

# Regulación y supervisión de la Banca

Experiencias en América Latina y el Caribe  
Volumen 2

GUATEMALA  
MEXICO  
PARAGUAY  
PERU  
VENEZUELA

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 N° 82.337 – 1ra. edición

I.S.B.N.: 956-7122-05-9

---

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

Impreso en Chile / Printed in Chile

Diagramación: Patricio Velasco García

Impresión: S.R.V. Impresos S.A. – Fono 556 5796

Santiago, Abril de 1992

**INDICE  
GENERAL**



## INDICE GENERAL

INTRODUCCION .....	11
REGULACION Y SUPERVISION DE LA BANCA EN GUATEMALA .....	21
I. El entorno de la supervisión .....	25
II. La supervisión financiera .....	34
III. Proposiciones de reformas y adecuación del marco institucional .....	45
REGULACION Y SUPERVISION DE LA BANCA EN MEXICO .....	63
I. Síntesis histórica del pasado reciente .....	67
II. Período de la banca nacionalizada: Tratamiento de los bancos con problemas .....	76
III. Marco legal y regulatorio de la banca .....	80
IV. Las agrupaciones financieras .....	101
V. El banco de México .....	103
VI. La comisión nacional bancaria .....	109
VII. Supervisión de la banca múltiple .....	114
VIII. Comentarios y consideraciones finales .....	142
REGULACION Y SUPERVISION DE LA BANCA EN PARAGUAY .....	147
I. Aspectos generales y evolución reciente .....	151
II. Evaluación del sistema de regulación y supervisión de la solvencia bancaria .....	164
III. Deficiencias del proceso en marcha y propuestas .....	177
REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL PERU .....	195
Introducción .....	199
I. Evaluación del sistema .....	201
II. Reformas recientes .....	218
III. Recomendaciones y conclusiones .....	227
REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA EN VENEZUELA .....	243
Introducción .....	247
I. Descripción del sistema de supervisión y regulación .....	248
II. Hacia un nuevo marco regulatorio .....	277
NOTA ACERCA DE LOS AUTORES .....	293



## **INTRODUCCION**

**Günther Held  
Raquel Szalachman**





Las experiencias de liberalización financiera impulsadas en diversos países latinoamericanos en los últimos años terminaron en varios casos en crisis que provocaron graves trastornos a la economía en su conjunto. El análisis comparado comprueba que un factor común de estos fracasos fue la existencia de importantes rezagos y/o severas fallas en la supervisión y regulación de la banca. La lección clara es que cuando la liberalización del crédito y de las tasas de interés ha tenido lugar sin que se haya producido previamente una adecuación de tales sistemas, el resultado es el descontrol financiero, que precipita situaciones financieras problemáticas y crisis de solvencia.

De otro lado, uno de los componentes fundamentales de los procesos de ajuste estructural que se están llevando adelante en numerosos países latinoamericanos es la reforma financiera. La adecuación del marco institucional en que se desenvuelve la supervisión y regulación de la banca juega un papel crucial en el empeño de promover la competencia; de elevar la eficiencia en los mercados de crédito y de capital; y de preservar, al mismo tiempo, la solvencia de las entidades financieras.

Se comprende entonces por qué en los últimos años la regulación y supervisión de la banca ha pasado al primer plano en las discusiones concernientes a la política económica en la región. Los puntos que suscitan mayor controversia a este respecto tienen que ver con el régimen de garantía o de seguro a los depósitos y con los mecanismos de control de la solvencia de los bancos e instituciones financieras.

La existencia de una garantía o de un seguro explícitos entraña inconvenientes severos si no se adoptan algunos resguardos indispensables. En

efecto, dicho esquema puede favorecer un comportamiento socialmente inconveniente por parte de los depositantes, al inducirlos a despreocuparse por completo del análisis de la solvencia de las instituciones financieras a las que confían sus recursos, dejándose seducir por las que les ofrecen el pago de las tasas de interés más altas. Según la modalidad que asuma, la existencia de una garantía o seguro puede asimismo, al conjurar la amenaza de los retiros masivos de depósitos, incentivar un comportamiento proclive al riesgo por parte de los bancos, con el deterioro consiguiente de la calidad de sus carteras crediticias. Cabe concluir entonces que la instauración de un régimen poco afinado de garantía o seguro en favor de los depósitos tiene el grave inconveniente de hacer recaer sobre la autoridad todo el peso de la regulación y supervisión de la solvencia de la banca.

Ahora bien, el paso inicial e imprescindible para la instauración de mecanismos de control de esa solvencia por parte de un ente estatal regulador y supervisor lo constituye la oportuna y adecuada evaluación del riesgo de cartera y de otros riesgos que encaran las instituciones financieras. Un principio básico para la preservación de la solvencia de éstas consiste en el íntegro aprovisionamiento de los riesgos cuantificables. Si esta condición se cumple y si los activos fijos se encuentran valorados a precios de mercado, el capital y las reservas contables representarán debidamente el patrimonio efectivo de las instituciones financieras.

Otros instrumentos que han dado pruebas de gran eficacia para el control de los riesgos a que está expuesta la banca son la definición rigurosa de lo que se entiende por personas y empresas vinculadas a la propiedad y gestión de las instituciones financieras, así como la imposición de límites a los créditos otorgados a estos destinatarios.

El incremento de los requisitos de patrimonio efectivo, y no meramente de las dotaciones contables de capital y reservas, constituye una importante vía para promover por parte de las instituciones financieras un comportamiento conservador y cauteloso en la concesión de crédito y en el manejo de los fondos. Las intensas fluctuaciones que experimentan en forma cíclica los sectores externos de muchos países de la región configuran otro de los factores que hacen aconsejable imponer requisitos de capital más exigentes a esas instituciones.

Al definir que una de sus tareas prioritarias en el bienio 1990/91 sería el análisis de los sistemas de regulación y supervisión de la solvencia de

la banca en los países de la región, el Proyecto Regional Conjunto CEPAL/PNUD "Políticas financieras para el desarrollo", RLA/90/001, tuvo como propósito coadyuvar al diagnóstico y la identificación de las alternativas de reforma financiera. Los estudios de caso fueron asignados a los consultores nacionales que figuraban entre los más calificados de sus respectivos países, en tanto que el Proyecto hizo las veces de supervisor y coordinador de los trabajos. Versiones preliminares de los mismos fueron discutidas en un seminario técnico que tuvo lugar en agosto último en la sede de la CEPAL en Santiago de Chile.

### Resúmenes de los trabajos

Elaborado por Edgard Balsells Conde, el estudio sobre Guatemala expone las principales características que presentó la regulación y supervisión del sistema bancario formal en el período 1985/90, a partir de una referencia al entorno macrofinanciero. Este último experimentó en agosto de 1989 un cambio de gran envergadura, al procederse a la liberalización de las tasas de interés y del tipo de cambio. El exhaustivo análisis deja de manifiesto el atraso y la falta de flexibilidad del marco institucional para responder a los desafíos que plantea la modernización financiera. El examen de tres experiencias de intervención registradas durante el sexenio deja de manifiesto las fallas del régimen de garantías y la falta de agilidad del sistema para la adopción oportuna de medidas de recuperación patrimonial. El trabajo concluye con algunas propuestas de reforma tendientes a la adecuación del régimen de garantía a los depósitos, el diseño de nuevas metodologías para una adecuada evaluación de la calidad y el riesgo de la cartera de crédito y de activos, y la definición e imposición de límites a las operaciones con empresas y personas relacionadas.

