un Sistema de Información Mecanizada para la Banca Dominicana (SIMBAD), para el procesamiento de

<sup>8</sup> Durante los años 1989 y 1990 varias instituciones financieras recurrieron al expediente de publicar anuncios en los diarios nacionales atacando directamente a otras instituciones financieras con el propósito de ocasionarles problemas y hasta su quiebra. En estos casos la intervención de la SB ha sido, si no ausente, por lo menos tardía.

<sup>9</sup> Como bien señalan los doctores Wellington y Emmanuel Ramos Messina, la Ley General de Bancos no otorga a la SB poderes de intervenir o tomar control administrativo de institución financiera alguna sin que un juzgado civil haya decidido su liquidación o quiebra.



los estados de situación y pérdidas y ganancias, así como de 74 índices para facilitar la evaluación de la condición general de las instituciones en materia de liquidez, calidad de los activos, canalización de crédito, suficiencia de reservas legales, capital y administración (S.B, 1982).

El informe de pre-inspección se remite al Departamento de Inspección de Campo con recomendaciones relativas a la situación financiera de la institución y los principales cambios en los coeficientes financieros, y sobre el cumplimiento de los requisitos de encaje para permitirle a este último departamento identificar áreas de problemas dentro de la inspección general. Este a la vez tiene que remitir los resultados del informe de campo al Departamento de Análisis para que le sirva de apoyo en sus análisis de las instituciones financieras.

La información preparada por el Departamento de Análisis de la SB podría ser de gran utilidad, ya que ofrece a los inspectores la oportunidad de concentrarse en las áreas problemáticas. Desafortunadamente, su información financiera elaborada no es la más actualizada, debido a dilaciones en el suministro de datos por parte de las instituciones y tardanza en el procesamiento de los mismos en la Superintendencia. Para remediar esta situación, en 1988 la JM dispuso aplicar una multa a los bancos comerciales por cada día de atraso en el envío de sus estados financieros. No obstante, el principal factor limitante estriba en la falta de un sistema eficiente de procesamiento de datos, ya que en la actualidad el grueso de la información financiera se procesa en forma manual. Aun en el BC, que al igual que la SB recibe mensualmente, para propósitos de control monetario, los estados de situación mensual, el procesamiento de la información demora entre uno y dos meses.

Los problemas de cómputos de la SB y del BC se resumen en: i) falta de capacidad de los equipos para los requerimientos actuales; ii) lentitud en el desarrollo de aplicaciones, debido a problemas organizacionales y la utilización de un obsoleto lenguaje de cómputo.

Habría, en primer lugar, que resolver el problema de las aplicaciones. Una alternativa consiste en seguir utilizando COBOL, sea con los actuales equipos o con otros más modernos. Otra, en adoptar lenguajes de cuarta generación, con los que toma menos tiempo el desarrollo de nuevas aplicaciones y la mantención y actualización de dichos programas.

En cuanto a la restricción impuesta por los equipos computacionales,

una alternativa viable y económica de solución sería la interconexión de un conjunto de super microcomputadoras, a fin de generar la capacidad suficiente para hacer funcionar un número dado de estaciones. Ellas estarían unidas por una red ETHERNET, que funcionara con una red de servidores de archivos. Las computadoras podrían ser COMPAQ Systempro o DELL 433te. Dicha configuración está en condiciones de sostener 64 terminales por equipo, de manera que cuatro de éstos podrían sostener 250 estaciones de trabajo, número mucho mayor que el actual (Morrison, 1991).

La acelerada expansión del sector financiero dificulta el procesamiento y análisis de la información proveniente de más de quinientas instituciones. Por ejemplo, el departamento de Análisis y Evaluación financiera cuenta con sólo treinta personas. Por otro lado, el Departamento de Encaje Legal cuenta con 47 personas; y el de estadística e informática, con únicamente 27. En 1986 la SB alcanzó a supervisar apenas a 86 entidades. Las condiciones impuestas al año siguiente a las instituciones no reguladas significaron agregar 86 casas de cambio y alrededor de 400 financieras a la lista de instituciones bajo control teórico de la Superintendencia<sup>10</sup>. En otras palabras, el crecimiento del sector financiero ha desbordado la capacidad de la SB de realizar una efectiva supervisión de gabinete. Quizás mayor gravedad reviste el hecho de que el personal no recibe ningún tipo de entrenamiento especializado en técnicas de análisis financiero de instituciones bancarias.

Al igual que en muchos otros países latinoamericanos, la supervisión preventiva se concentra en el análisis del cumplimiento de reglamentaciones de política monetaria (encaje legal, controles cambiarios, operaciones de compra y venta de dólares dentro del Sistema de Reintegro de Divisas) y disposiciones económicas, como las relativas a la canalización del crédito a sectores prioritarios. Este sesgo se refleja en que el Departamento de Encaje Legal de la SB es el que dispone de mayor personal y en que el incumplimiento de las normas sobre esta materia es lo único que tiene contemplada una sanción pecuniaria.

La SB también realiza supervisiones de campo. Estas pueden ser nor-

---

<sup>10</sup> A junio de 1990 se encontraban registradas 387 financieras. Las operaciones de los bancos de cambios fueron suspendidas en el año 1988.

males, una vez al año, o especiales, en cualquier momento. Tienen lugar en las oficinas principales de las instituciones bancarias, en las que éstas deben concentrar información pertinente a las operaciones de las sucursales. La inspección de campo incluye revisión de algunos archivos de créditos; evaluación de los procedimientos contables, principalmente de las cuentas que reflejan cartera vencida y garantizada; contabilización de los préstamos por destino; y cumplimiento de leyes, normas y reglamentos relacionados al encaje legal y otras reglamentaciones de carácter monetario. Por el contrario, no incluyen una evaluación de los procedimientos de créditos ni evalúan los sistemas de información gerencial. El borrador del informe tiene que ser discutido con los principales ejecutivos de las instituciones inspeccionadas. La versión final es remitida a la JM, Secretaría de Estado de Finanzas, y al banco inspeccionado.

En teoría, en caso de detectarse problemas de violación del encaje legal, pérdidas recurrentes, violación de los topes de capital/activos sujetos a riesgo, cartera ampliamente vencida u otro problema de carácter financiero que ponga en peligro los depósitos del público, la SB puede solicitar a la JM la aplicación de un programa específico de recuperación, o bien intervenir o liquidar la institución. En la práctica las inspecciones de campo no llegan a conclusiones definitivas sobre la solidez de las instituciones y generalmente los problemas se conocen por quejas de depositantes a la SB y la propagación de rumores. En los últimos años, la intervención de la SB sólo se ha producido después de que la situación de ciertas instituciones ha obligado al cierre de sus operaciones.

Al interior de la SB el informe de inspección sigue una larga tramitación burocrática por distintos departamentos, en donde se lo somete a sucesivas revisiones, al punto que entre el momento en que se efectúa la inspección y se envía el informe a las autoridades competentes transcurren, por lo común, más de seis meses. Al recibir el informe, la Secretaría de la JM lo envía a la Gerencia del BC y ésta, a la vez, a su Departamento Financiero. Este último verifica, muchas veces con otra inspección, si el informe es válido y lo remite la JM vía la Gerencia, la cual lo puede devolver si no está de acuerdo con las conclusiones. Cuando en una institución financiera se suscitan problemas agudos, se elabora un informe preventivo, pero la única diferencia estriba en que éste es menos extenso, ya que debe someterse al mismo trámite.

Es evidente que buena parte de estas idas y venidas pueden ser eliminadas y que el Departamento Financiero del BC duplica las funciones de la SB. Esta falta de coordinación redundará en una pérdida innecesaria de tiempo en el conocimiento de los informes e identificación de problemas, en el evento de que la inspección los llegue a detectar.

c) *Compensación, carrera y entrenamiento*

La duplicación de funciones por parte del Departamento Financiero del BC se explica por la baja calidad de los informes de inspección generados por la SB. Muchos de los empleados encargados de inspección carecen de las calificaciones técnicas para llevar a cabo su trabajo, y aquellos que alcanzan cierto grado de competencia emigran al sector privado. Aunque el nivel de salarios en la SB es ligeramente superior al de la Secretaría de Finanzas, todavía es sumamente bajo con relación al sector privado. Por ejemplo, un analista de la Superintendencia devenga un salario de entre RD\$ 3 500 y RD\$ 1 800, o el equivalente a US\$ 233-US\$ 120 dólares al mes. Es probable que el tope de RD\$ 3 500 sea alcanzado después de siete años de trabajo, mientras que en el sector privado el salario medio es de RD\$ 7 000.

La baja calidad técnica se explica además por la falta de un programa de entrenamiento para personal técnico que ingresa a la SB y de actualización de los conocimientos de los funcionarios antiguos. Los cursos de entrenamientos en el exterior son escasos, por carencia de financiamiento.

Al igual que otras instituciones del sector público, la SB no está exenta de intromisiones políticas. Con cada cambio de superintendente se producen modificaciones en la planta ejecutiva, a la que a menudo acceden personas carentes de las indispensables calificaciones técnicas. Esto implica que parte del personal calificado es despedido con cada nuevo superintendente, cuya permanencia ha sido en promedio inferior a un año durante el último sexenio, con el debilitamiento consiguiente de la capacidad técnica y gerencial de la institución.

El nivel salarial podría ser mejorado con recursos provenientes de las cuotas aportadas por las instituciones financieras y los ingresos por multas a las violaciones de encaje. La diferenciación de salarios con el resto del sector público y, específicamente, con la Secretaría de Finanzas,

se podría justificar por la mayor responsabilidad que cabe a los empleados de la SB y por la vigencia de mayores niveles salariales en el BC.

Para que la Superintendencia se convierta en un efectivo ente regulador será necesario crear programas de entrenamiento tanto dentro de la institución como en el exterior y aislar al personal técnico de los avatares políticos. Esto no es una tarea imposible. La asistencia externa podría muy bien proporcionar recursos para asegurar la puesta en marcha de programas de entrenamiento en las áreas de análisis e inspección. Aunque es más difícil eliminar la injerencia política, un serio programa de reclutamiento y el desarrollo de exámenes de admisión y promoción puede ser el comienzo de la profesionalización de la SB.

También es evidente la necesidad de un mayor personal para la inspección de una creciente cantidad de instituciones financieras con problemas y supervisiones de campo más frecuentes. De otro lado, los procedimientos burocráticos deben ser simplificados, de modo de disminuir sustancialmente la demora en la entrega de los informes sobre la supervisiones de campo. Se requiere además la utilización de formatos eficientes, que permitan cubrir las áreas y aspectos prioritarios en las supervisiones, identificando selectivamente y con rapidez ciertos indicadores y variables importantes.

## 2. Marco reglamentario

### a) *Regulación económica*

La Ley General de Bancos y las diversas leyes especializadas delimitan claramente los instrumentos o fuentes de captación de recursos de cada una de las instituciones reguladas del sistema. Los bancos comerciales son las únicas instituciones autorizadas para contraer obligaciones cobrables a presentación<sup>11</sup>. Pueden, también, captar recursos a través de depósitos de

---

<sup>11</sup> La Ley General de Bancos reserva el uso del término "bancos comerciales" para aquellas instituciones autorizadas a recibir depósitos del público a la vista y sujetos a cheque (Artículo 9, Ley General de Bancos), mientras que el término "banco" cubre todo tipo de instituciones crediticias y de depósitos. Para un interesante análisis sobre la naturaleza de los depósitos bancarios ver Galbraith (1970).

ahorro y a plazo, certificados financieros y acciones preferidas. El artículo 9 de la Ley de bancos limita el uso del nombre banco comercial a aquellas instituciones que reciben "depósitos a la vista y sujetos a cheques".

Entre las instituciones financieras no monetarias, los bancos de desarrollo, creados para financiar las inversiones de capital del sector privado, están autorizados a emitir bonos de corto y largo plazo, certificados de inversión y financieros y a canalizar préstamos externos o internos de otras instituciones financieras. A su turno, las Asociaciones de Ahorro y Préstamos (AAyP), instituciones dirigidas a estimular el ahorro y el financiamiento de viviendas de bajo costo a través de depósitos de ahorro y a plazo, están habilitadas para realizar contratos de participación hipotecaria (préstamos hipotecarios vendidos al público e instituciones financieras con garantía de las propias AAyP) y préstamos y depósitos del BNV; y para emitir certificados financieros, realizar préstamos al sector privado, efectuar depósitos a plazo en dólares americanos y conceder préstamos a corto plazo. Por último, los bancos hipotecarios, instituciones especializadas en el financiamiento tanto de viviendas de mediano y alto costo así como de edificaciones industriales, comerciales, hoteles, oficinas, escuelas y viviendas particulares, pueden emitir cédulas hipotecarias y certificados financieros y efectuar préstamos externos e internos. Desde 1985 están autorizados además a prestar a corto plazo un porcentaje de su cartera.

En cuanto al encaje legal, las autoridades monetarias lo utilizan no sólo como una garantía de los depósitos, sino también como instrumento de control monetario y de canalización del crédito, ya sea a través de incentivos específicos o requerimientos de encaje para la cartera de préstamo. No obstante, el encaje legal no cumple en buena forma estas funciones, contribuyendo a menudo a exacerbar los problemas financieros de los bancos y a fomentar la creación de instituciones informales<sup>12</sup>.

El encaje legal es el principal instrumento utilizado por las autoridades monetarias para controlar la liquidez del sistema financiero. Por ley, la

---

<sup>12</sup> La efectividad del encaje legal como instrumento de política monetaria, de liquidez bancaria y de canalización del crédito de manera simultánea ha sido poco cuestionada en la República Dominicana. Esto, a pesar de su escasa efectividad en el logro de los objetivos propuestos por las autoridades, como lo demuestran las frecuentes modificaciones sufridas por este mecanismo en los últimos quince años.

JM del BC fija los requisitos de encaje de los bancos comerciales, bancos de desarrollo, bancos hipotecarios y, desde 1987, de las financieras, en tanto que el BNV establece los porcentajes para las AAyP. La supervisión del cumplimiento de los porcentajes de encaje es realizada por la Superintendencia y el Departamento Financiero del BC. La supervisión de las asociaciones la realizan tanto la SB como el BNV.

El encaje legal para las instituciones no monetarias es simple. Sujetos a coeficientes de reservas de efectivo se hallan los depósitos a plazo y bonos de mediano y corto plazo (20%) de los bancos de desarrollo e hipotecarios; y los certificados financieros y bonos de largo plazo, así como los depósitos a plazo y de ahorro de las AAyP (10%). Las cédulas hipotecarias están exentas de requerimientos de encaje.

El sistema de encaje legal para los bancos comerciales abarca los depósitos y la cartera de préstamos. Los requerimientos de encaje para los depósitos a la vista, de ahorro, a plazo y especiales y para los certificados financieros son de 40, 30, y 20%, respectivamente. En cada caso, la mitad de los recursos tienen que ser en forma de efectivo en caja y/o depósitos en el BC; y el saldo, debe colocarse en una cuenta remunerada, con rendimiento de 2% anual<sup>13</sup>.

El encaje legal incluye asimismo topes o porcentajes de asignación de la cartera de crédito. De los depósitos a la vista, el 20% tiene que ser canalizado a la agropecuaria y a la agroindustria; otro 25%, al comercio; y un 15% a otros sectores productivos. En el caso de los depósitos de ahorro, a plazo y especiales, los porcentajes correspondientes son 20, 25 y 25%; y para los certificados financieros, 25% al comercio y el 55% restante a sectores productivos. Además, se contempla un sistema especial de encaje para el estatal Banco de Reservas y el Banco de los Trabajadores<sup>14</sup>. La sanción por incumplimiento de los requisitos de encaje fue aumentada de 36.5%, aplicable durante las primeras seis semanas, a 73% anual a partir de la séptima semana.

<sup>13</sup> Veloz (1990) señala que en la República Dominicana las altas tasas de encaje legal sobre los depósitos que la banca comercial capta del público conllevan elevados márgenes de intermediación entre las tasas de interés activas y pasivas. Véase Held (1990) para una explicación analítica de la relación entre las tasas de interés y el encaje legal.

<sup>14</sup> Decimoséptima Resolución de septiembre de 1983 y Undécima Resolución del 7 de agosto de 1990.