Desde el reordenamiento de su sistema bancario, México no registra ninguna crisis generalizada en este sector, señala el estudio elaborado por Alberto Martínez. Los casos de insolvencia en las entidades crediticias han revestido carácter individual, concentrándose en el período 1960/75. Factores desencadenantes fueron casi siempre la concentración excesiva de riesgos y una deficiente administración del crédito. A partir de 1987, esto es en pleno período de la banca nacionalizada, comienza a operar el Fondo de Apoyo Preventivo para la Banca Múltiple, que traspassa al conjunto del

sistema bancario los costos de la asistencia financiera que es preciso dispensar a los bancos en apuros. Hasta 1990, ocho instituciones habían sido auxiliadas transitoriamente por ese fondo.

Puede afirmarse que las normas legales y reglamentarias a que se encuentra sujeta la banca nacionalizada, las disposiciones regulatorias del Banco de México y la inspección y vigilancia a cargo de la Comisión Nacional Bancaria han funcionado con un razonable grado de eficiencia en la salvaguardia de la solidez del sistema en su conjunto. Sin embargo, las vulnerabilidades de algunos mecanismos de supervisión impidieron la detección oportuna de anomalías, en especial en lo tocante a carteras crediticias. El reciente establecimiento de nuevos mecanismos de vigilancia preventiva a través de sistemas automatizados y la calificación y clasificación periódica de la cartera de crédito de acuerdo al riesgo de estas operaciones, con la correspondiente e inmediata constitución de las provisiones globales de protección, debieran contribuir a la superación de las fallas mencionadas.

La banca mexicana vive desde 1989 un acelerado proceso de transformaciones. Este incluye la reprivatización del sector, la liberalización del esquema regulatorio y del encaje, así como el diseño de un nuevo marco legal, que permite la creación de agrupaciones financieras. Estas últimas pueden estar constituidas por bancos, casas de bolsa, compañías aseguradoras y afianzadoras, lo mismo que por otros intermediarios financieros no bancarios, entre los que figuran las organizaciones auxiliares de crédito.

La adopción de una nueva estrategia de regulación y supervisión se ha transformado en una necesidad con la aparición de estas agrupaciones. En efecto, es preciso ahora tener en cuenta no sólo a cada una de las instituciones, sino también al grupo del que forma parte, que configura en la práctica una sola unidad económica-financiera. Ello requiere, entre otras medidas, homogeneizar en lo pertinente la normativa y las disposiciones regulatorias de los diversos sectores, extender a todas las instituciones que manejan activos crediticios la exigencia de clasificarlos según grado de riesgo y de cumplir ciertas especificaciones mínimas en materia de diversificación. Procede también procurar la homogenización de los criterios contables y de valuación, a fin de definir un procedimiento técnico confiable para la consolidación de cifras que permitan conocer y evaluar sobre bases sólidas la situación del conglomerado en su conjunto, lo cual supone una estrecha coordinación entre los distintos organismos supervisores.

En el estudio sobre Paraguay, Beltrán Macchi señala que el sistema financiero de ese país estuvo sujeto a una política de represión hasta fines de la década de los ochenta. La fijación artificialmente baja de las tasas de interés y los tipos de cambio, la asignación discrecional del crédito a través de redescuentos, la prohibición de realizar préstamos en moneda extranjera, la imposición de encajes excesivos, la aplicación de gravámenes a las transacciones financieras y la falta de instrumentos adecuados de ahorro conspiraron, entre otros factores, contra el desempeño del sector financiero formal. Este contexto marcadamente intervencionista incentivó la desintermediación financieros y la fragmentación del sistema. Indujo asimismo el desvío y la concentración del crédito; distorsionó la disponibilidad y el precio del dinero en el mercado; y dio impulso a una fuerte expansión de las actividades financieras informales.

Entre las principales medidas adoptadas a partir de 1989 para modificar dicho contexto destacan la liberalización de los tipos de cambio; la liberalización gradual de la tasa de redescuento hasta ubicarla a precios de mercado; la reducción paulatina de los encajes legales y la introducción de instrumentos modernos de control monetario. En cambio, se ha postergado la reforma y adecuación de la regulación y supervisión de la banca. El documento destaca la urgencia de avanzar con rapidez en estos aspectos, con el objeto de crear bases sólidas para la liberalización financiera en curso.

En su estudio sobre el Perú, Gerardo Gonzales Arrieta analiza la responsabilidad que las fallas en el sistema de regulación y supervisión han tenido en el surgimiento de problemas de solvencia en los últimos años; y comenta las recientes modificaciones introducidas a los esquemas de regulación y supervisión, formulando propuestas para la introducción de nuevas mejoras.

El sistema vigente hasta hace poco se caracterizaba por la concesión de una garantía implícita del Estado a los depósitos y por la aplicación de controles a los riesgos de bancos e instituciones financieras. Es propio de este régimen que toda la supervisión recaiga en el ente fiscalizador, ya que la garantía induce a los depositantes a desentenderse del examen de los riesgos y la situación de solvencia de los intermediarios financieros. Por esta razón, durante la década de los ochenta se introdujeron normas encaminadas a limitar y evaluar los riesgos de cartera y a constituir provisiones para salvaguardar el patrimonio de las entidades del sistema.

La dispersión de las normas, la escasa transparencia imperante en materia de riesgos y situación patrimonial de los intermediarios, la vaguedad de los límites impuestos a los créditos relacionados y el rezago permitido para aprovisionar los riesgos impidieron prevenir el surgimiento de problemas de solvencia. La reciente promulgación de una nueva ley general de bancos constituye un gran avance hacia el ordenamiento de las normas legales en materia de regulación y supervisión financiera. Consagran ellas un régimen explícito de garantía sólo para "los pequeños depositantes" e incorporan mecanismos de regulación y supervisión preventivos, algunos de los cuales ya se encontraban en aplicación. El autor recomienda precisar la configuración de la garantía explícita a los depósitos, perfeccionar la medición de los riesgos de cartera de los intermediarios financieros, establecer de manera rigurosa las provisiones que corresponden a cada categoría de riesgo y reajustar los capitales mínimos de los intermediarios, de modo de inducir un incremento real de los patrimonios de estos últimos.

Finalmente, el estudio sobre Venezuela plantea que es imperioso redefinir el papel que jugarán las instituciones públicas a cargo de la regulación y supervisión en ese país, ante la inminente liberalización del sistema financiero. El documento, elaborado por Richard Hausmann, con la colaboración de Roberto Rigobón y Carlos Jaramillo, llega a esta conclusión después de examinar los principales casos de insolvencia bancaria registrados en el quinquenio 1985/89.

Cabe señalar que las labores de regulación y supervisión del sistema bancario venezolano se encuentran repartidas entre el Banco Central, la Superintendencia de Bancos y el Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), creado para auxiliar a las empresas financieras que enfrenten problemas de insolvencia. El marco legal ha sido objeto de algunos ajustes en los últimos años, pero persisten la superposición de funciones y vacíos de competencia, en buena medida porque no existen procedimientos claros para discernir cuándo los problemas son de liquidez, esto es transitorios, y cuándo de solvencia o de carácter estructural. De otro lado, la Superintendencia carece de atribuciones para remover a los ejecutivos superiores de las entidades en problemas y retirar licencias de operación.

## Complacencia

El proceso de producción de este libro estuvo a cargo de Raquel Szalachman, experta del proyecto, en tanto que la revisión editorial la efectuó el periodista Raúl Gutiérrez.

Con satisfacción ponemos este volumen en manos de las autoridades de los sistemas financieros, los profesionales y ejecutivos vinculados a la banca, y los académicos y estudiantes de economía y finanzas. Nos asiste la certeza de que en estos estudios encontrarán valiosas lecciones y recomendaciones encaminadas a mejorar y fortalecer los esquemas de regulación y supervisión de la banca en los países de la región.

*Günther Held*  
Asesor Técnico Principal  
del Proyecto

*Raquel Szalachman*  
Experta Financiera

Santiago de Chile, marzo de 1992





**REGULACION Y SUPERVISION DE  
LA BANCA EN GUATEMALA**

Edgar Balsells Conde



# CONTENIDO

<b>INTRODUCCION</b>	25
<b>I. EL ENTORNO DE LA SUPERVISION</b>	25
1. Evolución de la economía	25
2. Desenvolvimiento económico reciente	28
3. Las políticas monetarias y financieras recientes	29
4. El Sistema Financiero	31
<b>II. LA SUPERVISION FINANCIERA</b>	34
1. El marco legal básico	34
2. Evaluación del régimen de garantía a los depositantes	37
a) La intervención del Banco Inmobiliario	37
b) La intervención de la Corporación Financiera Nacional -CORFINA-	40
c) Intervención del Banco Nacional de la Vivienda -BANVI-	42
d) Otros mecanismos de regulación y supervisión	43
<b>III. PROPOSICIONES DE REFORMA Y ADECUACION DEL MARCO INSTITUCIONAL</b>	45
a) Seguro sobre depósitos	46
b) Empresas relacionadas	47
c) Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos	48
d) Ley de Bancos	49
e) Ley Orgánica del Banco de Guatemala	50
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	50
<b>ANEXO I</b>	
Constitución de Provisiones	51
<b>ANEXO II</b>	
Cuadros Estadísticos	53
Gráficos	59



## INTRODUCCION

El presente trabajo pretende caracterizar los principales elementos atinentes a la supervisión financiera en Guatemala. Considerable importancia se otorga al análisis de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia, así como al marco jurídico vigente, ya que tales aspectos ejercen influencia determinante sobre el carácter y la calidad de la regulación. Por eso mismo, cobran gran importancia en el diseño de propuestas para mejorar la eficiencia y eficacia de la supervisión.

El tema resulta de gran actualidad en Guatemala, donde el Banco Central viene en el último tiempo adoptando medidas tendientes a la liberalización de tasas de interés y a la diversificación de la cartera crediticia. Ellas han redundado en una mayor competencia interbancaria, en el florecimiento de las operaciones bursátiles y en el auge del mercado financiero informal. Tales fenómenos han precipitado, a su turno, un debate a fondo acerca de la conveniencia de redefinir el esquema de regulación financiera imperante en el país.

### I. EL ENTORNO DE LA SUPERVISION

#### 1. Evolución de la economía

Las satisfactorias tasas de crecimiento que registró en la década de los setenta la economía guatemalteca fueron producto, entre otros factores, de la inercia

adquirida al consolidarse la integración centroamericana. El país se cuenta entre los principales beneficiarios de este proceso. En el quinquenio 1975-1979 la tasa media de expansión del producto fue poco superior a 6%, más que duplicando la poblacional, que fue de 2,9% (Mejicanos, 1987).

Sin embargo, a fines de ese período sobreviene una etapa de "debilitamiento y creación de desajustes" (CEPAL, 1984), situación que se agrava a partir de 1982, cuando se inicia una fase de "crisis con desajustes acumulados", la cual abarca hasta 1986. Entre los factores causantes de este deterioro, Bulmer-Thomas (1987) destaca la pérdida de dinamismo del comercio intra-centroamericano, que erosionó severamente los flujos reales de la economía, en especial las actividades manufactureras; y el problema fiscal, derivado de que mientras la carga tributaria permaneció sin variaciones, se produjeron sucesivos choques de oferta, con un saldo neto que exacerbó el proceso inflacionario.

Intervienen además una serie de factores socio-políticos, cuya consideración es imprescindible para entender el origen de los desequilibrios macroeconómicos en Guatemala. La década de los setenta se asocia con la existencia de gobiernos militares, los cuales interactúan con pequeños grupos privados de mentalidad más bien mercantilista y, por tanto, reticentes a la introducción de reformas. Todo ello se traduce en decisiones de política económica con escasos efectos retroalimentadores.

La resistencia que manifiesta el sector bancario comercial a competir, incluso con posterioridad a la liberalización de las tasas de interés en 1989, constituye un legado de la mentalidad de los años setenta. Temas como la libre entrada y salida de entidades financieras y la propia liberalización de la tasa de interés sólo cobran relieve a mediados de la década de los ochenta.

Ningún recuento de la gestación de los desequilibrios económicos estaría completo sin una referencia al deterioro de la balanza de pagos. De acuerdo a un estudio del Fondo Monetario Internacional (IMF, 1984), el descenso del precio del café y las subidas de la cotización del petróleo y de las tasas de interés externas son factores suficientes para explicar los saldos declinantes en la cuenta corriente anotados durante este período "de debilitamiento y generación de desajustes".

La inseguridad política en que se sume Guatemala a partir de 1978 provoca una acentuada declinación de los cuantiosos ingresos por concepto

de turismo y una masiva fuga de capitales privados, que en 1977 sobrepasa los 500 millones de dólares (*Federal Reserve Bulletin*, 1977), con el devastador efecto consiguiente sobre las cuentas externas.

El alza en las tasas internacionales de interés y la severa contracción de los flujos de financiamiento externo causaron grandes perjuicios a la ya debilitada economía guatemalteca. Con todo, los estragos fueron menos graves que los sufridos por otros países del área, como, por ejemplo, Costa Rica.

Los comienzos de la década de los ochenta se caracterizan por un repliegue de la inversión privada, compensado por un incremento de la de origen público, repunte que se financia mediante emisión monetaria, impuestos al comercio exterior y racionamiento del crédito, medidas que dan cuenta de los criterios que inspiran política económica. Con todo, tales fuentes son incapaces de allegar los recursos indispensables para solventar los compromisos en materia de gasto público, insuficiencia que hace crisis en 1981, cuando la significación del déficit fiscal alcanza a 7,1% del PIB, nivel histórico sin precedentes. Se torna evidente por entonces el imperativo de aplicar políticas de ajuste centradas en medidas convencionales.

Sin embargo, las vicisitudes políticas, con golpes de estado en 1982 y 1983, impiden la puesta en práctica de un proceso coherente de ajuste.

Para fines de periodización de la política económica, 1984 constituye un año relevante. En efecto, producto del sistemático deterioro de la Balanza de Pagos, el presidente del Banco Central recomienda al Gobierno la aplicación de la segunda parte de la Ley Monetaria, que consiste en la implantación de un régimen cambiario de tipos múltiples. La estrategia consistió en avanzar a marchas forzadas hacia la unificación cambiaria, consistente en el establecimiento de un mercado libre de carácter flotante. En forma paralela se acogen recomendaciones de expertos del FMI tendientes a modernizar la estructura tributaria, que es el "talón de Aquiles" del sistema. El categórico rechazo del sector privado organizado obliga, empero, a la pronta derogación del respectivo paquete fiscal.

En 1985 se inicia la transición a la democracia, proceso que fortalece la institucionalidad del país y tiene favorables efectos sobre el diseño de la política económica. La convocatoria a un proceso de concertación inaugura una dinámica relativamente más abierta en materia de debate económico, proceso que coincide con la elaboración de una nueva Constitución Política.

En las elecciones presidenciales y los comicios parlamentarios celebrados conjuntamente en 1986 el Partido Demócrata Cristiano obtiene un amplio triunfo, lo que suscita efectos favorables en materia de credibilidad y expectativas.

Las dificultades del sector externo se atenúan, debido a que los precios de café suben y los del petróleo importado bajan, aparte de que la puesta en funcionamiento de la mayor central hidroeléctrica del país permite un considerable ahorro en la importación de combustible (Pape, 1986). Buena parte del esfuerzo y la discusión en el campo económico se centran en medidas de estabilización y ajuste, principalmente de carácter cambiario y monetario.

La rigidez de las posiciones de los principales grupos de presión impide, sin embargo, la adopción de medidas de saneamiento de las finanzas públicas. En materia cambiaria se logran algunos avances en el proceso orientado a la unificación, pero el rezago de la tasa de cambio lleva a un desajuste que se hace sentir en el segundo semestre de 1989 y, con más fuerza, en la primera mitad de 1990.