En varias oportunidades en el pasado reciente las autoridades monetarias han impuesto a los bancos comerciales un encaje marginal, con el objeto de restringir el crecimiento de la oferta monetaria. Por ejemplo, en agosto de 1990 se estableció un encaje marginal de 50%, depositable en efectivo en el BC, sobre el incremento en el nivel de los depósitos de ahorro, a plazo, especiales, certificados financieros, y depósitos a la vista observado al día 3 de ese mes. El saldo debía ser distribuido de la siguiente manera: 40% agropecuaria, industria y agroindustria y 10% al comercio.

Los requerimientos de reservas no constituyen, en la práctica, un instrumento para preservar la integridad de las instituciones financieras. Desde el punto de vista de los bancos comerciales, las reservas legales son "ilíquidas", ya que implican sanciones de carácter monetario. La tasa de interés de 36.5% aplicable durante las primeras seis semanas es inferior a la media de colocación (43-46%), lo que podría estimular las violaciones del encaje, los incumplimientos reiterados entrañan el peligro de provocar rumores desfavorables sobre la situación de la entidad o una presunta intervención del BC (Held y Jiménez 1990). También el encaje de 10% a que están sometidas las financieras, obligadas a mantener sus cuentas corrientes en los bancos comerciales, es por completo ilíquido, puesto que tales recursos se encuentran congelados en el BC.

El hecho de que una institución financiera incurra de manera sistemática en violaciones de encaje debiera traducirse en una mayor vigilancia y en una oportuna toma de decisiones por parte de las autoridades supervisoras. No ha sucedido así en el pasado reciente. Todas las instituciones bancarias cerradas en los últimos años habían presentado sistemáticos y prolongados incumplimientos de las normas de encaje, pero la reacción de las autoridades consistió en extenderles financiamiento adicional, el que ascendió a RD\$ 625 millones en mayo de 1990. El banco Cibao es un ejemplo elocuente: el promedio de su deficiencia de encaje subió de RD\$ 0,3 millones en 1988 a RD\$ 80,5 en 1990, lo cual representa un incremento de 26 700% en sólo dos años, sin que las autoridades se decidieran a intervenir de manera efectiva.

De otro lado, un simple cambio en el nivel y composición de los depósitos puede causar incumplimiento en los límites de crédito y, por lo tanto, en el encaje. Además, en caso de violación de los límites crediticios



se requiere un encaje similar a dicho exceso (Held y Jiménez, 1990)<sup>15</sup>, lo que genera una necesidad adicional de captaciones, que a su vez tienen sus propias obligaciones de encaje. En consecuencia, este sistema incrementa los requerimientos de encaje dificultando su cumplimiento.

Una alternativa de solución consiste en distinguir entre requerimientos de canalización de préstamos y encaje, estableciendo en este último caso una tasa única y de nivel más bajo, lo que parece de particular importancia en un entorno macroeconómico inestable, sujeto a sustanciales variaciones en la composición de los depósitos. Cabe asimismo considerar la posibilidad de imponer a los accionistas la obligación de aportar los recursos necesarios para reducir las deficiencias de encaje. Finalmente, si las violaciones persisten más allá de un período determinado, que en ningún caso puede ser el aceptado durante el último tiempo, la SB<sup>16</sup> debería intervenir la institución para que ésta cumpla con planes de capitalización y recuperación de la empresa en favor de los depositantes.

En lo tocante a la tasa de interés, en la República Dominicana éste ha sido tradicionalmente un precio controlado. Basándose en la ley sobre usura, de 1919, la cual imponía un tope de 12% anual a la tasa de interés sobre los préstamos, la JM ha mantenido bajo control las tasas activa y pasiva de todos los instrumentos financieros, permitiendo sólo pequeñas fluctuaciones. Al mismo tiempo, ha fijado diferentes tasas de interés para los depósitos, según plazo y monto mínimo, en los diversos tipos de instituciones (Cuadro 4). El sistema generó una estructura de tasas de interés que producía ventajas marginales a cierto tipo de instituciones financieras (Banco Mundial 1990).

Entre 1982 y 1990 no hubo variaciones en las tasas de interés, con excepción de la establecida para los Certificados Financieros<sup>17</sup>. Mientras el ritmo inflación permaneció en niveles bajos, esta política no suscitó efectos negativos de importancia; pero cuando se aceleró, las tasas de interés reales

---

<sup>15</sup> El cierre de las instituciones financieras con problemas ha sido precedida por rumores de violaciones de los requerimientos de encaje y/o filtraciones de posibles intervenciones del Banco Central.

<sup>16</sup> Se requeriría una modificación de la Ley General de Bancos, debido a que ésta no contempla que la Superintendencia de Bancos intervenga ninguna institución, al menos que se haya ordenado judicialmente su liquidación. Ver W. Ramos Messina y Emmanuel Ramos Messina (1990).

<sup>17</sup> La Tasa de interés de los Certificados Financieros aumentó en términos nominales de 14% en 1982 a 16% en 1986, luego a 18% en 1988 y a 24% en 1989.

se convirtieron en negativas, aumentando los costes para la sociedad en su conjunto. El mantenimiento de esta situación alentó la expansión de las actividades financieras informales, agudizando la inestabilidad del sistema en su conjunto; promovió la fuga de capitales, con la disminución consiguiente del ritmo de crecimiento económico compatible con la capacidad generadora de divisas; y distorsionó la capacidad del mercado financiero para la colocación eficiente de sus recursos.

En agosto de 1990, y debido a la aceleración del ritmo de crecimiento de los precios, la JM<sup>18</sup> elevó en alrededor de dos puntos porcentuales las tasas de interés de los distintos instrumentos de depósitos. Desafortunadamente, en ese mismo mes la tasa de inflación excedió de 14%, de forma que la modificación neta de la tasa de interés real fue del orden de -12%. Dos meses después se volvió a incrementar la tasa de interés de los instrumentos de captación, pero de nuevo en un porcentaje muy insuficiente<sup>19</sup>. En presencia de una tasa de inflación de 100% en 1990, es evidente que las buenas intenciones de los diseñadores de la política monetaria se han visto desbordadas por la realidad económica imperante.

La persistencia de tasas de interés activas tan sustancialmente negativas indujo a los bancos a reducir el plazo medio de vencimiento de los préstamos, modificar la política de capitalización de las tasas de interés e imponer una serie de comisiones de transacción, con el objetivo de incrementar la tasa de interés efectiva. También por el lado de los depósitos se maniobró para pagar a los depositantes tasas superiores a las permitidas por la JM.

En enero de 1991 la JM decidió liberalizar las tasas de interés<sup>20</sup>. A partir de esa fecha las instituciones financieras quedaron en condiciones de negociar con los clientes -depositantes y prestatarios- la tasa de interés que se utilizará en las transacciones. El efecto inmediato fue un aumento de la tasa de interés nominal, la que subió hasta una cifra del orden de 60% anual, lo cual significó un aumento considerable de la tasa real, pues la tasa de inflación en el primer trimestre descendió a una tasa anualizada de 9%. Se espera que la liberalización de las tasas de interés

<sup>18</sup> Véase la Primera Resolución de la Junta Monetaria del 7 de agosto de 1990.

<sup>19</sup> Véase la Decimoquinta Resolución a la Junta Monetaria del 7 de agosto de 1990.

<sup>20</sup> Véase la Decimonovena Resolución de la Junta Monetaria del 24 de enero de 1990.

elimine las operaciones ilícitas e incremente la transparencia y eficiencia del mercado financiero en su tarea de movilizar e incentivar la formación de recursos económicos.

*b) Regulación preventiva*

La autorización para la apertura de nuevas instituciones financieras, sucursales, y agencias de entidades financieras es responsabilidad de la JM del BC, compitiéndole a la SB verificar la veracidad de la documentación presentada. Sólo pueden solicitar tal autorización las compañías por acciones constituidas de acuerdo a las leyes para dedicarse a los negocios de la banca. Estas han de estar constituidas por un mínimo de 25 accionistas y cumplir los requerimientos de capital mínimo. Al solicitante se le exige además un estudio de factibilidad y la presentación de un manual de sistemas y procedimientos de la operación del banco.

Distintas reparticiones de la Superintendencia examinan los antecedentes, en tanto que la JM determina si las condiciones generales de la economía justifican la concesión de la autorización solicitada. De consuno con la SB, por otro lado, evalúa si los accionistas de la institución postulante son personas de solvencia moral, financiera y económica.

A primera vista, el proceso luce apropiado; pero la realidad es otra. Ni la SB ni el Departamento Financiero del BC, que duplica las funciones de la primera, llevan a cabo un examen exhaustivo acerca de la solvencia de los solicitantes, salvo que éstos exhiban antecedentes delictuales. Por otra parte, es a menudo escasa la atención que las autoridades del BC como de la SB prestan a los estudios de factibilidad para la apertura de nuevas instituciones o sucursales. Por ejemplo, entre 1985 y 1987 la SB dejó de lado los estudios de factibilidad, dándose casos de aprobación de sucursales bancarias aun antes de la llegada de la solicitud respectiva.

La renuencia de las autoridades se origina probablemente en que la política de autorización ha sido utilizada para restringir la entrada al mercado, en particular a la banca comercial e hipotecaria, mientras que aparenta haber sido aplicada con mayor lenidad en el caso de los bancos de desarrollo. Esta política ha favorecido un alto grado de concentración tanto dentro de la banca comercial como de la hipotecaria, la proliferación de instituciones en el segmento de bancos de desarrollo, y la expan-

sión de un sector informal que llegó a tener más de 700 instituciones.

En cuanto a la salida del mercado, hasta el año 1987 la única experiencia en el país la había protagonizado el Banco Santo Domingo, liquidado doce años antes por el BC. Lo inusual de las quiebras es atribuible a diversos factores. La economía dominicana se ha caracterizado por cierta estabilidad de precios, excepto en el último trienio de la década de los 80, y aunque el crecimiento del producto no ha sido satisfactorio, no se han conocido ajustes desinflacionarios severos. Las limitaciones de entrada al mercado, las restricciones sobre el pago de intereses a los depósitos a la vista y el pago de tasas de interés real negativas sobre el resto de los depósitos permitieron a la mayoría de las instituciones financieras obtener beneficios. Esta situación cambió cuando el sistema se tornó más competitivo en un contexto de desinflación, que forzó al sistema a moderar su expansión. Se vieron así obligados a salir del mercado los bancos comerciales más débiles y de reciente creación y las compañías financieras que habían incurrido en mayores riesgos para crecer.

La carencia de un marco legal adecuado, la disposición de las autoridades a continuar con el otorgamiento de crédito a instituciones a todas luces insolventes y la falta de voluntad política determinaron la subsistencia de muchas de ellas, a costa de la multiplicación de sus pérdidas y del arrasamiento de varias veces su capital. Además, no existen reglamentaciones ni mecanismo alguno para apoyar la rehabilitación de entidades con problemas, recurriéndose por tanto al expediente, no contemplado en la ley, de otorgar feriados bancarios de meses. Esto ha significado la congelación, por períodos indeterminados, de los depósitos de los ahorristas e impedido la transferencia de la propiedad a otros accionistas con los recursos suficientes para recapitalizar la institución.

En ausencia de disposiciones específicas, los bancos comerciales están sujetos a los mismos procedimientos de bancarrota que las compañías no financieras. La única referencia de la Ley General de Bancos en lo tocante a los procedimientos para la liquidación de bienes de estas entidades señala que los depósitos de ahorro tienen privilegio hasta RD\$ 3 000; y hasta RD\$ 10 000, las sociedades mutualistas y los sindicatos. En 1988 la SB creó un Departamento de Liquidación para enfrentar la primera crisis de quiebra de instituciones financieras, pero el reglamento pertinente nunca llegó a ser aprobado por la JM.

En el evento de liquidaciones, la SB solicita la liquidación a la JM. Si la obtiene, pide a la Cámara Civil y Comercial la sentencia de liquidación. Por lo general, el juez convoca a las partes, pudiendo los accionistas presentar, alternativamente, un plan de recuperación. Así, la sentencia puede demorar meses.

Esta indefinición de las reglas del juego no es beneficiosa para el sector financiero en general, ya que mantiene por tiempo indefinido una situación de inestabilidad que podría afectar las restantes instituciones. Habría que diseñar un marco legal que, en caso necesario, permita a los reguladores cerrar bancos; remover directivos y vender o transferir activos; y fusionar, reestructurar o liquidar instituciones. Es preciso igualmente dictar reglamentos que permitan la venta de bienes y su distribución ordenada entre los depositantes.

La legislación vigente impone límites a los créditos individuales, a fin de limitar la concentración de riesgo en un solo deudor o grupo de deudores relacionados. Los bancos comerciales pueden prestar un máximo de hasta 20% -que puede llegar a 30% si hay respaldo de garantías prendarias y a 50%, previa autorización de la SB- del capital pagado y reservas a un solo prestatario, límite que disminuye a 10% en el caso de los bancos de desarrollo e hipotecarios. Con autorización del Poder Ejecutivo, una institución financiera puede prestar hasta el 60% de los depósitos más el 50% del capital, si se trata de créditos a empresas que elaboren los principales productos de exportación y tengan un capital de RD\$ 50 millones. También se limita, a 10% del capital accionario, el monto de los préstamos directos otorgado a los directores y/o accionistas, exigiéndose notificar a la SB cuando los préstamos otorgados sobrepasen el 5%. En ningún caso el límite puede exceder de un 10% para un individuo; para el conjunto de accionistas es de 30%, salvo autorización previa de la SB, en cuyo caso el máximo es de 50%. La SB puede solicitar la nómina de accionistas, ante sospechas de que una institución les ha concedido préstamos por encima de los límites legales.

Subsecuentemente, la JM dispuso en mayo de 1983 que los préstamos a directivos y accionistas con más de un 5% del capital de esas entidades no podrán exceder el 50% de su capital pagado y reservas y otorgó un plazo de tres años a las instituciones que estuviesen excedidas. En marzo de 1984 la cifra fue rebajada al 35%, otorgándose un plazo de un año

para el cumplimiento del nuevo límite. En agosto de 1990, la JM prohibió la concesión de nuevos préstamos a directivos que fuesen accionistas y penalizó con un 100% de encaje legal a las entidades infractoras.

Se aprecia entonces que la Ley General de Bancos incluye disposiciones que limitan adecuadamente la concentración del riesgo de las instituciones financieras. Los límites a los préstamos se aplican a todas las formas de créditos y a deudores individuales y relacionados, lo que en teoría debiera limitar la capacidad de éstos de establecer subsidiarias para aumentar su endeudamiento dentro de la institución. Además, la ley establece correctamente límites basados en el capital accionario, pues ésta es la mejor forma de medir la capacidad que tiene el banco de absorber pérdidas por concepto de sus préstamos. Posteriores resoluciones de la JM homogenizan los límites a todas las instituciones financieras, eliminando la diferenciación que existía con la original Ley General de Bancos y las leyes de instituciones especializadas.

Las resoluciones de la JM en el sentido de rebajar los límites y de prohibir nuevos préstamos sugieren que las autoridades saben que las normas sobre la materia no son cumplidas. En lugar de castigar las violaciones, las han tendido a aceptar. Un reciente informe del Departamento Financiero del BC muestra que más del 55% de la cartera del Banco Dominicano-Hispano se concentraba en accionistas, directivos y relacionados (Banco Central 1990). Similares violaciones se detectaron en el Banco Español y el Banco Cibao. Es probable, también, que las entidades financieras hayan suministrado información fraudulenta o, debido a la carencia de mecanismos de control de los préstamos relacionados, al menos incorrecta.

El Departamento Financiero del BC y la SB clasifican los préstamos en las siguientes categorías: buenos, deficientes, malos, riesgo potencial, pérdida. Buenos son aquellos préstamos que gozan de garantía real y que registran un pago normal de comisiones, intereses y capital; son deficientes cuando no aparece carta de solicitud de crédito o cualquier otro documento administrativo; de riesgo potencial, a discreción del inspector, quien puede determinar que la garantía no cubre el monto de préstamo, la empresa está en proceso de quiebra o la garantía es de segundo rango; malos, cuando no hay garantía real, el préstamo está vencido y presenta atrasos de intereses y capital; y pérdida, cuando ya no hay posibilidades de recuperación. A los bancos se les exige hacer provisiones de 100% para

los préstamos malos y disminuir prudentemente el valor de los dudosos.