## 2. Desenvolvimiento económico reciente

El persistente deterioro de la Balanza de Pagos hace en 1989 esfumarse la credibilidad mantenida durante el trienio precedente, irrumpiendo expectativas de devaluación del quetzal, en tanto que se agudiza el debate en torno del ajuste económico. No obstante la incertidumbre imperante, en agosto las autoridades oficializan el histórico paso a la liberalización de las tasas de interés, acompañado de implantación de una política de devaluación gradual (crawling peg) del tipo de cambio.

Téngase en cuenta el considerable atraso con que el país acomete la liberalización financiera, toda vez que políticas de este tipo habían comenzado a aplicarse desde mediados de los setenta en el Cono Sur de América Latina y desde principios de los ochenta en los principales centros financieros mundiales.

El ajuste gradual del tipo de cambio en Guatemala es rechazado por diversos agentes económicos y grupos de presión, los cuales exigen una mayor liberalización en el mercado de divisas. En noviembre de ese año las autoridades modifican las reglas del juego, adoptando en forma sorpresiva



un régimen de flotación total. De un día para el otro, el valor del tipo de cambio sube de Q. 2,78 a Q. 3,20 por dólar estadounidense. Las divisas retenidas en el exterior, por operaciones relacionadas con la exportación, ingresan al país. La preocupación principal se centra ahora en el control del incremento de los medios de pago, que en diciembre de 1989 equivale a un 60% del anotado durante el año en su conjunto. A lo largo de 1990 las autoridades económicas efectúan sucesivos intentos por contener las expectativas de devaluación.

Para el gobierno que asume en 1991 la tarea prioritaria ya no es el ajuste cambiario, sino la estabilización de la economía. Como producto de la flotación, el déficit cuasifiscal se acrecienta significativamente. La insuficiencia de la recaudación tributaria y el desequilibrio fiscal siguen constituyendo graves problemas.

En el contexto latinoamericano, la experiencia guatemalteca muestra programas de corto plazo parcialmente exitosos, los cuales, empero, no logran domeñar la rebeldía de las principales variables macroeconómicas. En definitiva, los avances en materia de ajuste se muestran incompatibles con aquellos en el campo de la estabilización, y viceversa. Así, en 1990 se despliega un gran esfuerzo de ajuste de carácter cambiario, pero la inflación llega al 60%, nivel sin precedentes en la historia moderna del país. El recurrente incumplimiento de las metas de corto plazo lleva, de otro lado, al aplazamiento de la institucionalización de un programa de ajuste estructural.

### **3. Las políticas monetarias y financieras recientes**

Las innovaciones financieras promovidas por las entidades privadas y la liberalización de las tasas de interés por parte de las autoridades constituyen dos de las características esenciales de los sistemas financieros modernos.

En Guatemala la innovación financiera no ha tenido fuerza suficiente como para promover por sí sola la liberalización de la tasa de interés, pero se vio complementada por otros factores.

Primero, las distorsiones fueron tornándose cada vez más evidentes. Según un estudio del Banco Mundial (1990), la falta de competitividad en el sistema financiero guatemalteco se debe, entre otros factores, a los perniciosos mecanismos de endeudamiento a que recurre el sector público; al

inadecuado tratamiento impositivo que se otorga a los instrumentos financieros; a la vigencia de regulaciones restrictivas; a la insuficiente supervisión de los intermediarios; a la mantención de barreras a la entrada, y a la vigencia de topes para a las tasas de interés, removidas sólo en agosto de 1989.

En segundo lugar, el rendimiento de los activos denominados en moneda extranjera fue sustancialmente superior al de los nacionales. Producto de la acelerada devaluación de la moneda guatemalteca a partir de noviembre de 1989 y de la inflexibilidad de las tasas de interés, se desencadenó una febril sustitución de moneda. Ello obligó a la ejecución de políticas financieras menos laxas, que procuraron transformar en positiva, en términos reales, la tasa interna de interés.

Veamos con un poco más de detenimiento la reciente evolución de las variables monetarias y financieras. En 1990 los medios de pago del sector privado no bancario aumentaron a Q. 7 388 millones, nivel 21,6% superior al anotado a finales del año precedente. Este incremento excedió en más del 50% la meta de crecimiento de los medios de pago (14%) fijada por la Junta Monetaria para ese año (IDEJEF, 1991).

Téngase en cuenta que ya el año anterior el incremento de los medios de pago había sido considerable, debido a los efectos de la flotación del quetzal.

El imperativo de aplicar una política monetaria activa llevó el fortalecimiento de los instrumentos de control monetario. Las operaciones de mercado abierto conformaban, sin duda, el instrumento más acorde con las exigencias de la modernización del sistema. Ellas constituyeron un punto de engarce vital entre la política monetaria y la financiera. En efecto, ante las renuencia de los bancos comerciales a competir, en el semestre iniciado en agosto de 1989 el Banco Central recurrió activamente a las operaciones de mercado abierto. Estas alcanzaron su monto máximo a principios de octubre de 1990, al sobrepasar los Q. 1 732 millones, nivel casi 70% superior al de diciembre anterior. Sin embargo, a partir del 10 de octubre las inversiones en valores públicos comienzan a decaer, al estabilizarse la tasa de interés nominal.

Dichas inversiones se recuperan en el primer trimestre de 1991, producto de la estabilización del tipo de cambio y de la definición de metas monetarias, cambiarias y crediticias que resultan creíbles a los agentes económicos.

Ellas se basan en el supuesto de que el PIB se ampliará 3,5% en términos reales.

La situación inicial en materia de balanza de pagos era problemática. Aun cuando las exportaciones seguían mostrando dinamismo, éste resultaba incapaz para solventar el incremento de las importaciones, producto del desajuste cambiario, persistiendo así la brecha en la balanza comercial.

Mayores aún eran los problemas en las cuentas fiscal y cuasifiscal. Los pagos externos en mora ascendían a unos US \$ 170 millones. La suma de ambos déficit bordeaba los Q. 2 000 millones, equivalente al 7% del PIB.

El propósito fundamental de la política es el quiebre de las expectativas inflacionarias, que se erigieron en un factor adicional en el resultado de un alza de 60% en el nivel general de precios.

Con tal propósito se decidió mantener la política cambiaria vigente, consistente en un mecanismo flexible, pero administrado, de asignación de divisas, usando un procedimiento de licitación que coexiste con un mercado extrabancario de importante envergadura. El tipo de cambio es revisado cada quince días, al obtenerse el promedio simple de las compras y ventas registradas en la licitación.

También se decidió mantener la política de operaciones de mercado abierto, como principal medida de neutralización de liquidez. En consonancia con el propósito de abatir las expectativas, fueron introducidos en el mercado instrumentos a menores tasas nominales, lo cual es congruente, según las autoridades monetarias, con la estabilización cambiaria.

Como soporte de dichas operaciones se dispuso elevar en tres puntos (de 20 a 23%) el encaje bancario, con alternativa de inversión. Dicho encaje fue unificado en el segundo semestre de 1990.

De otra parte, el crédito neto del Banco de Guatemala al sector público fue desde febrero de 1990 rebajado a cero. Sin embargo, en diciembre de ese año el Banco de Guatemala hubo de otorgar al Ministerio de Finanzas Públicas crédito por Q. 150 millones.

#### **4. El sistema financiero**

En Guatemala el sistema se encuentra constituido por un sector formal, que comprende las instituciones reguladas por el órgano fiscalizador máximo, y uno informal, compuesto por empresas no controladas, que han proliferado

en años recientes.

Ni siquiera la Superintendencia de Bancos posee información acerca del funcionamiento del sector informal, según quedó de manifiesto durante la realización de la presente consultoría. Nos limitaremos, en consecuencia, a formular al respecto algunas proposiciones que debieran ser objeto de una operacionalización mayor en futuros estudios.