Este sistema, basado en el atraso o no en el servicio del préstamo y en la existencia o no de garantías, envuelve varias deficiencias. En efecto, al asignar la SB tanta importancia a la documentación sobre préstamos vencidos pierde de vista la situación de créditos que aunque no estén vencidos constituyen un alto riesgo para el banco en el futuro inmediato, como por ejemplo los otorgados a actividades deprimidas. De otro lado, la SB da mucha importancia a los préstamos garantizados y considera deficientes los concedidos sin garantía, perdiendo de vista que los préstamos garantizados podrían envolver un gran riesgo para los bancos. Los créditos que se visualizan con ciertas debilidades son aquellos a los cuales se le exigen garantías. Esto lleva en muchas ocasiones a asumir riesgos desmesurados, que pueden quedar encubiertos, tanto para la SB como para el mismo banco, por el hecho de disponer de una garantía que proporciona un falso sentido de seguridad. Ocurren casos de garantías que no son ejecutables, sea por que no son vendibles, no están debidamente registradas, etc. Por último, la práctica de la banca comercial en el país consiste en otorgar líneas de créditos, lo que podría dar origen a la práctica de aumentar cada año los topes respectivos, para así ocultar préstamos deficientes. Esto exige que la SB ejerza una mayor supervisión sobre los créditos bancarios.

Las instituciones financieras tienen también que cumplir con topes de endeudamiento. Para los bancos comerciales y las compañías financieras, ellos equivalen a 10 veces el capital pagado y reservas, mientras que para los bancos de desarrollo y los hipotecarios, los límites son 20 y 12 veces el capital, respectivamente. Los grupos financieros emiten certificados, redimibles en el corto plazo, invirtiendo en el respectivo banco comercial los fondos recaudados del público. Esta inyección de capital aminora la relación deuda/capital, permitiendo al banco cumplir con los topes establecidos. Ahora bien, un análisis de las cuentas consolidadas del conglomerado (*holding*) comprobaría que el endeudamiento de éste es muy superior. Esta práctica denominada de doble endeudamiento es utilizada con frecuencia a fines de año por los bancos comerciales para presentar una buena posición financiera.

La inspección de la Superintendencia no incluye análisis de la situación financiera consolidada de los bancos, puesto que no existe regulación

sobre la materia. Para evitar la mencionada distorsión, ese organismo debería analizar en una misma fecha los estados consolidados de los grupos financieros o instituciones financieras asociadas.

Las instituciones financieras están obligadas a publicar trimestralmente sus estados de situación en periódicos de circulación nacional, pero el grado de agregación de los datos es tal que impide a los depositantes evaluar la fortaleza relativa de cada entidad. Además, una resolución de la JM sugiere que algunas instituciones publican información falseada. En caso de violaciones, el BC puede suspender el acceso de las entidades infractoras a los recursos del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico (FIDE), del Fondo de Infraestructura Turística (INFRATUR) y de otras de sus facilidades crediticias, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones contempladas en la Ley General de Bancos<sup>21</sup>.

Cualquier mejora en la supervisión bancaria ha de basarse en la publicación de antecedentes confiables y detallados, los cuales deben incluir datos acerca de la cartera vencida, con sus correspondiente probabilidad de incumplimiento, y de los flujos de ingresos y gastos de las instituciones financieras, reduciendo así los costos de información para el público depositante y permitiendo a éste hacer comparaciones. Sería también conveniente exigirles la publicación de sus estados financieros una vez al año, debidamente auditados por una empresa de reconocida solvencia profesional.

En lo tocante a los requerimientos de capital y reservas, se observan considerables diferencias, que las modificaciones recientes han mantenido<sup>22</sup>, según tipo de institución y localización de su sede (Cuadro 5). La composición del capital pagado es la misma para todas las instituciones financieras reguladas, excepto las AAyP, cuyo carácter mutualista lleva a considerar que los depósitos de los ahorristas conforman el capital accionario. Un 50% del capital pagado debe distribuirse entre un mínimo de 5 accionistas, con participación individual máxima de 20%; y el restante 50%, entre un mínimo de 20 accionistas, con una participación individual no

<sup>21</sup> Ver Segunda Resolución de la Junta Monetaria, de fecha 26 de febrero de 1991.

<sup>22</sup> Esta disposición debería ser modificada, pues lo importante es el cumplimiento de los requerimientos de capital. El número de sucursales y agencias debe dejarse, en consecuencia, al arbitrio de cada institución.



superior a 5%. Las acciones preferidas pueden conformar un máximo de 40% del capital pagado y se exige que todas las acciones sean nominativas. La participación del capital extranjero está limitada a un 30% del capital accionario.

El crecimiento de un banco es una función del capital y del límite de endeudamiento, aspectos que son enfatizados por los reguladores para disciplinar la industria y obligar a las instituciones bancarias a ser cuidadosas con sus crecimientos. Dadas las menores exigencias en materia de requerimientos de capital y de límites de endeudamiento más permisivos, las instituciones no-monetarias se expandieron a ritmo superior al de los bancos comerciales. Estos últimos, a su turno, se vieron incentivados a formar compañías financieras para escapar tanto a las restricciones que el mercado regulado imponía a las tasas de interés, como a los mayores requerimientos de capital. En la República Dominicana, hasta 1987 las instituciones financieras prácticamente operaron sin supervisión o control alguno; con posterioridad, esa vigilancia fue bastante ineficiente.

En los últimos años las exigencias de capital en términos reales se han erosionado notablemente, al intensificarse el proceso inflacionario. Buscando atenuar esta distorsión, se han elevado los requisitos de capital<sup>23</sup> para los bancos comerciales, hipotecarios, de desarrollo y las financieras, medida que tendrá efectos puramente transitorios, de persistir la dinámica de los precios. Ello sugiere que es necesario indizar los requerimientos de capital, de acuerdo a la trayectoria del índice general de precios, a fin de mantenerlos constantes en términos reales, lo cual aseguraría la capacidad de respuesta de los bancos a sus depositantes en caso de deterioro del valor de los activos de la entidad.

Salvo raras excepciones, las instituciones financieras cumplen con la razón de 10% del capital/activos sujetos a riesgo, pero muchas lo consiguen por medio de sus interrelaciones con sociedades financieras informales. Ello acrecienta la inestabilidad del sector financiero, al estimular el doble endeudamiento (*double leverage*).

Las diferencias en los requisitos de capital se traducen en ventajas indebidas en favor de las instituciones con menores requerimientos estatutarios y efectivos, así como de aquellas menos supervisadas. La homoge-

---

<sup>23</sup> Ver Octava Resolución del 7 de agosto de 1990.

neización de estos requerimientos en el corto plazo es imposible, dada la existencia de gran cantidad de intermediarios financieros. Una solución consistiría en el establecimiento de requisitos marginales de capital ante ampliaciones de los activos. Ello evitaría conceder ventajas indebidas a algunas instituciones, asociadas a la capacidad de éstas de expandir sus actividades sobre la base de endeudamiento, y haría converger los requerimientos medios de capital<sup>24</sup>.

*c) Efectos de la heterogeneidad reglamentaria*

Las deficiencias del marco reglamentario llevó a un crecimiento desequilibrado de los diferentes tipos de instituciones y estimuló la expansión de un sector financiero extremadamente segmentado, que no está sometido a la regulación y supervisión del BC ni la SB.

Aunque los bancos comerciales crecieron considerablemente durante los años setenta y ochenta y siguen siendo las principales instituciones financieras del país, su expansión fue inferior a la del resto del sector. En el período 1977-87, el segmento financiero no-monetario casi duplicó el crecimiento de los bancos comerciales; mientras los activos netos y el pasivo con el sector privado de las primeras aumentaron a tasas medias anuales de 27 y 23%, respectivamente, la de los bancos comerciales fue de sólo 15%. La participación de los pasivos de los bancos comerciales se redujo de 47% en 1978 a 36% en 1989, en tanto que la de las instituciones financieras no monetarias aumentaba de 39 a 51%. De incluirse las instituciones financieras no-reguladas dentro del total del sector financiero, el deterioro de la banca comercial es aún mayor, observándose además una declinación de las instituciones financieras no-monetarias vis-a-vis el resto del sector financiero.

La creciente toma de conciencia por parte de empresas e individuos respecto del costo que entraña la mantención de depósitos a la vista constituye la causa principal de este deterioro de la posición de los bancos comerciales. El rápido crecimiento de otros tipos de depósitos pone en evidencia el deseo del público de mantener sus activos financieros en instrumentos que generen rentabilidad. El mayor crecimiento relativo de las

---

<sup>24</sup> Ver Heggstad y King (1982).

instituciones no-reguladas y de las financieras no-monetarias obedece a que pagan mejores tasas de interés. Además, la relativa estabilidad que desde mediados de la década de los sesenta ha caracterizado a la economía dominicana permitió a las empresas planificar sus asuntos financieros y minimizar la tenencia de depósitos de bajo rendimiento.

El aumento de la inflación desde 1988 y la creciente volatilidad de la tasa de cambio han revertido la tendencia expansiva del sector no-monetario, sumiéndolo en un virtual estado de estancamiento. Durante el período 1976-1987 los pasivos de los bancos hipotecarios, AAYP y bancos de desarrollo con el sector privado se ampliaron a ritmos medios anuales de 47, 24, y 36%, respectivamente; pero a finales de la década de los ochenta esas tasas habían bajado a 1,4, 0,35 y 5,3%. Esta evolución es atribuible a la rigidez de los plazos de los instrumentos financieros disponibles y a la vigencia de tasas de interés negativas en términos reales, en circunstancias de que los grupos financieros y los bancos comerciales, eludiendo las regulaciones del BC, ofrecían instrumentos más flexibles y atractivos.

Otro problema de importancia es el desfase entre el vencimiento de los activos y los pasivos, así como que el alza de la tasa de interés ponderada de sus obligaciones haya resultado superior a la de la cartera de préstamo. Ello ha impedido la renegociación de las condiciones de la cartera contratada y erosionado sustancialmente la rentabilidad de estas instituciones. Aunque son escasas las que han confrontado problemas de quiebra, su fragilidad es tal que en cualquier momento se puede desencadenar un cierre masivo similar al que afectó a las instituciones especializadas en los Estados Unidos.

Las consecuencias negativas de esas regulaciones han sido previstas por las autoridades, que desde 1985 han estado flexibilizando los requerimientos sobre la cartera de préstamos de la banca comercial. En 1985 se aumentó la cartera diversificada o de corto plazo de estas instituciones a 20% -y se permitió la libre negociación de las comisiones<sup>25</sup>-, coeficiente que fue después elevado a 30% en agosto<sup>26</sup>, y a 50% en enero de 1991<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Ver Tercera Resolución del 23 de enero de 1985.

<sup>26</sup> Ver Sexta Resolución de la Junta Monetaria del 23 de agosto de 1990.

La obligación de canalizar el crédito a sectores específicos y las exigencias en materia de encaje provocaron crecientes restricciones a la cartera de las instituciones del sector financiero. Parte de estos préstamos se han convertido en morosos e irrecuperables. Tal es el caso del Banco Agrícola, donde el Gobierno, temeroso de las consecuencias políticas de ejecutar las hipotecas de préstamos que se han tornado irrecuperables, ha tenido que condonar los créditos en favor de pequeños agricultores<sup>28</sup>.

Con el objeto de preservar su rentabilidad, las instituciones financieras reguladas han procurado eludir las normas concernientes a la canalización forzosa del crédito a sectores considerados prioritarios y los topes impuestos a la tasas de interés sobre sus colocaciones. Los bancos comerciales han adoptado las prácticas de exigir saldos compensatorios de hasta un 20% de los préstamos y de cobrar comisiones por adelantado sobre la tasa de interés oficial del 1% mensual, de modo de incrementar el margen efectivo. En otros casos las instituciones financieras, y en especial los bancos comerciales, están utilizando recursos en actividades fuera de encaje, en tanto que otros han evadido las regulaciones de tasas de interés y de encaje, a través de compañías relacionadas. Por ejemplo, durante las primeras veinte semanas de 1990 los topes de cartera fueron violados por ocho bancos; y tres de las entidades que hubo que cerrar dieron en el trienio 1988-90 muestras de inadecuado manejo de sus préstamos.

Finalmente, las tasas diferenciadas de encaje para la cartera de préstamos redundan en una canalización de recursos crediticios hacia actividades de baja rentabilidad o carentes del desarrollo suficiente para absorber los montos que se les asignan. Es el caso del sector artesanal, al que el actual encaje exige canalizar un 5% de los depósitos a la vista, a plazo y especiales, y un 15% de los certificados financieros. De otro lado, la demanda de crédito de los rubros exportadores ha disminuido, a causa de la caída de las ventas al exterior, lo que implicaría que la oferta de préstamos al sector es excedentaria. Fenómeno similar ocurre con los préstamos al sector agropecuario: los bancos comerciales han tenido problemas en canalizarle fondos, debido a la falta de organización financiera de los

<sup>27</sup> Ver Vigésima Resolución de la Junta Monetaria del 24 de enero de 1991.

<sup>28</sup> El Banco Agrícola, bancos hipotecarios y de desarrollo son las únicas instituciones que tienen derecho a usar procesos sumarios para ejecutar hipotecas, conforme a la Ley 6.186, de 1963.

usuarios, a la ausencia de garantías apropiadas y a la exigua rentabilidad, que no alcanza a asegurar la recuperación de los préstamos. El resultado práctico de tales exigencias es, por lo tanto, la violación de los topes, a través de la reclasificación de cartera y la venta de la misma a los *holdings*, con el objeto de eludir las regulaciones.

La ausencia de un marco legal que las controle y de una supervisión eficiente facilita la realización, por parte de las entidades no reguladas, de operaciones que ayudan al sector regulado a evadir las restricciones impuestas por las autoridades monetarias. Se trata de una especie de liberalización cuyo objetivo es la maximización del bienestar no de la sociedad en su conjunto, sino de las instituciones financieras.

Las sociedades de cartera de inversión (o los grupos financieros)<sup>29</sup> pueden captar fondos por la vía de emitir acciones u otros instrumentos (por ejemplo, certificados financieros), con un grado de liquidez semejante al de los depósitos en instituciones reguladas. Con posterioridad pueden, a cambio de acciones, transferir el efectivo captado a cualquiera de sus subsidiarias. Esto se refleja en un incremento del capital accionario de los bancos comerciales -facilitándoles el cumplimiento de los requisitos de capitalización-, aunque en realidad en la cuenta de capital del banco comercial sólo se haya contabilizado un pasivo originado por la sociedad de cartera. La consolidación de las operaciones del conglomerado financiero en su conjunto reflejaría claramente esa operación. Esto aumenta la inestabilidad de la banca comercial y la hace más propensa a crisis de liquidez.

Otro tipo de instituciones financieras no reguladas son las financieras comerciales, cuyo principal objetivo es ofrecer crédito de corto plazo a los distintos sectores. Como contrapartida, emiten obligaciones redimibles a corto plazo, con liquidez semejante a la de los depósitos a la vista. La vinculación existente entre dichas instituciones y las formales permite a estas últimas evadir las restricciones del encaje legal y los límites establecidos sobre los tipos de interés. Esto aumenta la rentabilidad de las transacciones, al mismo tiempo que el banco comercial brinda mayor respaldo a los depósitos de las financieras.

En la República Dominicana también existe un gran número de so-

---

<sup>29</sup> La diferencia entre las sociedades de Cartera y los Grupos Financieros se encuentra en el grado de formalidad. No obstante, las operaciones pueden ser muy similares.

ciudades financieras inmobiliarias, a través de las cuales los bancos hipotecarios canalizan créditos inmobiliarios de corto plazo, sin necesidad de ceñirse a las restricciones de tipos de interés, vencimiento de préstamos y de cartera de inversiones. Ello incrementa sus tasas de rentabilidad, pero a costa de mayor riesgo, con el aumento consiguiente del grado de incertidumbre y, por lo tanto, del deterioro del nivel de bienestar de la sociedad.

### III. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN LA BANCA COMERCIAL

La gran mayoría de las instituciones financieras de la República Dominicana, principalmente de los rubros bancario y de compañías financieras, inician sus operaciones durante la segunda mitad de la década de los ochenta. Anteriormente existía un reducido número de bancos, los cuales operaban con procedimientos y personal provenientes de la banca extranjera.

En los últimos diez años el panorama cambia por completo, al entrar al mercado un conjunto de instituciones bancarias de capital nacional, con estructuras administrativas relativamente sencillas, adecuadas a su escala de operaciones. El auge de las mismas hace que tales procedimientos se tornen obsoletos. La administración de una reducida cartera de clientes tiene poco que ver con el manejo de una gran tamaño, que exige delegar en un personal poco entrenado la administración de los recursos.