El sector regulado o formal está integrado por bancos comerciales y compañías financieras.

A diciembre de 1990 existían 17 bancos comerciales privados (cuadro 1), siendo dos de ellos de capital extranjero y el Banco de los Trabajadores, de capital mixto. En marzo de 1991 esta estructura sufrió tres cambios de fundamental importancia:

i) Los activos del Bank of America fueron adquiridos por un grupo de inversionistas nacionales, quienes lo rebautizaron como Banco UNO.

ii) Con el nombre de Banco Reformador entró en operaciones un nuevo banco de propiedad de inversionistas nacionales.

iii) El Citibank inició sus operaciones en Guatemala.

De propiedad estatal son el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, el Banco Nacional de la Vivienda y el Crédito Hipotecario Nacional.

La Corporación Financiera Nacional es de capital mixto, mientras que las restantes cinco sociedades financieras son propiedad de inversionistas nacionales.

El sistema bancario comprende alrededor del 85% de los activos y pasivos, mientras que las compañías financieras conforman el resto.

Una característica importante, que constituye una constante de la historia financiera del país, es el predominio de las instituciones privadas sobre aquellas de propiedad pública.

Si se las evalúa en función de parámetros internacionales, se concluye que las entidades financieras bajo fiscalización son todas de pequeño tamaño: los activos del banco más grande equivalen apenas a unos US \$ 170 millones, al tipo de cambio de Q. 5,00 por dólar (gráfico 1).

Algunas de las cuentas que conforman el balance general condensado acusan comportamientos irregulares. Así, en el período 1986-87 los préstamos anotaron un crecimiento de 29%, que disminuyó a 11% en el bienio siguiente. Otro tanto ocurre con los depósitos (cuadro 2). La explicación reside en la inestabilidad de las políticas cambiaria y monetaria en este lapso.

El comercio y los préstamos al consumo absorben el 48% del total de préstamos (cuadro 3 y gráfico 3).

La banca guatemalteca no ha llegado todavía a satisfacer en gran escala las necesidades de financiamiento del consumo de los hogares, las cuales son cubiertas mayoritariamente por el sector informal. Los préstamos al consumo de los que se da cuenta en este estudio se relacionan con clientes preferenciales y con el financiamiento de una diversidad de actividades no productivas. Estas incluyen la compra de dólares, principalmente en 1989, cuando la brecha entre el tipo de cambio y la tasa de interés local fue significativa.

La estructura de los depósitos exhibe una aguda concentración. En el rango de Q. 0 a 1 000 se encuentran más de un millón 40 mil cuentas, con un total de Q. 165 millones, en tanto que en el de más de Q. 500 000 se ubican apenas 856 con un total superior a Q. 1 370 millones. El propósito de los bancos de atraer al exiguo número de cuentas que se ubican en los intervalos superiores los ha inducido a mantener una estructura segmentada de tasas de interés en sus operaciones pasivas (gráfico 4).

Cinco de los diecisiete bancos concentran la mitad de los activos del sistema. Asimismo, únicamente dos instituciones controlan el 25% del monto consolidado de los activos (gráfico 5).

Numerosos son los bancos cuya participación relativa es muy escasa y que podrían verse en graves aprietos si la competencia se acentuare. Las entidades con mayores problemas son el Banco Inmobiliario y el Banco Nacional de la Vivienda. También la financiera mixta Corfina presenta una situación financiera bastante complicada.

Estos antecedentes ponen de manifiesto la urgencia de diseñar estrategias renovadas para el sector, sobre todo ante la liberalización de las tasas de interés y la puesta en marcha de un programa de ajuste estructural.

El análisis de las cifras sobre captación de depósitos lleva a concluir que, como era previsible, los dos bancos principales absorben el 25% del total de los depósitos confiados al sistema (gráfico 6).

## II. LA SUPERVISION FINANCIERA

### 1. El marco legal básico

La ley orgánica del Banco de Guatemala, la ley de bancos y la de sociedades financieras privadas, además de la Constitución Política, conforman el marco institucional del sistema financiero guatemalteco. Las dos primeras datan de 1945, año de instauración del llamado primer gobierno revolucionario de Juan José Arévalo. La ley orgánica del Banco de Guatemala contiene además normas referentes al funcionamiento de la Superintendencia de Bancos, el máximo órgano fiscalizador del sistema.

Buena parte de la discusión actual en torno a la modernización financiera se funda en el consenso que existe respecto de la obsolescencia de esta ley.

Entre los puntos que suscitan mayor controversia destaca el de la conveniencia o no de otorgar autonomía al Banco Central. La Constitución Política vigente desde enero de 1986 estipula que la Junta Monetaria se integrará de la siguiente manera:

- i) El presidente, quien también lo será del Banco de Guatemala, nombrado por el Presidente de la República, por un período de cuatro años.
- ii) Los ministros de Finanzas Públicas, Economía y Agricultura.
- iii) Un miembro electo por el Congreso de la República.
- iv) Un miembro electo por las asociaciones empresariales de comercio, industria y agricultura.
- v) Un miembro electo por los presidentes de los consejos de administración de los bancos privados nacionales.
- vi) Un miembro electo por el Consejo Superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Los tres últimos durarán un año en sus funciones.

Como se observa, la conformación del órgano directivo del Banco Central es de tipo corporativo. El debate actual gira en torno a la representatividad y permanencia de los miembros. Los positivos resultados de la modalidad de constitución de los directorios del Sistema de Reserva Federal (FED) de los Estados Unidos, el Bundesbank alemán y el Banco Central de Chile hacen recomendable modificar la Constitución guatemalteca, con el objeto de otorgar mayor autonomía al Banco Central.

Amplia conciencia existe, por otro lado, acerca del imperativo de liberalizar las tasas de interés. La ley del Banco de Guatemala permite la fijación administrativa de éstas, fue redactada en un período de estabilidad financiera y de predominio del pensamiento keynesiano. Su obsolescencia es patente a la luz de los cambios operados en el último tiempo en las esferas monetaria y crediticia.

El mencionado cuerpo legal contiene, asimismo, un extenso apartado sobre la estabilización monetaria. Sin embargo, la materialización de las metas definidas por el Banco Central exige ahora la explicitación de normas de mayor rigurosidad. Por ejemplo, la flexibilización del tipo de cambio requiere de políticas monetarias más activas que en el pasado, que logren un efectivo control de los medios de pago y de la emisión primaria de dinero.

La ley orgánica contiene además algunas normas acerca de las funciones y atribuciones que competen a la Superintendencia de Bancos, pero lo sucedido en el último tiempo con dos bancos con problemas, el Inmobiliario y el Nacional de la Vivienda, ha demostrado que ellas son insuficientes. Ahora bien, si partimos de la hipótesis de que la liberalización del sistema financiero requiere de instituciones reguladoras eficientes y eficaces, se concluye que ese organismo está llamado a jugar un rol de primer orden. No es extraño entonces que se esté abogando por mejorar la supervisión *ex ante* y por otorgar atribuciones más amplias a la Superintendencia para agilizar los procesos judiciales ante casos de mal manejo de fondos en entidades financieras.

Parece conveniente, en tal sentido, la dictación de una ley orgánica específica, como elemento determinante de la modernización del sistema en su conjunto.

También la ley de bancos da muestras de aguda obsolescencia. Cabe señalar que la liberalización de las tasas de interés fue una medida de carácter espontáneo, vale decir constituyó más una respuesta a estímulos externos y presiones cambiarias, que un esfuerzo deliberado y programado de liberalización financiera. Tal como ha sucedido en otras latitudes, el incremento de la competencia ha llevado a los bancos comerciales, en virtud de las presiones por mantener una captación adecuada de fondos con el objeto de asegurarse una rentabilidad individual aceptable, a conformar Carteras de mayor riesgo. De esta forma, el tema del seguro bancario cobra una

relevancia sin precedentes

La legislación actual no contempla el seguro bancario, es decir no se cuenta con una garantía explícita para los fondos de los depositantes. Veremos más adelante que los casos de insolvencia han sido resueltos con emisión monetaria o recursos del crédito público.