Muchas de las instituciones financieras no tuvieron la visión o la posibilidad de entrenar a su personal. La competencia por aquellos empleados que disponen de alguna capacitación explica la elevada rotación de personal que se observa en el sector. La propia delegación de responsabilidades supone la instauración de sistemas de procedimientos y controles, que muchos no estaban dispuestos a implantar por considerarla muy burocrática, en un contexto de creciente competencia, que demandaba la asunción de riesgos, flexibilidad y agresividad.

Los mencionados procedimientos incluyen la clasificación de riesgo de cartera; controles de carácter operativo, que impide realizar desembolsos si es que no hay garantía; análisis financiero; revisión de crédito y, en el área operativa, verificación de ciertas condiciones antes de procederse

al desembolso. Muchas instituciones carecen de estos procedimientos, en tanto que otras, que sí los poseen, no cuentan con un personal suficientemente calificado para tomar decisiones y adaptarlos a circunstancias cambiantes.

Durante el período de crecimiento económico esas debilidades no llegaron a incidir de manera determinante en la situación financiera de la instituciones, pero con el inicio de un período recesivo e inflacionario y de alta volatilidad de las tasas de cambio, los efectos de esas debilidades estructurales se hicieron evidentes, deteriorando la confianza del público en los intermediarios financieros.

Muchos de los bancos carecen todavía de manuales de procedimientos y de políticas respecto de las áreas en que incursionan. En varios casos lo que existe es una recopilación de formularios en uso y memoranda aislados sobre procedimientos y/o firmas autorizadas, todo lo cual tiene como consecuencia la ausencia de un sistema eficiente de transmisión de informaciones, lo que dificulta el entrenamiento interno del nuevo personal y promueve la indisciplina y arbitrariedad.

De otro lado, los bancos carecen de programas organizados de entrenamiento en las principales áreas operativas y de créditos. La excepción es la banca comercial norteamericana, cuyas actividades de capacitación, en todo caso, han sufrido una severa contracción en los últimos años.

Aunque la banca comercial dominicana dispone de sistemas contables capaces de determinar con cierto grado de precisión sus activos y pasivos, los controles de carácter administrativo son en general inadecuados. De manera frecuente se registran activos como garantizados, pero los controles administrativos fallan en la detección y denuncia del vencimiento o de la pérdida de las garantías, lo que puede redundar en el incremento del riesgo de la cartera de crédito.

En la banca nacional los análisis de crédito revisten importancia secundaria. En la práctica se otorga peso decisivo a la reputación de la empresa solicitante, por lo que la decisión pertinente se basa por lo común en un análisis de sus estados financieros, ejercicio que a menudo carece de profundidad, ya que se limita a una descripción de los principales coeficientes financieros y a la entrega de ciertos antecedentes económicos de carácter general. Pocas instituciones cuentan con un comité de créditos, que examine estas operaciones, así como el grado de cumplimiento

de los procedimientos, el estado de la cartera en términos de la clasificación de riesgo y la concentración por actividad económica de los prestatarios, número de clientes o grupos, etc.

En ausencia de un proceso de revisión, las decisiones que en esta materia adoptan las entidades bancarias son aisladas y no son fruto de un examen de la conformación global de sus carteras, las cuales podrían tornarse muy vulnerables a cambios económicos. Por ejemplo, los bancos comerciales han concentrado parte de su cartera en la industria de la construcción y el turismo, lo que provoca serios problemas de liquidez. De igual manera, la falta de antecedentes acerca de la concentración de los préstamos en un mismo grupo accionario hace perder de vista el riesgo que implica una elevada concentración de cartera en un solo cliente. En muchos bancos prevalece el criterio de tratar empresas de un mismo grupo accionario como miembros de un grupo cliente (*one obligor*), pero el sistema de transmisión de antecedentes no utiliza ese conocimiento para hacerlo llegar a los encargados de velar por la calidad de los activos de la institución.

El excesivo número de regulaciones en materia de tasas de interés, tanto activa como pasiva, clasificación de cartera para propósitos de encaje y operaciones cambiarias, a las que no tienen obligación de ceñirse otras instituciones que son competidoras de la banca comercial, han estimulado la adulteración de los sistemas de cumplimiento. Por ejemplo, dado que la concesión de sobregiros a clientes es en cualquier parte resorte propio del banco, la decisión de la JM de prohibirla obligó a estas instituciones a dar cuenta de estas operaciones como si se trata de cuentas por recibir.

Hay bancos que carecen de departamentos de auditoría interna. De otro lado, los existentes funcionan sólo para corroborar lo que se intuye que es deficiente. Se ha dado el caso de instituciones bancarias que han pagado intereses dos veces a una persona por el mismo instrumento financiero, sin que este error haya sido detectado por los controles internos de auditorías.

Señalemos, por último, que la mayoría de los bancos nacionales se encuentran constreñidos a resolver en muy corto plazo problemas de informática cuya solución demandaría, según los expertos, un largo período de gestación. Esto no es atribuible a falta de automatización, ya que la



banca nacional cuenta con equipos de cómputos. El problema tiene su origen en que en los últimos años, a medida que surgían necesidades de información en las diferentes áreas de un banco, se optó por soluciones de corto plazo que resultaron ser de poca utilidad para informes generales sobre la calidad y rentabilidad de los activos, costo marginal de fondos, etc.

#### IV. MODELIZACION ECONOMETRICA DE LA CRISIS DEL SISTEMA BANCARIO

El pánico bancario se origina por el comportamiento racional de los depositantes frente a un conjunto de informaciones negativas sobre un banco en particular o sobre el sistema financiero en general. El ahorrista es un agente económico que pretende maximizar su nivel de bienestar, minimizando el riesgo sobre su ahorro. Una situación de incertidumbre sobre el futuro de un banco es percibida por los depositantes como una amenaza a su nivel de bienestar. El comportamiento maximizador le sugiere entonces el retiro de su ahorro, dando lugar al pánico bancario.

La estabilidad de los bancos depende principalmente del grado de confianza que le manifiesten los depositantes. La confianza se ve afectada por los niveles de capitalización y liquidez de la entidad de que se trate, la tasa de retorno de los activos, la estructura de la cartera de préstamos y/o otras variables que permitan a los depositantes tomar decisiones, basadas en un comportamiento de aversión al riesgo, que maximicen su función de utilidad individual.

Algunos autores señalan que la estabilidad de un banco depende esencialmente de la confianza derivada del nivel de capitalización<sup>30</sup>. Un banco bien capitalizado tendría menores probabilidades de sufrir un retiro masivo de depósitos y de ser expulsado del mercado, ya que puede encarar de manera más eficiente las fluctuaciones de la economía. No obstante, otros autores aportan evidencia empírica que sugiere que el nivel de capitalización no es un factor que aminore significativamente el riesgo

<sup>30</sup> Entre estos autores se encuentran Ehlen, J. (1983) y Bovenzi, J. et. al. (1983).

de quiebra<sup>31</sup> o que incida en forma determinante sobre la "seguridad económica". Esta discrepancia refleja el hecho de que el nivel de capitalización no es la única variable que los depositantes toman en consideración a la hora de evaluar la seguridad de la banca comercial. El nivel de liquidez, sea de la cartera de activos o en términos del cumplimiento de las exigencias de encaje legal, es una información que los depositantes evalúan en forma sistemática. Las personas perciben el nivel de liquidez como la capacidad de los bancos de devolver los recursos que sus clientes le han depositado. Un bajo coeficiente de liquidez, o el incumplimiento del encaje legal, disminuye el nivel de confianza de los depositantes sobre un banco en particular y aumenta la probabilidad de que éste sea víctima de un retiro masivo de depósitos.

También la calidad de la administración constituye un factor importante en la formación de las expectativas. Un banco que muestre un exiguo coeficiente ingresos/gastos tenderá a ser visualizado como de deficiente administración porque los recursos se han invertido en activos de bajo rendimiento o los gastos se han incrementado por encima de los ingresos. La merma de ese coeficiente es percibida como una disminución de la tasa de beneficio, lo cual incrementa la probabilidad de una crisis.

## 1. Especificación del modelo

A continuación se especifica un modelo lineal de probabilidad que permitirá cuantificar la probabilidad de que un banco comercial quiebre. La definición que se utilizará como variable dependiente es una situación en la cual el banco presenta problemas financieros que lo obligan a suspender las operaciones con sus clientes. Se asignará el valor de la unidad a los bancos que hayan quebrado; y de cero, a los que no hayan presentado problemas. Variables explicativas son un conjunto de indicadores que reflejan los factores que inciden directamente sobre la confiabilidad y el desenvolvimiento de las instituciones financieras creadoras de dinero. Entre esos factores se encuentran variables de solvencia, liquidez y beneficio.

---

<sup>31</sup> Véase la evidencia empírica presentada en Santomero y Vinso (1977) y en Vojta (1973)

### a) *Solvencia*

En la literatura de las finanzas bancarias no existe una medida objetiva de cual es el nivel adecuado de capital para un banco comercial. No obstante, es posible afirmar que ha de ser lo suficientemente alto como para evitar que el público piense que el banco está incapacitado para cumplir sus obligaciones (Galbraith 1970). Esto se reflejaría en una disminución de la probabilidad de que se desate pánico bancario y, por lo tanto, de que se produzca la quiebra de la institución. Por otra parte, a mayores niveles de capitalización los accionistas se verían más afectados si el banco quebrase. Por tal motivo, es de esperar que los accionistas no permitan a los directivos del banco realizar transacciones riesgosas.

Para determinar el efecto del nivel de capitalización sobre la probabilidad de quiebra bancaria en la República Dominicana, se utilizarán las siguientes definiciones de solvencia:

- i) *Capital/activo*: Un aumento del nivel de capital sobre el total de activos debe ser percibido como un incremento de la solidez de los bancos. Una política de aumento del grado de capitalización debiera, en consecuencia, aminorar las probabilidades de quiebra.
- ii) *Capital/pasivo*: Cuantifica el nivel de apalancamiento del banco. Un coeficiente reducido indica que un alto porcentaje de las actividades del banco se basa en un elevado endeudamiento, por lo que el banco no podría encarar con recursos propios una situación de pánico bancario, o simplemente, de fuerte retiro de depósitos. Por tal motivo, el coeficiente capital/pasivo tendrá una relación inversa con la posibilidad de que un banco quiebre.
- iii) *Capital/depósitos*: Este coeficiente muestra qué porcentaje de los depósitos totales puede ser honrado utilizando el capital de los accionistas del banco. De todas las variables de solvencia, ésta es la que más influye sobre las expectativas de los ahorristas, pues se trata del coeficiente más comprensible para el público en general.
- iv) *Capital/préstamos*: Una política que promueva el incremento del nivel de préstamos mientras mantiene constante el monto del capital, aumenta el riesgo de quiebra. Un valor bajo para ese coeficiente implica que el futuro del banco depende en gran medida de la posibilidad de reembolso de los préstamos de los prestatarios, en detrimento

de la estabilidad del banco, especialmente en coyunturas de recesión económica.

En el modelo se utilizarán en forma autónoma cada una de estos coeficientes (*ratios*), a fin de establecer cual de las definiciones de solvencia es la que explica más adecuadamente la "seguridad" de la banca<sup>32</sup>. Actualmente, no se dispone de estimaciones confiables acerca de las pérdidas esperadas en los activos. Si esas pérdidas fuesen superiores a las provisiones efectuadas, el capital efectivo o patrimonio resultaría bastante inferior al capital contable. Desafortunadamente, en la República Dominicana la adecuación de capital establecida en la Ley General de Bancos no refleja necesariamente los ajustes por riesgo, por lo cual sólo es utilizable el concepto de capital (y reservas) contable más el resultado neto del período<sup>33</sup>.

#### b) *Liquidez*

- i) Depósitos/efectivo: Las disponibilidades de liquidez de un banco representan el margen de maniobra de la institución en el corto plazo. Un aumento de este coeficiente será percibido como una agudización de la inestabilidad. Por lo general, los depositantes analizan la trayectoria de ese coeficiente para determinar cuál es el monto que la institución financiera está en condiciones de devolver en el corto plazo, en caso de que confronte problemas. Es de esperar una relación directa entre el coeficiente depósitos/efectivo y la probabilidad de quiebra bancaria.
- ii) Exceso de efectivo: El mantenimiento de efectivo en exceso implica un menor nivel de rendimiento de los activos y, por lo tanto, de los beneficios. Esto podría llevar a la conclusión de que los bancos con mayor nivel de efectivo están más expuestos a sufrir retiros de depósitos, pues su tasa de beneficio es más reducida que la de sus competidores con un nivel de efectivo menor. No obstante, esta afir-

---

<sup>32</sup> Con estas definiciones no se pretende reflejar la calidad de los activos. La estructura de los activos puede ser una proxy a la calidad de los activos frente a la crisis económica. El coeficiente ingresos/gastos que se define más adelante puede ser considerado una aproximación correcta.

<sup>33</sup> En la sección sobre Reforma Financiera se sugiere ajustar el capital y reservas contables por pérdidas no provisionadas y riesgos de obligaciones contingentes.

mación tiene que ser comprobada en términos empíricos, pues es necesario cuantificar cuál es la verdadera reacción de los depositantes en lo concerniente al nivel de liquidez. Es probable que los ahorristas muestren mayor confianza en un banco con un elevado grado de liquidez, que en otro cuya cartera esté sesgada hacia activos inmuebles, pues un eventual deterioro de la actividad económica provocaría pérdidas de capital más cuantiosas a este último.

Para evaluar el efecto del nivel de efectivo en exceso sobre la probabilidad de quiebra se estimará, a partir del nivel de depósitos del banco, una función de efectivo, la cual reflejaría la política de la institución en esta materia. Posteriormente, se determinará el porcentaje del monto del efectivo mantenido sobre el monto del efectivo estimado. Esta variable es la que se utilizará para evaluar cuál es la reacción de los ahorristas al exceso de efectivo sobre la seguridad de un banco.

La liquidez de la banca como porcentaje de los depósitos es un reflejo de la sincronización del horizonte de vencimiento de los activos y pasivos. Por otra parte, es preciso resaltar que para la selección del nivel óptimo de liquidez el banco toma también en cuenta la generalización de la aversión al riesgo de iliquidez que desencadena el pánico bancario.

### c) *Beneficio*

- i) Coeficiente ingresos/gastos: Esta variable se utilizará como una aproximación al nivel de beneficios brutos realizados de los bancos. Un coeficiente mayor que la unidad será percibido como una señal de que el banco está siendo administrado con criterios eficientes y, por lo tanto, tendrá una relación negativa con la probabilidad de crisis bancaria.

Esta variable reflejará también, implícitamente, la incidencia de la evolución de la economía sobre las actividades bancarias. Una cartera de activos sesgada hacia, por ejemplo, bienes inmuebles brinda una tasa de retorno elevada cuando la economía se encuentra en un período expansivo. En cambio, cuando la economía se sitúa en la parte baja del ciclo, las pérdidas de capital derivadas del derrumbe de los precios de aquellos bienes puede acarrear graves problemas a las instituciones financieras.

## 2. Resultados de la estimación

Para la estimación del modelo se utilizaron datos combinados de corte transversal y de series de tiempo. El horizonte temporal se expande desde septiembre de 1989 hasta septiembre de 1990<sup>34</sup>, lapso durante el cual ocho bancos comerciales privados fueron cerrados por la SB. Esto brinda la oportunidad de estimar la variación de la probabilidad de quiebra de dichas instituciones a lo largo de ese período.

### a) *El efecto del nivel de capitalización*

Los resultados (Cuadro 6) muestran que ninguna de las definiciones de solvencia expuestas en la sección anterior ejercen influencia sobre la probabilidad de quiebra de los bancos. La primera ecuación indica que aun cuando el coeficiente capital/activo tenga el signo correcto<sup>35</sup>, no suscita un efecto significativo sobre la variable dependiente (el valor del estadístico  $t$  de Student no es significativo a ningún nivel). En la segunda ecuación se muestra que la probabilidad de quiebra tampoco se ve afectada por el nivel de capital/pasivo mantenido por el banco. Tampoco las definiciones más restringidas de solvencia (capital/depósitos y capital/préstamos) influyen de manera significativa sobre el desenvolvimiento de los bancos.

Estos resultados ponen de manifiesto que la actual crisis bancaria no es una de solvencia; o al menos, no ha sido reflejo de deficiencias de capital<sup>36</sup>. Además, sugieren que las personas no toman en consideración el nivel de capitalización en sus expectativas sobre la evolución de un banco en particular: algunas de las instituciones financieras cerradas por la SB poseían un nivel de capital/activo superior a 10%, pero ello no pudo impedir que entraran en crisis.

<sup>34</sup> En el anexo 2 se presentan los datos utilizados en la estimación de los distintos modelos.

<sup>35</sup> Es decir, un aumento del coeficiente capital/activo disminuye la probabilidad de crisis bancaria.

<sup>36</sup> Hay que recordar que debido a que en la República Dominicana no hay provisiones adecuadas contra las pérdidas esperadas, es muy probable que el capital contable sea muy superior al capital efectivo o patrimonio. Esto puede llevar a que los coeficientes presenten una significación estadística menor.

b) *El efecto del nivel de liquidez*

El coeficiente depósitos/efectivo sí que ejerce influencia gravitante sobre el futuro de los bancos: un aumento de 10% incrementa en 1.3 la probabilidad de quiebra de un banco (Cuadro 6). Este resultado puede estar reflejando el comportamiento de los depositantes ante las informaciones sobre la situación de los bancos<sup>37</sup>. Parece ser que cuando se publican los estados financieros, los depositantes evalúan principalmente el nivel de efectivo, pues este indicador refleja la posibilidad de recuperar sus depósitos en caso de que los bancos confronten problemas financieros.

Para determinar la política de efectivo de la banca comercial en su conjunto, se estimó un modelo de tenencias de efectivo de este sector, en función del volumen de los distintos depósitos. El ejercicio arrojó la siguiente ecuación<sup>38</sup>:

$$(6) \quad \text{EFEC} = \underset{(2.22)}{26.7} + \underset{(3.62)}{0.44} \text{DEPV} + \underset{(3.60)}{0.72} \text{DEPA} + \underset{(2.65)}{0.24} \text{DEPP}$$

$$R^2 = 0.928 \quad - \quad F = 387.1 \quad - \quad D-W = 1.77 \quad - \quad N = 90$$

donde:      EFEC = Efectivo  
               DEPV = Depósitos a la vista  
               DEPA = Depósitos de ahorro  
               DEPP = Depósitos a plazo

Los resultados muestran que una expansión de 10% en los depósitos incrementaría el nivel de efectivo en 4.4, 7.2 y 2.4%, si el aumento se produce en los depósitos a la vista, de ahorro o a plazo. Este resultado es consistente con el manejo tradicional de la cartera de la banca: se debe mantener un mayor porcentaje de efectivo por cada peso de depósitos a la vista que por cada peso de depósitos a plazo.

Con ese modelo se estimaron los niveles de efectivo, condicionados

<sup>37</sup> Existe una regulación de la Superintendencia de Bancos que obliga a los bancos comerciales a publicar un extracto de su balance general en la prensa nacional cada tres meses.

<sup>38</sup> Los valores entre paréntesis son los del estadístico t. R es el coeficiente de determinación ajustado.

por el nivel de los depósitos para cada uno de los bancos. Para obtener el nivel de efectivo en exceso, el efectivo mantenido fue dividido por el estimado en el modelo. Los resultados del efectivo en exceso se muestran en el anexo 2.

Para comprobar si los bancos que poseían un nivel de efectivo menor que el estimado (valores menores que la unidad) fueron los que presentaron mayores problemas de operación, se estimó un modelo de crisis bancaria, en el que el exceso de demanda fue la variable independiente, a fin de determinar si un mayor nivel de efectivo reduciría la probabilidad de quiebra. Se obtuvo la siguiente ecuación:

$$(7) \quad \text{CRISBAN} = 1.90 - 0.012 \text{ INGA} - 0.30 \text{ EXEF}$$

$$(9.32) \quad \quad \quad (-6.87) \quad \quad \quad (-3.3)$$

$$R^2 = 0.43 \quad - \quad F = 35.16 \quad - \quad D-W = 1.37 \quad - \quad N = 90$$

donde:      CRISBAN = Probabilidad de crisis bancaria  
               INGA     = Coeficiente ingresos/gastos  
               EXEF     = Exceso de efectivo

Esta ecuación sugiere que un aumento del excedente de liquidez disminuye la probabilidad de crisis. Esto puede significar que desde septiembre de 1989 los depositantes otorgan mayor peso al nivel de liquidez, a la hora de tomar decisiones respecto al futuro de los bancos comerciales. Los resultados ponen de manifiesto que la crisis del sistema bancario no fue de solvencia económica, sino más bien de liquidez, y cuestionan la afirmación de la teoría tradicional en el sentido de que las instituciones financieras, a diferencia de las no financieras, son primero insolventes y después ilíquidas. El caso dominicano comprueba que la crisis de la banca se debió a problemas de liquidez, agravados por el proceso estancacionista.

El nivel de efectivo que posee un banco constituye una variable clave para los depositantes. Sin embargo, los bancos se ven afectados no sólo por las expectativas de los depositantes, sino también por la política administrativa de sus recursos económicos. Esto hace necesario cuantificar el impacto de la tasa de beneficio bruto de la banca comercial sobre la probabilidad de quiebra.



c) *El ciclo económico y el beneficio de la banca*

La década de los ochenta fue un período de rápida expansión de la banca comercial privada, al punto que se crearon 13 nuevas entidades. Entre 1985 y 1989 el monto de sus activos domésticos pasó de RD\$ 1 446 millones a RD\$ 6 402 millones. Más aún, en el cuatrienio 1985-88 la expansión del sector financiero (10.5% anual) fue la más dinámica de toda la economía.

El crecimiento de la banca comercial se aceleró después de la puesta en marcha del Plan de Estabilización de 1985<sup>39</sup>. Ese año, el alza de la tasa de interés nominal, decretada por la JM, atenuó el grado de represión financiera y permitió a la banca comercial entrar a competir por los recursos económicos con el sector financiero informal, que está a salvo de restricciones sobre las tasas de interés utilizadas en sus operaciones. Esa política fue apoyada por la disminución de las barreras de entrada de nuevos bancos al sistema financiero y por una estrategia económica expansionista. El aumento de la actividad económica, incentivada por el empuje sostenido de la inversión pública, amplió la demanda de crédito y el margen de beneficio de la banca<sup>40</sup>.

La aceleración inflacionaria provocada por el sobrecalentamiento de la economía modificó la conducta de la banca en cuanto a la distribución de su cartera de activos. El aumento de precios hizo muy rentable la inversión en activos fijos (por ejemplo, bienes raíces), lo que llevó a algunas instituciones financieras a elevar la significación de este rubro, en detrimento del "efectivo" y de los "préstamos". Otras otorgaron préstamos a agentes económicos que incursionaron agresivamente en el mercado de bienes raíces. Esta estrategia genera ganancias de capital mientras la economía se encuentre en un período de auge, pero cuando se inicia un proceso de estancamiento la demanda de activos fijos se contrae y sus precios descienden, provocando pérdidas de capital (o al menos mayores dificultades para deshacerse de esos bienes). Como consecuencia inmediata en los bancos comerciales se produce una contracción del flujo de ingresos y una fuerte disminución de la liquidez.

<sup>39</sup> En ese año el gobierno dominicano firmó un acuerdo contingente con el F.M.I.

<sup>40</sup> El margen de intermediación se incrementó de 7,42% en 1984 a 11,21% en 1987. Veloz (1990).

Si el nivel de pasivos exigibles mantenido por un banco es mayor que el de efectivo disponible más la cartera de préstamos, quiere decir que parte de los recursos captados la está destinando a la adquisición de "otros activos", situación que en coyunturas de estancamiento económico no podrá menos que presionar sobre la tasa de rentabilidad y, por lo tanto, sobre la estabilidad del negocio<sup>41</sup>.

La ecuación 8 estima el efecto del aumento del porcentaje de "otros activos" sobre el coeficiente de ingresos/gastos (beneficio bruto). Allí se observa que un aumento de un 10% en el porcentaje de otros activos disminuye en 5.5% el coeficiente de beneficio bruto, lo que corrobora el argumento anterior.

$$(8) \quad \text{INGA} = 134.7 - 0.55 \text{ OACT}$$

$$(30.12) \quad (-3.06)$$

$$R^2 = 0.09 \quad - \quad F = 9.34 \quad - \quad D-W = 1.64 \quad - \quad N = 90$$

donde:      INGA = Coeficiente Ingresos/gastos  
               OACT = Otros activos

Para determinar si a la inversión en "otros activos" le cabe un papel significativo en la explicación de la crisis de la banca, se estimó un modelo de probabilidad lineal, que utiliza como variable independiente una que refleja el exceso de la demanda de "otros activos". Los resultados indican que un aumento de 10% en el exceso de demanda de "otros activos" amplía en 1,7% la probabilidad de quiebra de la banca. Confirman así la hipótesis de que en buena medida la crisis fue precipitada no por una situación de insolvencia, sino por una inversión excesiva en activos no líquidos. Esta ocasionó una situación de transitoria iliquidez, cuyas pre-

<sup>41</sup> Para evaluar si la cartera de depósitos influye sobre la demanda de "otros activos" se estimó el siguiente modelo:

$$\text{OAC} = -0.22 + 0.06 \text{ DPEV} + 0.55 \text{ DEPA} + 0.45 \text{ DEPP}$$

$$(-0.01) \quad (0.38) \quad (2.03) \quad (3.65)$$

$$R^2 = 0.77 \quad - \quad F = 94.18 \quad - \quad D-W = 2.08 \quad - \quad N = 90$$

Esta ecuación indica que los bancos están utilizando parte de sus depósitos de ahorro y a plazo para la adquisición de activos fijos.

siones, pese a los esfuerzos del BC, terminaron por desbordar los objetivos monetarios compatibles con la estabilidad del tipo de cambio y de los precios, obligando a las autoridades a interrumpir el financiamiento a los bancos comerciales.

En el Cuadro 6 (ecuación 5) se visualiza que la disminución del coeficiente de beneficio bruto (INGA) incrementa la probabilidad de fracaso de los bancos comerciales. Este resultado hace suponer que si el proceso de contracción de la economía dominicana continúa<sup>42</sup>, la crisis de la banca comercial seguirá agravándose. Esto podría degenerar en una explosión crediticia que desencadene una quiebra masiva de empresas, financieras y no financieras, agravando la crisis.

### 3. Simulación

En este apartado se utiliza la ecuación 5 presentada en el Cuadro 6 para simular el efecto de las modificaciones de liquidez y de rentabilidad sobre la probabilidad de quiebra de los bancos comerciales. La mencionada ecuación exhibe coeficientes individuales significativos y estables y porque es la que tiene un mejor coeficiente de determinación ajustado<sup>43</sup>.

El Cuadro 7 presenta los valores probabilísticos de acuerdo a la evolución de la liquidez. En la columna 2, supuesta una tasa de rentabilidad bruta de 25%, se observa que un banco con un coeficiente depósitos/efectivo de 4 enfrenta una probabilidad de quiebra de un 41.1%. Esto equivale a sostener que si un banco posee disponibilidades de efectivo de un 25% del total de sus depósitos, sus probabilidades de quiebra exceden de 40%. Asimismo, a medida que el volumen de depósitos siga elevándose y no se incremente el nivel de efectivo disponible, la probabilidad continuará aumentando, hasta llegar a la unidad cuando los depósitos representen 8 veces el total de efectivo.

En la columna 3 se evalúa el efecto de un descenso de la tasa bruta

<sup>42</sup> En 1990, el PIB real se contrajo en un 5,1%.

<sup>43</sup> Los modelos de variables dependientes dicotómicas no muestran coeficientes de determinación elevados. Morrison (1972) demostró que si se asume que la probabilidad de que un evento ocurra se distribuye normalmente, los coeficientes de determinación tendrán un límite superior de un 40% aproximadamente. Esto permite concluir que el ajuste del modelo de probabilidad de crisis bancaria es muy elevado.

de beneficio. Los resultados muestran que una disminución del coeficiente ingresos/gastos de 120 a 105 hace aumentar de 41.1 a 59.1% la probabilidad de quiebra, supuesta una relación depósitos/efectivo de 4. Esto significa que una contracción de la rentabilidad de las transacciones que realizan los bancos disminuye el nivel sustentable de depósitos/efectivo, si se quiere evitar un incremento de la probabilidad de quiebra. En otras palabras, si el flujo de ingresos en relación a los gastos disminuye, mayor será el porcentaje de los depósitos que el banco tendrá que mantener en efectivo, si desea evitar que aumenten sus probabilidades de quiebra. En el Gráfico 3 se comprueba que la disminución relativa de los ingresos de los bancos en relación a los gastos provoca un desplazamiento de la curva de probabilidad hacia arriba, reflejo del incremento de la inestabilidad de dichas entidades.

En el Cuadro 8 se presenta la evolución de la probabilidad estimada de quiebra para algunos bancos comerciales. Allí se observa que la del Banco Universal, fusionado con el Español a fines de 1989, aumentó de 30% en septiembre de 1989 a 95% en junio de 1990. Asimismo, se comprueba que la fusión protagonizada por los bancos Panamericano, Antillano y Banregión a mediados de 1990 no debió ser autorizada por las autoridades, pues la probabilidad media de quiebra de las tres era de 75,3%, lo que anticipaba su fracaso. En el tercer trimestre de 1990, el banco del Caribe se vio sometido a fuertes retiros de depósitos, que elevaron a 87% la probabilidad de quiebra, lo que obligó en noviembre a la SB a intervenirlo.

## V. OPCIONES DE REFORMA FINANCIERA

El marco institucional y legal del sistema financiero dominicano es ineficiente, excesivamente regulado y difícil de supervisar. Un primer paso hacia un sistema más transparente consistiría en eliminar la excesiva segmentación del mercado para asegurar un funcionamiento eficiente del sistema financiero en términos de su papel tradicional de intermediario entre ahorristas e inversionistas, la reducción de riesgo, la transformación de la estructura de las tasas de interés, la rebaja de los costos de transacción, y la difusión de antecedentes.

Dada la actual crisis bancaria, no cabe pensar en la modificación de la estructura financiera, si previamente no mejora la posición de los bancos. Los coeficientes de solvencia utilizados no son adecuados. El nivel de capital exigido a los bancos por el marco legal regulador no considera los ajustes por riesgos. Esto pone de relieve la necesidad de que los bancos comerciales y otras instituciones financieras tomen en cuenta las pérdidas esperadas de su cartera de préstamos. Al mismo tiempo, es preciso incrementar el capital mínimo, a fin de que éste mantenga un valor real estable.

Es preciso eliminar la indefinición del papel del BC frente a los problemas de liquidez. Es necesario que se le asigne a ese organismo un marco operativo para que actúe de la forma más eficiente frente a los problemas de liquidez, transitoria o crónica, y de insolvencia. Asimismo, el BC debe ser dotado de un conjunto de procedimientos que permitan materializar en forma rápida y lo menos traumática posible para la economía los procesos de liquidación de intermediarios financieros.

Después de que las autoridades monetarias completen el proceso de "saneamiento" del sector, habrá que sentar las bases para la creación de una banca múltiple. Al respecto, se ha sugerido agrupar los distintos tipos de instituciones financieras dentro de una misma ley que elimine los distinguos entre ellas. Robert Effros y Héctor Elizalde, del Departamento Legal del Fondo Monetario Internacional, en un informe al BC dominicano señalan que, con el objeto de desestimular la evasión, se podría incorporar en la legislación actual el concepto de "aceptar depósitos y conceder préstamos" e incluir ciertas actividades que son funcionalmente equivalentes a la actividad de aceptar depósitos. Ello, en lugar de incorporar un gran número de actividades no relacionadas que con el correr del tiempo se puedan haber agregado a los diferentes tipos de instituciones (Effros y Elizalde, 1986). Otra alternativa sería evitar cualquier definición legal de "banco". Si todas las instituciones financieras van a ser tratadas de la misma manera, una definición legal de "banco" es innecesaria<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> El Bank Act de Canadá dice que un banco "significa un banco al cual se aplica esta ley". Un enfoque similar utiliza la Ley de Impuesto sobre la Renta que está siendo elaborada por el Programa de Naciones Unidas en la República Dominicana. En esta ley se define "ingreso" como "todo ingreso sujeto al impuesto, cualquiera que sea su fuente", dejando completamente abierta la definición de éste. Luego se señala lo que no incluye el término ingreso. Ver Galbraith (1970).