La intervención de bancos con problemas se efectúa al amparo del llamado Decreto 7-72 o "Ley que otorga facultades a la Junta Monetaria para tomar medidas administrativas y financieras respecto a los bancos del sistema". En el período 1985-90, dicho decreto fue invocado para intervenir CORFINA y el Banco Inmobiliario. Al Banco Nacional de la Vivienda se le aplicó en forma sólo parcial.

La normativa vigente dificulta los depósitos interbancarios, toda vez que se exige que ellos sean expresamente autorizados por la Junta Monetaria, lo que impide que se conviertan en un instrumento importante del incipiente mercado local de dinero. En vista del abandono de la tradicional política de otorgamiento de adelantos y redescuentos por parte del Banco Central, el desarrollo de un sistema de depósitos interbancarios puede constituirse en un valioso mecanismo para solventar problemas transitorios de liquidez.

En lo concerniente a las garantías, el sector bancario organizado está planteando la necesidad de que el sistema judicial muestre mayor agilidad en la ejecución de las obligaciones (Asociación Nacional de Banqueros, 1989), lo que supone la introducción de una serie de sustanciales reformas al sistema judicial.

Por otro lado, el sector de consumidores y las empresas poco relacionadas con los consejos de administración bancaria abogan por la flexibilización del rígido sistema de garantías estipulado en la ley de bancos.

Para el caso de créditos mayores a cinco años plazo, por ejemplo, la normativa vigente exige que el valor de la garantía hipotecaria equivalga al doble del monto que se desea contratar. Adicionalmente, la falta de competencia interbancaria ha determinado la conformación de un sistema bastante proclive a financiar empresas relacionadas y clientes tradicionales.

Así, la dicotomía entre la necesidad de asegurarse la recuperación del principal y los intereses en los préstamos otorgados y de flexibilizar el crédito deberá ser resuelta buscando un justo término medio, que permita al sector financiero transformarse en dinamizador del crecimiento económico.



## 2. Evaluación del régimen de garantía a los depositantes

Ya se ha señalado que Guatemala carece de un régimen de garantía explícita para los depósitos. Alternativamente, se cuenta con el Decreto 7-72, de abril de 1972, conocido también como "Ley que otorga facultades a la Junta Monetaria para tomar medidas administrativas y financieras respecto a los bancos del sistema". Dicho cuerpo legal otorga facultades a la Junta Monetaria para intervenir un banco con problemas financieros y para concederle financiamiento extraordinario o de emergencia.

La autoridad monetaria está habilitada para aplicar, en forma total o parcial, medidas como las siguientes:

i) Suspensión o destitución de alguno, algunos o la totalidad de los directores, administradores o gerentes del banco afectado. Los plazos de suspensión pueden irse prorrogando; en caso de destitución, la Junta Monetaria nombrará a los sustitutos correspondientes.

ii) Limitación, regulación o prohibición de la distribución de utilidades a los accionistas, así como de la materialización de determinadas inversiones

Adicionalmente, la ley otorga al Banco de Guatemala facultades para aportar fondos a fin de recapitalizar en la suma necesaria a la institución bancaria con problemas. La Junta Monetaria adoptará esta decisión cuando estime de interés del público mantener en operación a la institución bancaria o cuando la clausura de ésta pueda generar fenómenos de concentración bancaria o de desconfianza en actividades financieras directas o indirectas de cualquier naturaleza.

Veamos entonces cómo ha operado este régimen, analizando por separado las experiencias del Banco Inmobiliario, Corfina y el Banco Nacional de la Vivienda.

### a) *La intervención del Banco Inmobiliario*

Desde su fundación en 1958 el Banco Inmobiliario había gozado de envidiable prestigio, concentrando sus operaciones activas en la concesión de financiamiento para la actividad de bienes raíces y construcción. Debido al exiguu desarrollo de la innovación financiera en Guatemala, la preferencia por inversión en activos reales determinó un crecimiento aceptable en las operaciones de la entidad.

A mediados de 1986 un grupo de inversionistas nacionales realizó negociaciones con directivos del Banco de Santander de España tendientes a la adquisición de la totalidad de las acciones representativas del capital social de este banco. En ausencia de un régimen específico de fusiones y adquisiciones de empresas financieras, las tratativas se llevaron a cabo en la más estricta reserva, al punto que las autoridades del Banco Central y la Superintendencia de Bancos no fueron ni siquiera informadas.

Al cabo de algún tiempo resultó evidente que los nuevos propietarios de las acciones no habían efectuado, durante las negociaciones, un análisis técnico riguroso acerca de la calidad de los préstamos y, en general, de la cartera.

La escasa diversificación de cartera hizo al banco en extremo vulnerable a los vaivenes de la industria de la construcción. Las alzas de seis puntos en el encaje para los depósitos monetarios y de tres puntos en los de ahorro y plazo agudizaron los problemas. La situación se complicó más aún al proceder al retiro de los depósitos del seguro social empozados en los bancos.

En septiembre de 1986, es decir únicamente tres meses después de haberse materializado el traspaso de acciones, la Junta Monetaria, decide aplicar en forma parcial a ese banco el Decreto 7-72, concediéndole un adelanto de 33,9 millones de quetzales.

Cabe señalar que hasta 1989 buena parte de la actividad de la banca central estuvo concentrada en la selección de actividades económicas prioritarias, a las cuales se otorgaban tasas preferenciales de interés. La utilización generalizada de adelantos explica que el Decreto 7-72 considerara este instrumento como la alternativa más expedita para brindar asistencia a bancos con problemas.

Si asumimos que la práctica de entregar adelantos implica monetización y costo social, se concluye que el costo de la intervención del Banco Inmobiliario fue significativo. El proceso se prolongó cuatro años, a partir de la remoción, a fines de 1987, del gerente general y de la mayoría de los miembros de la junta directiva de la empresa. Las prórrogas en materia de repago fueron múltiples e incluso se otorgaron adelantos adicionales. Así, al 19 de julio de 1990, día de la desintervención la cantidad adeudada por concepto de adelantos ascendía a Q. 18.6 millones.

Los informes previos a la desintervención hicieron notar la emergencia de un nuevo problema, consistente en la marcada concentración de présta-

mos en empresas relacionadas, dedicadas a la actividad agroexportadora. Ni siquiera el hecho de que la entidad estuviera intervenida pudo evitar que se configurara esta nueva anomalía, que tantos dolores de cabeza ocasiona a los organismos de supervisión financiera en los países latinoamericanos. El fenómeno obedece a que los supervisados disponen de múltiples arbitrios para burlar las normas referentes a la concentración de créditos, en tanto que los entes contralores carecen de atribuciones o de la agilidad indispensable para impedir la comisión de tales argucias.

La Junta Monetaria decidió en julio de 1990 dejar sin efecto la intervención, aceptando bonos del Tesoro en concepto de pago de los adelantos y una cantidad de alrededor de un millón de quetzales, la cual sería cargada a la cuenta de encaje a la fecha de su vencimiento. La resolución ordenó asimismo al banco gestionar con urgencia un aumento de Q. 15 millones en el capital social; le prohibió realizar operaciones que significaran la revaluación de sus bienes o valores, y dispuso que hasta el año 1995 los dividendos deberían ser convertidos en reservas de capital.