El diseño de la actual legislación es sin duda moderno, ya que incorpora la fórmula de "aceptar depósitos y conceder préstamos" y excluye de esas actividades a otras instituciones que no sean bancos. Habría asimismo que modificar la respectiva Ley General, con el objeto autorizar la incursión de los bancos en actividades realizadas por otros entes financieros (por ejemplo, compañías de leasing) o que no existían al momento de redactarse la ley (caso de las compañías de tarjetas de créditos). La distinción entre "banco" y "banco comercial" sería eliminada, sustituyendo estos dos términos por el de "institución financiera"<sup>45</sup>.

Estas modificaciones eliminarían las restricciones sobre el tipo de depósitos que pueden aceptar las instituciones y los préstamos que estas pueden conceder y que llevó a la excesiva segmentación que caracteriza al sistema financiero y a la creación de conglomerados financieros para evadir esas regulaciones.

Las modificaciones legales deben ser acompañadas por una disminución de las restricciones a la entrada de nuevos competidores, ya que ellas promueven una segmentación excesiva, protegen los beneficios de las instituciones existentes y estimulan la concentración financiera. La flexibilización de los requisitos de entrada exigirá crear mecanismos adecuados para facilitar, minimizando sus efectos negativos colaterales, la salida del mercado de instituciones con problemas. Una alternativa sería establecer un seguro de depósitos para, en caso de liquidación, proteger a los pequeños depositantes y mantener la confianza en el sistema financiero del país.

Para introducir un sistema de seguro de depósitos habría que elaborar una ley de seguro de depósitos y los reglamentos pertinentes, adaptar la Ley General de Bancos y la Ley Orgánica del BC, y mejorar el sistema de supervisión bancaria.

Galbis considera que este seguro es factible y podría incluir todas las instituciones reguladas, siempre y cuando se cumplan las condiciones mencionadas (Galbis, 1986). El sistema debe abarcar todos los instrumentos de captación del sector privado con características similares a los depósitos, incluidos los certificados financieros y los bonos con tasas de interés fijas.

---

<sup>45</sup> Efrros y Elizalde consideran que, aún sin estos cambios que ellos sugieren, sería posible regular la mayoría de las instituciones financieras existentes en términos de una base más uniforme y aplicarles luego los instrumentos financieros.

Para proteger a determinado tipo de depositante puede establecerse un máximo al monto asegurado, ajustado por la inflación, con una estructura gradual para los depósitos por debajo de ese límite por depositante en cada institución.

Con antelación al establecimiento de un sistema de seguro de depósitos habría que definir la elegibilidad de las instituciones y el tipo de pasivos por cubrir, los límites de la cobertura, la contribución gubernamental al esquema de seguro y el papel del esquema de seguro en la rehabilitación, en cuanto alternativa a la liquidación.

Para facilitar la creación de la multibanca es necesario también derogar los beneficios tributarios que discriminen entre instituciones financieras. En este sentido, deben ser eliminados las ventajas impositivas derivadas de invertir en bancos hipotecarios y de desarrollo.

En cuanto a las AAyP, es preciso dictar normas que permitan la transformación de esas instituciones en multibancos, otorgándoles un tratamiento especial que facilite la transformación de las mismas, de modo de que pasen de ser instituciones de carácter mutualista a sociedades con accionistas privados.

Será necesario, en forma simultánea, fortalecer las instituciones encargadas de regular y supervisar el sector. La reforma financiera debe expandir el ámbito de autonomía e independencia de la autoridad monetaria y del supervisor bancario, por la vía de establecer períodos fijos y amplios para el desempeño de los cargos, que les permitan la adopción de políticas de largo plazo. Por otra parte, es necesario precisar las atribuciones de la JM, otorgándole mayor flexibilidad para la toma de decisiones sobre temas monetarios, de crédito y cambiarios.

Es indispensable revertir el éxodo de personal calificado, consecuencia en buena medida del deterioro de los salarios reales. Los procesos y procedimientos de inspección tienen que ser fortalecidos; y la calidad de los informes de inspección, mejorada. Los extensos trámites burocráticos que demoran la adopción de decisiones tienen necesariamente que ser abreviados; además, los informes deben presentar de manera más categórica sus conclusiones sobre la situación financiera de las instituciones supervisadas, y no limitarse a "reflejar" el estado de las mismas. Mejorar la calidad de los análisis requerirá elevar las calificaciones del personal a través de un entrenamiento sistemático en técnicas de análisis financiero, administrativo, riesgo de cartera, etc.

La SB carece de poderes efectivos para sancionar u obligar a las instituciones financieras a rectificar infracciones legales, prácticas riesgosas y fraudulentas. Cualquier reforma ha de otorgar a la SB u otra entidad supervisora facultades para que ordene: i) cambios operacionales cuando exista suficiente evidencia de que ellos son imprescindibles para evitar daños al sistema; ii) la realización de provisiones por parte de las instituciones, para enfrentar posibles pérdidas; iii) la obtención de capital adicional y la sustitución de la gerencia, en el caso de los bancos, de comprobarse manejos abusivos, fraudulentos y/o violaciones de las normas legales; iv) aumento de las sanciones monetarias a las instituciones financieras, por violar reglamentaciones preventivas, no sólo por incumplimiento del encaje legal; v) la aplicación de sanciones, multas y la corrección de deficiencias detectadas, sin necesidad de la autorización previa de la JM.

Los informes de la Superintendencia incluyen alguna información sobre la clasificación de cartera, pero las dudas existentes acerca de la metodología utilizada y la ausencia de conclusiones impiden apreciar el verdadero valor de los activos. Por lo tanto, cualquier reforma del aparato de supervisión debería incluir el establecimiento de un sistema de clasificación de préstamos basado en riesgo de incumplimiento.

Las inspecciones de campo se realizan por lo menos una vez al año en cada institución. Los escasos recursos humanos y técnicos de la SB son del todo insuficientes para examinar en profundidad áreas específicas de una de entre tantas instituciones financieras. Para optimizar el uso de los recursos humanos y computacionales, la SB podría recurrir a la inspección selectiva; y dentro de cada institución inspeccionada, poner el acento en la calidad de los activos.

La reforma del marco legal y supervisor tendrá escaso efecto si no se altera la actual reglamentación económica. Los altos y variables requisitos de encaje, las tasas de interés negativas en términos reales y restricciones sobre la cartera de préstamos han empujado a las instituciones financieras a violar las reglamentaciones y a efectuar transacciones poco transparentes con terceros e instituciones afiliadas.

El caso de los grupos financieros es elocuente. Una alternativa sería considerar las distintas instituciones asociadas en un grupo como si fueran una institución única. En este esquema el grupo sería regulado y supervisado de manera similar a una entidad bancaria, lo que permitiría a estas instituciones irse transformando en el equivalente institucional de un banco.



En lo tocante al control monetario, el Grupo sería tratado como una sola entidad; y sus pasivos, sujetos a los mismos requerimientos de reservas que los bancos comerciales. Esta alternativa sería consistente con una ley que diera trato similar a todas las instituciones financieras, evitando así los problemas de rastrear las fuentes y usos de las transacciones entre los miembros del grupo, así como la movilización de fondos entre instituciones para evitar las restricciones que impone el encaje (Eisenbeis, 1983).

La política de control monetario debería tener como base operaciones de mercado abierto. El desarrollo de un mercado secundario para los papeles emitidos por el BC ayudaría a controlar la cantidad de dinero e indicaría al mercado la dirección de la política de tasas de interés del BC. Esta nueva estrategia de control monetario permitiría llevar adelante un programa gradual de reducción de los encajes legales para los diferentes tipos de depósito.

## VI. CONCLUSIONES

El crecimiento del sector financiero de la República Dominicana en el período 1977-87 fue impresionante. Sus pasivos con el sector privado aumentaron a una tasa media del orden de 19% al año, muy superior a la de la inflación doméstica, en tanto que el número de entidades subió de 52 en 1980 a 421 en 1990.

Durante la primera mitad de los ochenta el sector financiero regulado, que incluye instituciones financieras monetarias y no monetarias, se expandió a un ritmo más acelerado que el de las instituciones monetarias. Pero el sector financiero informal o no regulado creció a tasas aún mayores, estimándose que sus colocaciones llegaron a fines del período a representar casi un cuarto del crédito que el sector privado recibe del conjunto del sistema financiero.

A partir de 1988 el patrón de crecimiento del sector financiero de la República Dominicana experimenta considerables modificaciones. El número de entidades informales se contrae y las instituciones monetarias se expanden a mayor ritmo que las no monetarias. A principios de 1989 estalla la crisis, con la quiebra de varios bancos comerciales y financieras, situación a la que se precipitan posteriormente bancos hipotecarios y asocia-

ciones de ahorro y préstamos. La quiebra de la banca comercial y del resto del sector financiero fue provocada fundamentalmente por problemas de liquidez, pero incidieron también el exceso de gastos administrativos, la comisión de fraudes y la permisiva actitud de las autoridades, que permitieron que instituciones cuya salud financiera era a todas luces muy endeble continuaran por largo tiempo expandiéndose a través de la compra de financieras colapsadas y de la apertura de nuevas sucursales.

La mayoría de los diagnósticos sobre el sector financiero de la República Dominicana coinciden en señalar que el marco legal vigente desde principios de los sesenta propició la creación de instituciones financieras en general, incentivo que redundó en la práctica en un poderoso estímulo a la constitución de entidades informales, que están exentas de restricciones y controles oficiales. En virtud de la mencionada reglamentación, las instituciones financieras formales están afectas a topes en materia de tasas de interés según tipos de depósitos, de préstamos y de destinatarios, así como también a requerimientos diferenciales en lo tocante a encaje legal, cartera de inversiones y volumen de capital propio. Todas estas exigencias estimularon la formación y rápida expansión de un activo mercado informal, en donde era posible obtener rentabilidades muy superiores. Dentro del sector formal, favorecieron el desarrollo de las entidades sujetas a menores exigencias.

Queda así de manifiesto que la mejor manera de lograr la integración del sector financiero en la República Dominicana consiste en remover los factores causantes de la competencia desigual en perjuicio de las instituciones formales, proceso en el que están empeñadas las autoridades.

En el área de la política de tasas de interés, las reglamentaciones vigentes delimitan con claridad los instrumentos o fuentes de captación para cada una de las categorías de instituciones reguladas, al tiempo que establecen los precios de los instrumentos financieros. La creciente competencia que plantean las entidades informales ha ido incrementando de manera gradual el costo medio de los fondos, con la erosión consiguiente de la rentabilidad de las instituciones del sector formal (bancos comerciales, hipotecarios, de desarrollo y asociaciones de ahorro y préstamos). A su vez, esta situación ha llevado a las entidades financieras reguladas a eludir las restricciones, mediante el expediente de crear compañías financieras no sujetas a las reglamentaciones que pesan sobre las instituciones formales, práctica que les ha permitido no sólo eludir los topes en materia de tasas

de interés, sino también los elevados requisitos de encaje legal.

Los requisitos diferenciales de encaje según tipo de depósito e institución no obedecen a criterios económicos ni de prudencia en el manejo de los fondos. Las disposiciones que regulan la forma en que los fondos tomados en préstamo son asignados a los distintos sectores no sólo entorpecen la competencia, sino que impiden a las instituciones financieras la aplicación de sus propios criterios de rentabilidad y riesgo. Sería conveniente la modificación de estas disposiciones, de modo que se avanzara en homogeneidad intersectorial, lo que favorecería una mayor competencia. Aconsejable resulta también la modificación de las disposiciones reguladoras de la cartera, ya que no constituyen un instrumento eficiente para la canalización de recursos.

El principal problema de que adolece el sector financiero de la República Dominicana es la ausencia de supervisión bancaria eficaz y de mecanismos que permitan establecer la verdadera situación de las entidades que lo conforman, en especial en lo tocante a la calidad de sus activos y, específicamente, de sus carteras crediticias. El desempeño de la Superintendencia de Bancos acusa graves limitaciones y deficiencias. Las mayores debilidades se manifiestan en el tardío procesamiento de la información, la pobre calidad de los informes de inspección y la falta de un sistema de clasificación de cartera, deficiencias atribuibles en buena medida a la escasez de personal calificado y a la insuficiencia de equipos modernos. Cualquier reforma tendiente a dar mayor solidez al sistema exigirá la introducción de profundos cambios en el aparato de supervisión, de modo que éste mejore en forma sustancial la forma en que cumple sus delicadas funciones.

Las reformas al interior del sistema financiero deben ir acompañadas de cambios institucionales tendientes a fortalecer la autonomía de las autoridades monetarias y supervisoras respecto del Gobierno, lo que supone flexibilizar las atribuciones de que ellas disponen en materia de política monetaria, cambiaria y crediticia. El diseño y puesta en aplicación de normas que no sean ni muy rigurosas ni detalladas, ni tampoco excesivamente laxas, en lo tocante a la entrada y salida de instituciones, política de crédito a empresas relacionadas, topes de endeudamiento, entrega de información al público y tratamiento y liquidación de las entidades en graves problemas, contribuiría a conferir mayor credibilidad y estabilidad a las reglas del juego y a atenuar la incertidumbre que aqueja al sector.

## BIBLIOGRAFIA

- Alton Gilbert, Courtenay Stone and Michael Trebing (1985), "The New Bank Capital Adequacy Standars", mayo.
- Banco Central de la República Dominicana (1985), "Revisión del esquema del sistema financiero de la República Dominicana", octubre.
- Banco Central de la República Dominicana, Departamento Financiero. (1987), "Lineamientos sobre la reforma financiera dominicana", enero.
- Banco Central de la República Dominicana, Departamento Financiero. (1990), "Resumen de evaluación del sistema de encaje legal aplicado a los bancos comerciales durante el período 1988-90".
- Banco Mundial (1990), "Estrategia sector financiero República Dominicana", febrero.
- Bovenzi John y otros (1983), "Commercial Bank Failure Prediction Models", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Vol. 68.
- Edwards Franklin R., "Solvency Regulations and Bank Soundness", *Issues in Financial Regulations*.
- Ethien James G. (1983), "A Review of Bank Capital and its Adequacy", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Vol. 68.
- Eisenbeis, R.A. (1983), "Holding Company Regulations", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta.
- Fondo Monetario Internacional (1986), "Factibilidad de implantar un sistema de seguro de depósitos en la República Dominicana," preparado por Vicente Galbis, Departamento de la Banca Central, FMI, septiembre.
- Galbraith, J.A. (1970), *Canadian Banking*, The Ryerson Press, Toronto.
- Heggstad Arnold and King Frank (1982) "Regulation of Bank Capital: An Evaluation", *Economic Review*, Federal Reserve Bank of Atlanta, vol. 67.
- Held Günther y Jiménez Luis F. (1990), "Sistema de prevención de los problemas de liquidez de la banca y multibanca y fusión de instituciones financieras", Proyecto PNUD/CEPAL/DOM/87/010, noviembre.
- Held Günther y Massad Carlos (1990), "Sistema financiero y asignación de recursos, experiencias latinoamericanas y del Caribe", Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- International Monetary Fund (1986 a) "Regulated and Unregulated Financial Markets in the Dominican Republic," prepared by Sergio Pereira Leite and Lazaros Molho, Central Banking Department, IMF, February.
- (1986 b), "Financial System in the Dominican Republic: Legal Aspects," prepared by Robert C. Effros and Héctor Elizalde, Legal Aspects, IMF, April.
- Larry D. Wall (1985) "Regulation of Banks' Equity Capital", November.
- Merrick, R. and Anthony Saunders (1985), "Bank Regulation and Monetary Policy", American Enterprise Institute for Public Research, November.
- Morrison, D.G. (1972), "Upper Bounds for Correlations between Binary outcomes and Probabilistic Predictions". *Journal of The American Statistical Association*, vol. 67.
- (1991), "Information Technology Choices in the Central Bank, Dominican Republic". UNDP/Harvard Institute for International Development.
- Ortega Francisco (1990), "Hacen historial de la crisis", *Periódico El Caribe*, 26 de noviembre.
- Ramos Wellington J. y Ramos Messina L. (1990), "Legislación bancaria dominicana" *Revista Descubrimiento*, Número especial, Fundación Ciencia y Arte, abril.
- Santomero Anthony and Joseph D. Vinso (1977), "Estimating the Probability of Failure for Commercial Banks and the Banking System", *Journal of Banking and Finance*, vol. 8.
- Superintendencia de Bancos (1982), "Sistema de información mecanizada para la banca dominicana", mimeo.
- The World Bank (1989), *World Development Report 1989*, June.
- Vojta, George (1973), "Capital Adequacy", New York, First National City Bank.
- Zinser James. et. al. (1986), "Mercado financiero no regulado", Centro de Estudios Monetarios y Bancarios, octubre.