De otro, recomendó a los accionistas adquirir activos extraordinarios por un monto de Q. 20 millones, a su valor en libros al 30 de junio de 1990, incluidos algunos de difícil realización en el mercado. Los pagos deberían hacerse al contado y en efectivo, con recursos no provenientes del mismo banco ni de la entrega de documentos o títulos valores. Les sugirió además la compra de la cartera de dudosa recuperación o la venta de la misma dentro de un plazo perentorio de 180 días. Aconsejó asimismo limitar la concesión de créditos a los accionistas y empresas relacionadas, de modo de no comprometer la solvencia del banco. Abogó, finalmente, por la reorganización administrativa de la institución.

Vale la pena destacar que incluso en el caso de un banco intervenido la Junta Monetaria formula básicamente sugerencias y recomendaciones, antes que dictar órdenes o instrucciones. Ello ilustra acerca de la posición desmedrada en que se sitúa la supervisión financiera en Guatemala. El cumplimiento de sus resoluciones queda en definitiva al arbitrio de las entidades reguladas.

b) *La intervención de la Corporación Financiera Nacional, Corfina*

El caso de Corfina abre toda una temática relacionada con el papel de las instituciones de fomento en la modernización financiera.

Corfina fue creada en agosto de 1972, con el propósito de fomentar las actividades industriales, mineras y turísticas. Se inició con un capital autorizado de 10 millones de quetzales, que aportaron el Estado (60%) y el sector privado. La contribución de este último habría de materializarse, empero, a través de una modalidad muy especial. En efecto, las empresas amparadas por el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial quedaron habilitadas para depositar en el Banco Central, durante el período por el cual se les hubiese concedido el beneficio, el 5% del monto de las exoneraciones de gravámenes, con el objeto de capitalizar Corfina, o bien el 10% de los mismos para la capitalización del Banco Industrial.

La intervención de Corfina tiene lugar a comienzos de 1987 y es objeto de sucesivas prórrogas, en lo concerniente tanto a los aspectos administrativos como a la devolución de los adelantos otorgados. Sin embargo, la compañía no logra retornar a una situación financiera aceptable y en agosto de 1989 llega al extremo de solicitar a la Junta Monetaria la concesión de un adelanto extraordinario por Q. 39,3 millones, a tres años plazo y con una tasa de interés de apenas 1%, pagadera mensualmente, con amortización a su vencimiento, ofreciendo como garantía un pagaré emitido por ella misma y la caución solidaria del Estado, para cancelar los tres adelantos otorgados anteriormente. El Banco Central aceptó conceder este adelanto, pero postuló por primera que este tipo de operaciones debía hacerse a la tasa de interés de mercado. Corfina retiró entonces su solicitud, en virtud de la considerable alza en los gastos financieros que entrañaba la concesión de un adelanto en esas condiciones. En agosto de 1990 la Junta Monetaria autorizó al Banco de Guatemala para recibir de Corfina, en pago de diversos adelantos, todos los valores admisibles que tuviese en su poder y prorrogó hasta 15 de diciembre de 1990 la aplicación parcial del Decreto 7-72.

A continuación se presentan algunos indicadores importantes relacionados con la situación financiera de Corfina a fines de 1990, de acuerdo a información suministrada por la Superintendencia de Bancos, en miles de quetzales.

	al 31/12/89	al 30/11/90	Incremento
Capital contable negativo	(121 677,4)	(132 005,6)	10 328,2
Liquidez	(684 669,2)	(1 306 830,5)	622 161,3*
Solvencia	(747 191,6)	(1 361 421,3)	614 229,7*
Exceso de endeudamiento	(1 029 709,5)	(1 744 021,2)	714 311,7*
Déficit depósito legal	(231 344,9)	(453 577,1)	222 232,2*

\* Incremento de la brecha, derivado, principalmente, del ajuste del valor de las obligaciones en moneda extranjera, al tipo de cambio vigente al 30 de noviembre de 1990.

Al igual que en el caso del Banco Inmobiliario, las dificultades de Corfina se originaron en la deficiente calidad de su cartera, fenómeno que en la esfera del sector público guatemalteco es atribuible a políticas de corte mercantilista, destinadas a favorecer a grupos de hombres de negocios con contactos dentro del aparato gubernamental y que han dado lugar a recurrentes acusaciones de malos manejos en las entidades públicas.

De acuerdo al análisis financiero llevado a cabo por la Superintendencia de Bancos, la crítica situación de Corfina encuentra su origen en las operaciones asociadas al proyecto Celulosas de Guatemala (Celgusa), que nunca entró en explotación, y que representa obligaciones de Corfina para con el Banco Exterior de España por casi 190 millones de dólares.

En diciembre de 1990 la Superintendencia estableció que para regularizar la situación financiera de esta sociedad financiera era necesario separar de Corfina las operaciones relacionadas con Celgusa, así como las obligaciones que la primera asumió con el Banco Exterior de España. Adicionalmente, sostuvo que era preciso:

- Capitalizar las emisiones de bonos por Q. 41 millones;
- Trasladar en calidad de capitalización el efectivo disponible e inversiones en valores del Fondo de Fomento de la Marina Mercante Nacional, por Q. 15 millones;
- Proceder al pago de capital pendiente del sector privado por Q. 10,7 millones, o bien materializar un aporte estatal en efectivo por un mínimo de Q. 3 millones; y
- Capitalizar la empresa "Hilaturas Hunapú", cuyo avalúo asciende a Q. 7,8 millones.

c) *Intervención del Banco Nacional de la Vivienda (BANVI)*

Se trata del caso más reciente de bancos que han requerido de fondos extraordinarios para continuar operando. El análisis de esta experiencia deja de manifiesto una vez más las fallas en materia de prevención del riesgo que cometen los reguladores.

En materia de la posición de encaje, por ejemplo, un informe elaborado por la Superintendencia en julio de 1990 señala que el BANVI ha tratado de ocultar su posición de iliquidez, mediante el registro contable incorrecto de algunas operaciones que le hacen figurar con un encaje computable mayor que el real, la contratación de préstamos interbancarios no autorizados por la Junta Monetaria, el uso de la garantía de cédulas hipotecarias en algunos casos inexistentes, y la utilización de recursos de los fideicomisos como parte de su encaje computable. La negativa del banco a adoptar las medidas correctivas pertinentes agravó sus problemas de iliquidez, al punto que a partir del 28 de marzo de 1990 empezó a presentar sobregiros en la cuenta de depósito legal en el Banco de Guatemala, los cuales son corregidos temporalmente con la captación de depósitos de ahorro de otros bancos del sistema. Los reparos formulados por la autoridad supervisora no fueron mayormente tomados en cuenta, como ha sucedido con frecuencia en el sistema financiero guatemalteco.

También los problemas del BANVI derivan de la mala calidad de su cartera. Los ejecutivos de esa institución emprendieron en 1987 un ambicioso programa de construcción de vivienda popular, respaldado en un comienzo por el Gobierno. Sin embargo, las estrecheces de la caja fiscal obligaron pronto a una rebaja sustancial de los aportes del sector público. No obstante los informes del órgano fiscalizador bancario en los que se reiteraba la situación de iliquidez del BANVI, en julio de 1990 la Junta Monetaria se limita a instruir a la Superintendencia para que establezca un sistema de supervisión permanente sobre las actividades bancarias, financieras y administrativas de este banco. En forma simultánea, recomienda a la Junta Directiva de la entidad afectada para que instruya a la mayor brevedad a la presidencia ejecutiva para que suspenda el otorgamiento de nuevos créditos con recursos propios y sujete los desembolsos correspondientes a los fideicomisos en los que el BANVI actúe como fiduciario a la visa previa de una comisión ad hoc designada por la propia Junta Directiva. Por últi-

mo, la Junta Monetaria dispuso que el Banco de Guatemala y la Superintendencia constituyeran una comisión de trabajo para evaluar la situación financiera y administrativa del BANVI.

La tímida y lenta reacción de la Junta Monetaria obedeció en parte a la oferta gubernamental de hacer aportes por alrededor de Q. 20 millones, con recursos provenientes de diversas fuentes, los que, en definitiva, se materializaron sólo en parte.