## ANEXO I

Leyes que rigen el establecimiento y Operaciones de las Instituciones Financieras en la República Dominicana.

- 1) Ley Monetaria (Nº 1.528, de fecha 9 de octubre de 1947).
- 2) Ley Orgánica del Banco Central de la República Dominicana.  
Nº 6.142, de fecha 29 de diciembre de 1962).
- 3) Ley General de Bancos (Nº 708, 14 de abril de 1965).
- 4) Ley del Banco Nacional de la Vivienda (Nº 5.894 del 12 de mayo de 1962).
- 5) Ley de Bancos de Desarrollo (Nº 292, 30 de junio de 1966).
- 6) Ley de Bancos Hipotecarios (Nº 171 de junio de 1971)
- 7) Ley del Banco Agrícola (Nº 908, de 1º de junio de 1945 y modificación actualmente regida por la Ley de Fomento Agrícola Nº 6.186 del 12 de febrero de 1963)
- 8) Caja de Ahorro Para Obreros Y Monte Piedad (Nº 1.490 del 26 de julio de 1947 y modifíc.).
- 9) Corporación de Fomento Industrial (Ley Nº 5.909 del 16 de mayo de 1962 y modifíc.).
- 10) Instituto de Crédito Cooperativo (IDECOOP), (Ley Nº 5.909 del 16 de mayo de 1962).

## ANEXO II

Leyenda del anexo 2:

Dum	= Variable dependiente:	1 = banco cerrado
		0 = banco sin problemas
ACAPI	= Capital/activos totales	
PCAPI	= Capital/pasivos totales	
DCAPI	= Capital/depósitos totales	
PRCAPI	= Capital/préstamos	
EDEPT	= Depósitos/efectivo	
INGA	= Ingresos/gastos	
DEPV	= Depósitos a la vista	
DEPP	= Depósitos a plazo	
DEPA	= Depósitos de ahorro	
EFEC	= Efectivo	
EXEF	= Exceso de efectivo	
OAC	= Otros activos	

Cuadro 1  
**INSTITUCIONES DEL SECTOR FINANCIERO**  
 (Al 31 de diciembre de 1990)

Instituciones	Total	OP	Suc.	Agencias
Banco Central	2	1	1	
Bancos Comerciales	353	19	230	104
Bancos de Desarrollo	52	38	14	
Bancos Hipotecarios	68	13	55	
Banco Agrícola	30	1	29	
Asociaciones de Ahorro y Préstamos	27	27		
Casa de Préstamos de Menor Cuantía	56	56		
Financieras	367	367		

Nota: Hay 123 financieras que han sido cerradas.

Cuadro 2  
**FECHA DE INICIO DE OPERACIONES DE BANCOS COMERCIALES EXISTENTES**  
 (Al 31 de diciembre de 1990)

Bancos	Fecha	Bancos	Fecha
The Bank of Nova Scotia	1920	Banco Universal, S.A.	1982
The Chase Manhattan Bank	1962	Banco Fiduciario Dominicano, S.A.	1984
Citibank, N.A.	1962	Banco Mercantil, S.A.	1984
Banco Popular	1964	Banco Comercial BHD, S.A.	1985
Banco de Santander <sup>1</sup>	1977	Banco Dominicano-Hispano, S.A.	1985
Banco de los Trabajadores	1972	Banco Cibao, S.A.	1985
Banco Metropolitano, S.A.	1974	Banco del Caribe Dominicano	1986
Banco Dominicano del Progreso, S.A.	1975	Banco del Exterior Dominicano	1987
Banco del Comercio Dominicano, S.A.	1979	Banco Intercontinental	1986
Banco Nacional de Crédito, S.A.	1980	Unibanco <sup>2</sup>	1990
Banco Regional Dominicano, S.A.	1982		

Notas: <sup>1</sup> Luego pasó a ser el Banco Español, y más tarde se fusionó con el Banco Universal.

<sup>2</sup> Este Banco es la fusión de: Banco Panamericano, Banco Antillano, Banco Regional.

**Cuadro 3**  
**REPUBLICA DOMINICANA: GRUPOS FINANCIEROS**  
 (Al 31 de diciembre de 1990)

**Grupo Financiero Popular S.A.**

- a) Banco Popular Dominicano
- b) Banco Hipotecario Popular
- c) Financiera Empresarial
- d) Banco de Cambio Popular
- e) Remesas Popular
- f) Bienes Raíces Popular
- g) Credomatic Popular
- h) Credomatic del Caribe
- i) La universal de Seguros
- j) Centro Popular

**Grupo Financiero BHD**

- a) Banco Comercial BHD
- b) Banco Hipotecario Dominicano
- c) Banco de Desarrollo BHD
- d) Banco de Cambio Dominicano
- e) Remesas BHD
- f) Inmobiliaria Dominicana

**Grupo Financiero Nacional S.A.**

- a) Banco Nacional de Crédito
- b) Banco de Desarrollo Nacional
- c) Banco de Cambio Bancrédito
- d) Compañía Nacional de Seguros
- e) Reaseguradora Nacional

**Grupo Financiero Central de Créditos S.A.**

- a) Banco Mercantil
- b) Banco Hipotecario Central de Crédito
- c) Compañía Central de Crédito

**Grupo Financiero Universal<sup>3</sup>**

- a) Banco Universal
- b) Banco Hipotecario Universal
- c) Banco de Cambio Universal
- d) Financiera Universal

**Consortio Empresarial Horizontes Nacional<sup>4</sup>**

- a) Banco Hipotecario Horizontes
- b) Banco de Cambio Horizontes

- c) Horizontes Nacionales
- d) Inversiones Inmobiliarias Horizontes
- e) Descuentos y cobros Horizontes
- f) Autocrédito
- g) Préstamos Barahona
- h) Grupo Inmobiliario
- i) Corredores de Valores
- j) Empresas Horizontes

**Grupo Financiero Bancomercio**

- a) Banco del Comercio Dominicano
- b) Banco Hipotecario Bancomercio
- c) Banco de Desarrollo Bancomercio
- d) Banco de Cambio Bancomercio
- e) Consortio Bancomercio

**Grupo Financiero Hipotecas y Págarés, C por A<sup>5</sup>**

- a) Préstamos y Financiamiento, C. por A.
- b) Hipotecas y Pagarés, C por A.
- c) Cobranzas Efectivas
- d) Inmobiliaria Hipotecas y Pagarés

**Consortio Tropical<sup>6</sup>**

- a) Financiadora Tropical
- b) Banco de Cambio Tropical
- c) Financiadora del Cibao
- d) Tarjeta de Crédito Tropical  
(en proceso al momento de quiebra)

**Notas:** <sup>3</sup> Este Grupo Financiero fue intervenido por el Banco Central.

<sup>4</sup> Este Grupo Financiero quebró

<sup>5</sup> Este Grupo Financiero quebró

<sup>6</sup> Este Grupo Financiero quebró



REPUBLICA DOMINICANA: ENTIDADES NO AGRUPADAS BAJO RAZON SOCIAL  
(Al 31 de diciembre de 1990)

- |   |   |
|---|---|
| <p>I. a) Banco Antillano<br/>b) Banco de Desarrollo Interamérica<br/>c) Banco de Cambio Interamérica<br/>d) Compañía de Seguros Quisqueyana<br/>e) Inversiones Interamérica</p> <p>II. a) Banco Fiduciario Dominicano<br/>b) Banco Hipotecario Miramar<sup>7</sup><br/>c) Banco de Cambio Unión<br/>d) Inmobiliaria H.M.<br/>e) Servicios Financieros Automotriz</p> <p>III. a) Banco del Progreso Dominicano<br/>b) Banco Industrial de Desarrollo e Inversión<br/>c) Financiera Intercontinental</p> <p>IV. a) Banco Nacional de La Construcción<br/>b) Banco Continental de Desarrollo<br/>c) Banco de Cambio Investi<br/>d) Inmobiliaria Nac. de la Construcción</p> <p>V. a) Banco de Crédito Hipotecario<br/>b) Banco de Desarrollo de Exportación<br/>c) Inversiones FIDECA</p> <p>VI. a) Banco de Desarrollo La Moneda<br/>b) Inmobiliaria La Moneda</p> <p>VII. a) Inversiones Plaza<br/>b) Plaza Inmobiliaria<br/>c) Corredores y Servicios Plaza</p> <p>VIII. a) Grupo Financiero Corporativo<br/>b) Operaciones y Financiamientos Corporativos</p> <p>IX. a) Banco de Cambio Corporativo<br/>b) Financiera Corporativa<br/>c) Inmobiliaria Corporativa<br/>d) Banco de Desarrollo Corporativo</p> | <p>X.<sup>8</sup> a) Banco Cibao<br/>b) Banco Hipotecario Cibao<br/>c) Compañía de Seguros</p> <p>XI. a) Banco Panamericano<sup>9</sup><br/>b) Banco de Desarrollo Panamericano<sup>10</sup><br/>c) Inmobiliaria Panamericana<br/>d) Fintesa Inmobiliaria<br/>e) Financiera Internacional<br/>f) Banco de Cambio Osaka</p> <p>XII. a) Financiera de Inversiones, S.A. (FININSA)<sup>11</sup><br/>b) Inmobiliaria Fininsa</p> <p>XIII. a) Inmobiliaria Finabán<sup>12</sup><br/>b) Finabán, S.A.</p> |
|---|---|

Fuente: Lineamientos sobre la Reforma Financiera Dominicana. Banco Central de la República Dominicana.

Notas: <sup>7</sup> Este Banco se encuentra en Problemas.

<sup>8</sup> Las Instituciones Financieras aquí presentes han quebrado.

<sup>9</sup> Se fusionó, es ahora UNIBANCO.

<sup>10</sup> Quebró

<sup>11</sup> Quebró

<sup>12</sup> Quebró

Cuadro 4  
**REPUBLICA DOMINICANA: TASAS DE INTERES ESTATUTARIAS DE LOS  
 PASIVOS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS**  
 (en porcentaje por año)

	1985	1986	1987	1988
<b>Bancos comerciales:</b>				
Depósitos a la vista	—	—	—	—
Depósitos de ahorro	5,0	5,0	5,0	5,0
Depósitos a Plazo				
menos de 180 días	7,5	7,5	7,5	7,5
más de 180 días	9,5	9,5	9,5	9,5
Certificados de depósitos	9,5-18,0	9,5-16,0	9,5-16,0	9,5-18,0
<b>AAyP:</b>				
Depósitos de ahorro	6,0	6,0	6,0	6,0
Depósitos a Plazo				
30-180 días	8,0	8,0	8,0	8,0
más de 180 días	10,0	10,0	10,0	10,0
Certificados de depósitos	9,5-18,0	9,5-16,0	9,5-16,0	9,5-18,0
<b>Financieras:</b>				
Fondos en administración y certificados de inversión	—	—	—	20,0
<b>BC:</b>				
Bonos de Estabilización	16,0	14,0	—	—
Certificados de Participación	—	7,0	10,0	24,0
<b>Bancos hipotecarios:</b>				
Depósitos a plazo				
30-180 días	7,5	—	—	—
más de 180 días	9,5	9,5	9,5	9,5
Cédulas hipotecarias (5 años en adelante)	11,0	11,0	11,0	11,0
Certificados Financieros:	18,0	16,0	16,0	18,0
<b>Bancos de desarrollo:</b>				
Fondos en administración	8,5	8,5	8,5	8,5
Bonos financieros	11,0	11,0	11,0	11,0
Certificados Financieros	18,0	16,0	16,0	18,0
<b>Memorándum:</b>				
Tasa de inflación (promedio)	37,5	9,7	15,9	44,4
Tasa de inflación (año a año)	28,3	6,5	25,0	57,6
Tasa de cambio mercado libre % depreciación	-3,9	3,5	37,1	23,8
Bonos del Tesoro E.U.A.	7,5	6,0	5,8	6,7
Tasa de retorno ex post en bonos del Tesoro de E.U.A.				

Cuadro 4 (continuación)

	1989	1990	1991
<b>Bancos Comerciales:</b>			
Depósitos a la Vista	—	—	—
Depósitos de Ahorro	5,0	8,5-10,5	Libre
Depósitos a Plazo			
menos de 180 días	7,5	10,5-12,5	Libre
más de 180 días	9,5	10,5-14,5	Libre
Certificados de Depósitos	9,5-16,0	9,5-18,0	12,0-24,0
<b>Asociaciones de Ahorro y Préstamos:</b>			
Depósitos de Ahorro	6,0	10,5	Libre
Depósitos a Plazo			
menos de de 180 días	8,0	10,5-12,5	Libre
más de 180 días	10,0	10,0	12,5-14,5
Certificados de Depósitos	9,5-16,0	9,5-18,0	12,0-24,0
<b>Financieras:</b>			
Fondos en Administración y certificados de Inversión	24,0	36,0	Libre
<b>BC:</b>			
Bonos de Estabilización	—	—	—
Certificados de Participación	24,0-26,0	30,0-36,0	Libre
<b>Bancos Hipotecarios:</b>			
Depósitos a Plazo			
30-180 días	9,5	10,5-12,5	Libre
más de 180 días	11,0	12,5-14,5	Libre
Cédulas Hipotec. (5 años en adelante)	—	14,0-16,0	Libre
Certificados financieros	24,0	24,0-36,0	Libre
<b>Bancos de Desarrollo:</b>			
Fondos en Administración	8,5	8,5-10,5	Libre
Bonos Financieros			
hasta 360 días	11,0	12,0-14,0	Libre
de 1 a 3 años	12,0	14,0-16,0	Libre
más de 3 años	—	15,0-16,0	Libre
Certificados Financieros	24,0	24,0-36,0	Libre
<b>Memorándum:</b>			
Tasa de Inflación (promedio)	15,9	44,4	44,5
Tasa de Inflación (año a año)	25,0	57,6	38,7
Tasa de cambio mercado libre (% deprec.)	37,1	23,8	10,2
Bonos del Tesoro E.U.A.	5,8	6,7	8,3
Tasa de Retorno Expost en bonos del Tesoro de E.U.A.			

Cuadro 5  
REQUERIMIENTOS MÍNIMOS DE CAPITAL

A DICIEMBRE DE 1988

Instituciones	Banco Com.	Banco Des.	Banco Hip.	AAyP	Financieras
Requisito de capital					
a) Capital pagado					
- Oficina principal					
Distrito Nacional	12,0	6,0	6,0	6,0	1,20
Resto del país	6,0	3,0	3,0		0,60
- Sucursal o Agencia					
Distrito Nacional	1,0	0,6	0,6		0,10
Resto del país	0,5		0,3		0,05
b) Limite de endeudamiento	10:1	20:1	12:1		10:1
Reserva legal	*20%	*10%			*20%
Composición capital pagado	50% en un mínimo de 5 accionistas con participación máxima de 20% en forma individual. El 50% restante en mínimo de 20 accionistas con no más del 5 en forma individual.				Se inició igual procedimiento para llegar a esta distribución

A FEBRERO DE 1991

Instituciones	Banco Com.	Banco Des.	Banco Hip.	AAyP	Financieras
a) Capital pagado					
- Oficina principal					
Distrito Nacional	25,0	8,0	10,0		2,00
Resto del país	12,5	4,0	5,0		1,00
b) Limite de endeudamiento	10:1	20:1	12:1		10:1
Reserva legal	*20%		*10%		*20%
Composición capital pagado	50% en un mínimo de 5 accionistas con participación máxima de 20% en forma individual. El 50% restante en mínimo de 20 accionistas con no más del 5 en forma individual.				Se inició igual procedimiento para llegar a esta distribución

Cuadro 6  
ESTIMACIONES DE LA PROBABILIDAD DE CRISIS ECONOMICA

Ec.	Const.	EDEPT	INGA	ACAPI	PCAPI	DCAPI	PRCAPI	R	F	D-W
1	1,35 (6,67)	0,13 (5,37)	-0,012 (-7,39)	-0,001 (-0,10)				0,518	32,9	1,45
2	1,39 (6,15)	0,12 (5,27)	-0,012 (-7,58)		-0,01 (-0,44)			0,519	33,0	1,50
3	1,38 (6,33)	0,12 (5,28)	-0,012 (-7,58)			-0,06 (-0,42)		0,519	33,0	1,149
4	1,43 (5,44)	0,12 (5,13)	-0,012 (-7,20)				-0,126 (-0,48)	0,519	33,1	1,51
5	1,35 (6,80)	0,13 (5,42)	-0,012 (-7,79)					0,524	50,0	1,46

Nota: Los estadísticos t se presentan entre paréntesis.

Fuente: DOM/87/010

**Legendas:**

Ec.	=	Ecuación
Const.	=	Constante
EDEPT	=	Depósitos totales/efectivo
INGA	=	Ingresos/gastos
ACAPI	=	Capital/activo
PCAPI	=	Capital/pasivo
DCAPI	=	Capital/depósitos
PRCAPI	=	Capital/préstamos
R	=	Coefficiente de determinación ajustado
F	=	Estadístico F
D-W	=	Durbin-Watson

Cuadro 7  
PROBABILIDAD DE QUIEBRA DE LA BANCA COMERCIAL

EDEPT**	*INGA = 120 QUIEBRA	INGA = 105 QUIEBRA
1.0	0.030	0.213
2.0	0.159	0.339
3.0	0.285	0.465
4.0	0.411	0.591
5.0	0.537	0.717
6.0	0.663	0.843
7.0	0.789	0.969
8.0	0.915	
8.7	1.000	

Notas: \* Coeficiente Ingresos/gastos  
\*\* Coeficiente Depósitos/efectivo.

Fuente: DOM/87/010 PNUD

Cuadro 8  
EVOLUCION DE LA PROBABILIDAD DE QUIEBRA  
(Porcentajes)

Banco	1989		Marzo	1990	
	Septiembre	Diciembre		Junio	Septiembre
Universal	30	33	80	95	nd
Panamericano	73	100	97	nd	nd
Antillano	88	36	70	nd	nd
Banregión	44	47	59	nd	nd
Cibao	100	nd	nd	nd	nd
Domínico-Hispano	100	nd	nd	nd	nd
Del Caribe	13	64	41	41	87

Fuente: DOM/87/010 PNUD

Cuadro 9  
SECTOR FINANCIERO DE LA REPUBLICA DOMINICANA

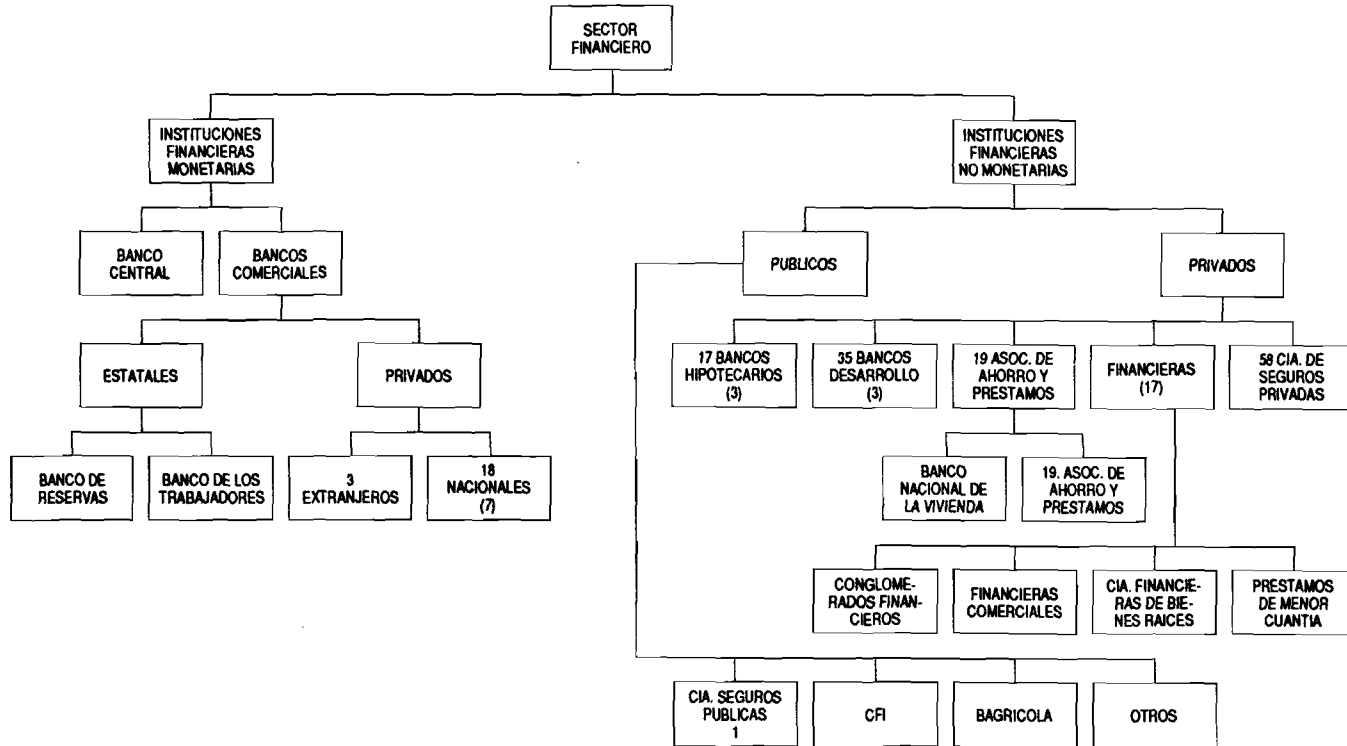
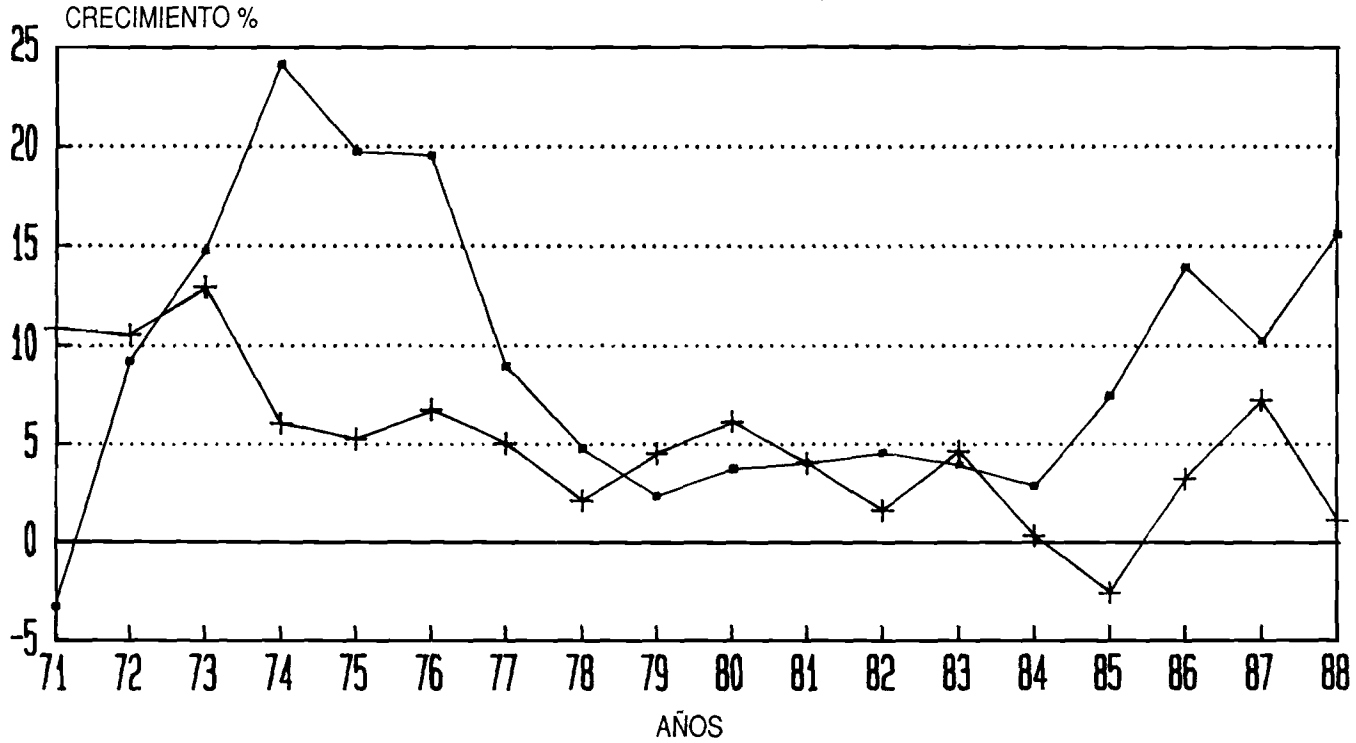


Gráfico 1  
CRECIMIENTO SECTOR FINANCIERO Y PBI



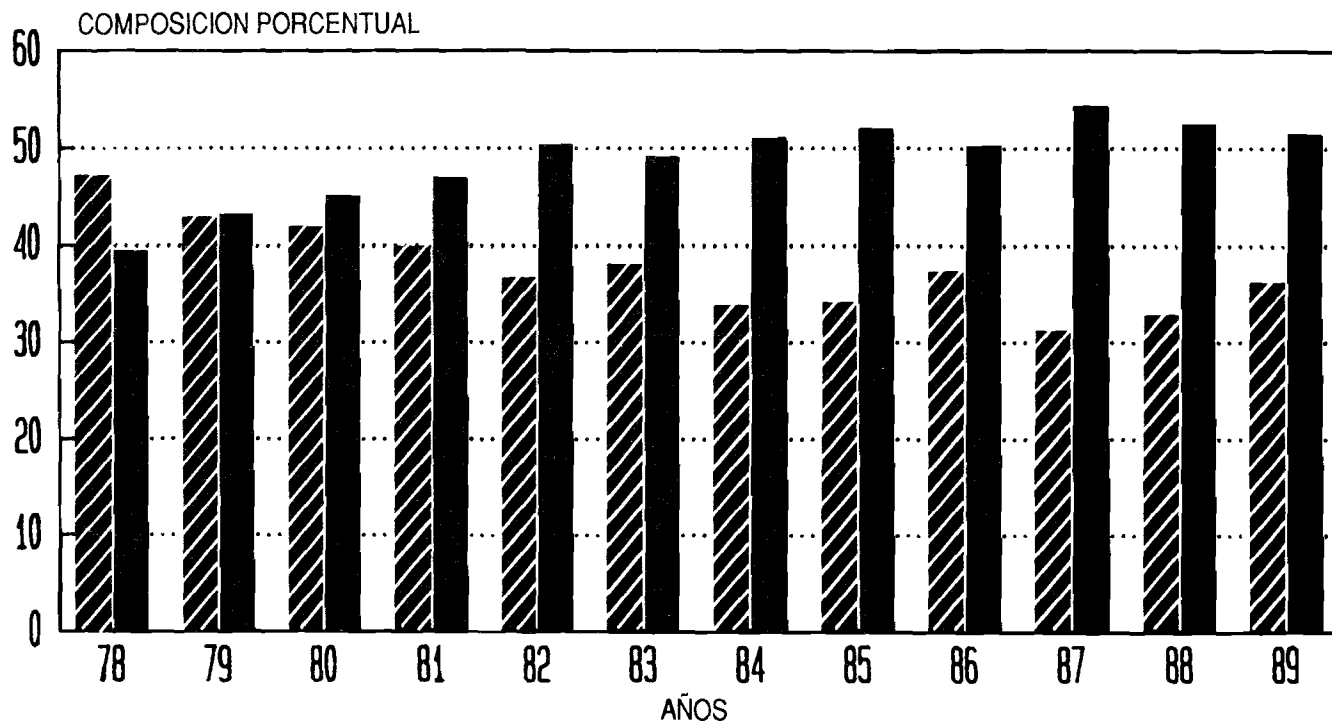
FUENTE: DOM/87/010 PNUD

—■— SECTOR FINANCIERO


-+ PBI



Gráfico 2  
PASIVOS CON EL SECTOR PRIVADO



FUENTE: DOM/87/010 PNUD

 BANCOS COMERCIALES


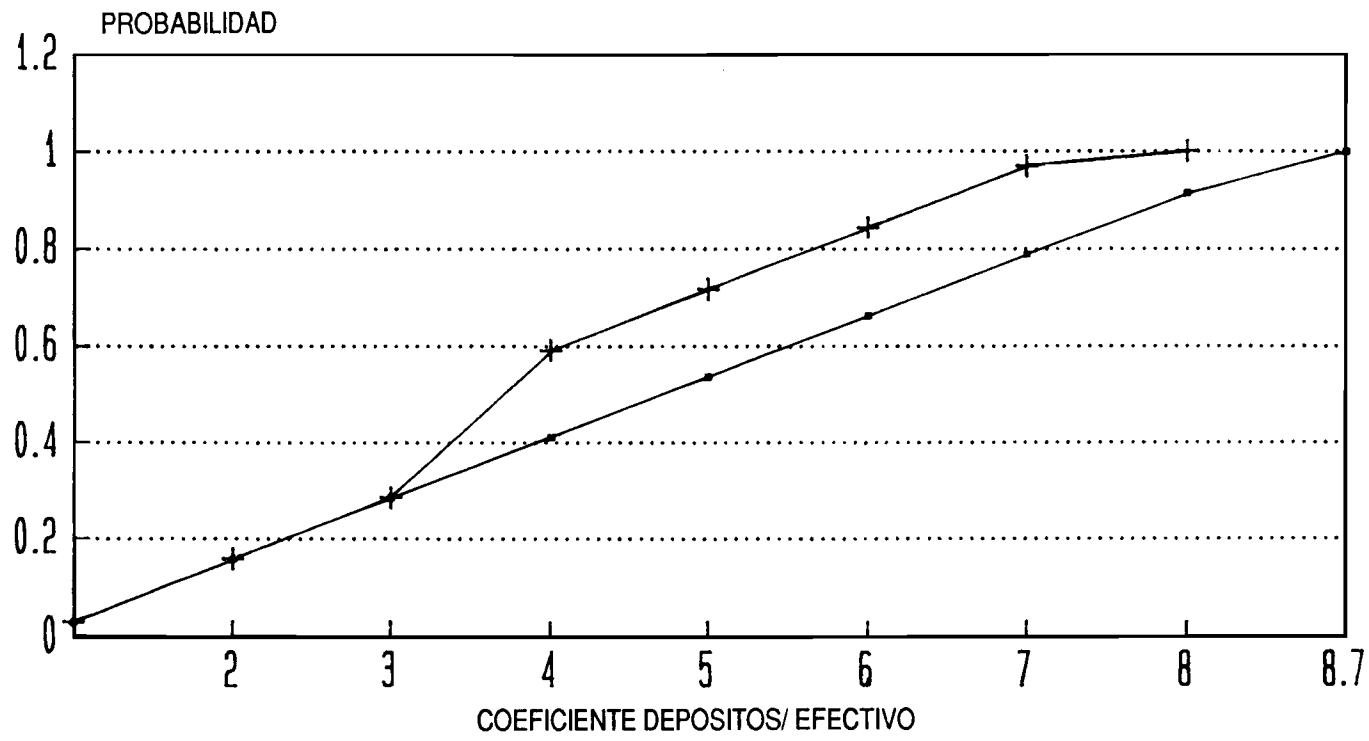
 INST. NO MONETARIAS

Gráfico 3  
**PROBABILIDAD DE QUIEBRA BANCARIA**



FUENTE: DOM/87/010 PNUD

—●— INGA= 120      —+— INGA=105

## NOTA DE LOS AUTORES

**Jaime Aristy Escuder:**

Doctor en Economía, Universidad de Barcelona, España. Consultor del PNUD, República Dominicana.

**Rafael Díaz Arias:**

Licenciado en Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Costa Rica, Licenciado en Derecho, Universidad Autónoma de Centroamérica. Contador Público. Ex Director del Departamento Financiero del Banco Central, Ex Auditor General de Entidades Financieras.

**Héctor Guilliani Cury:**

Master of Arts, Mc. Gill University, Canadá. Asesor de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República. Ex consultor del Proyecto "Formulación de Políticas Macroeconómicas" del PNUD, República Dominicana.

**Guillermo Ramírez Vilardell:**

Ingeniero Comercial, Universidad de Chile. Master in Economics, Yale University. Ex Superintendente de Bancos e Instituciones Financieras, Chile. Consultor del FMI y B.M.

**Elías Salama:**

Contador Público, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Master in Economics, Yale University. Ex Gerente General del Banco Central de la República Argentina. Investigador asociado del Instituto Torcuato Di Tella, Argentina.