Al asumir el nuevo gobierno, la Junta Monetaria hubo de prestar de nuevo ayuda de emergencia al BANVI, dado que los sobregiros a cargo de la cuenta de encaje que la entidad mantiene en el Banco Central se elevaron hasta Q. 20 millones. El problema inmediato de iliquidez fue resuelto con un aporte extraordinario de recursos del Gobierno Central.

#### *d) Otros mecanismos de regulación y supervisión*

El carácter apenas incipiente de las acciones de modernización financiera en Guatemala queda de manifiesto en la ausencia de normas eficaces respecto de problemas tan cruciales como la concentración de los riesgos de la cartera bancaria en empresas relacionadas y el adecuado manejo de la brecha entre operaciones activas y pasivas. Ello permite un margen excesivamente amplio de maniobra a los gerentes de las empresas financieras.

Es cierto que los peligros de la concentración de créditos están previstos de manera general en la Ley de Bancos. Esta prohíbe otorgar a una determinada persona natural o jurídica, de carácter privado, créditos por un monto total superior al 20% del capital pagado y reservas de capital del respectivo banco. Sin embargo, los principios de diversificación de cartera fueron una preocupación secundaria dentro del marco jurídico guatemalteco, ya del todo obsoleto. Por ejemplo, uno de los preceptos más específicos, referente a la modalidad de los créditos, estipula: "Los bancos concederán sus créditos en los montos y a los plazos necesarios para realizar las operaciones a cuya financiación se destinen. Los bancos del Estado deberán especializar sus créditos de manera que en sus carteras se mantenga una proporción de préstamos a corto, mediano y largo plazo que corresponda a sus distintas clases de recursos". Salta a la vista el carácter excesivamente general de esta disposición. De otro lado, ella considera a priori que los bancos comerciales privados deben tener flexibilidad para el manejo de su

brecha entre operaciones pasivas y activas.

La ausencia casi total de mecanismos de regulación para limitar riesgo cambiario y de tasas de interés ha contribuido en forma determinante a la aceleración de las crisis en que se sumieron entidades como el BANVI y Corfina. Por ejemplo, en los descargos planteados por el BANVI a la Superintendencia se pone de relieve que es imposible trasladar a los usuarios de las viviendas ya asignadas, la carga financiera adicional derivada del pago de recursos del crédito público externo, a un tipo de cambio considerablemente mayor, como producto de la flotación del tipo de cambio.

En cuanto a la clasificación de cartera, debe señalarse que el análisis del riesgo en general se encuentra todavía en un estado bastante incipiente en Guatemala. La Superintendencia acaba de poner en marcha un proyecto destinado a conformar un banco de riesgos de las carteras de las instituciones financieras. Hasta el momento, el acopio de información se ha limitado a los aspectos tradicionales de detección de la cartera morosa de cada banco.

En materia de constitución de provisiones sobre riesgos de cartera, se encuentra en vigencia la "circular 3-97" de la Superintendencia de Bancos. Se trata de un plan general para examen y evaluación de cartera crediticia, destinado a comprobar la consistencia de las reservas de valuación que se hayan constituido y a determinar la recuperabilidad de los créditos otorgados por el banco y de otras acreedurías a favor del mismo, de modo de crear o ajustar, según proceda, las reservas de valuación. La circular prescribe la clasificación de la cartera en vigente y vencida, debiendo verificarse que los bancos efectúen el traslado de la categoría vigentes a vencidos los créditos al día siguiente de su vencimiento.

A la cartera vigente no se le calcula reserva de valuación, sin perjuicio de las observaciones y recomendaciones que el caso amerite. Con respecto a la cartera vencida, se procede de acuerdo a los criterios de valuación explicados en el Anexo.

La ley establece que los bancos y sociedades financieras deben publicar anualmente, en el Diario Oficial, el balance general y el estado de resultados de la institución. La estructura familiar de propiedad, característica que alcanza también a las instituciones financieras, y la carencia de un mercado accionario hacia el público constituyen factores adicionales que explican la escasa divulgación de antecedentes relativos a la marcha de las entidades del sistema.



En lo concerniente al capital mínimo bancario, la ley dispone que todo banco deberá mantener un monto de capital pagado y reservas de capital equivalente, por lo menos a la suma de los montos que resulten de la aplicación de los siguientes porcentajes:

- i) El 5% sobre las inversiones en valores emitidos o garantizados por el Estado;
- ii) El 10% sobre las inversiones en otros valores o en créditos;
- iii) El 50% sobre las inversiones en mobiliario, bienes raíces y otros activos inmovilizados.

### III. PROPOSICIONES DE REFORMA Y ADECUACION DEL MARCO INSTITUCIONAL

La liberalización de las tasas de interés y, posteriormente, el uso de operaciones de mercado abierto como el instrumento privilegiado de política monetaria han dado considerable impulso a la innovación financiera en Guatemala y a la toma de conciencia acerca de la necesidad de profundizar este proceso.

La estabilidad cambiaria observada en 1991 hizo posible una revaluación de los activos financieros denominados en moneda nacional, los cuales compiten ahora con los títulos oficiales, emitidos principalmente por el Banco de Guatemala.

Aun cuando en el presente trabajo no hemos suministrado antecedentes cuantitativos respecto del funcionamiento de la bolsa de valores y las casas de bolsa, ni tampoco acerca del sector financiero informal, es preciso reconocer que el acelerado crecimiento de todos ellos han incidido sobre la profundización financiera y la competencia interbancaria.

Sostenemos aquí que la profundización financiera configura ya un hecho irreversible en Guatemala. En este marco, cobra especial relevancia el examen de una serie de temas de naturaleza institucional, entre los que destacan el seguro sobre depósitos, las empresas relacionadas, la dictación de la Ley orgánica de la Superintendencia de Bancos, las modificaciones a la Ley de bancos y a la Ley orgánica del Banco de Guatemala.

a) *Seguro sobre depósitos*

Este tema adquiere vigencia a partir de la liberalización de las tasas de interés en 1989. Hasta el momento no existe ningún proyecto oficial al respecto.

Consideramos que la protección a los depositantes debe encararse con apego a los esquemas más modernos sobre la materia, asumiendo las experiencias negativas y positivas de las versiones que están siendo aplicadas en otros países. Con ello se estaría sustituyendo el Decreto 7-72. Cabe apuntar que los esquemas de levantamiento de las regulaciones parten de la crítica a dicho seguro, como elemento que restringe la competencia y la innovación, aumenta el riesgo, e incrementa el costo del crédito y de otros servicios financieros para los consumidores.

Parece previsible la agudización del debate en torno del seguro sobre depósitos. Un proyecto en tal sentido suscitará importantes repercusiones institucionales, en virtud de que, lo mismo que en otras latitudes, abre la posibilidad de crear un fondo específico y autónomo que se ocupe de definir y supervisar la entrada de nuevas instituciones al sistema financiero; de llevar a cabo un análisis rigurosamente técnico y constante del desempeño de las entidades bancarias; y de poner en marcha medidas frente a bancos con problemas, incluidas la eventual salida del mercado o la fusión de éstos.

El fondo se especializaría, pues, en actividades que actualmente son responsabilidad de la Junta Monetaria, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos. Su financiamiento podría lograrse con aportes de los sectores público y privado, incorporándose la tecnología más avanzada en materia de seguros, ámbito en el que Guatemala es el país más avanzado de América Central.

Es indispensable que en forma paralela a la creación de un sistema explícito de seguros, se adopte un esquema claro y transparente de fusiones y adquisiciones. Así, al fondo le competiría reestructurar, o fusionar bancos con problemas, absorbiendo sus pérdidas, las cuales serían recuperadas en el tiempo, a través del seguro o de la liquidación de los activos.

## b) *Empresas relacionadas*

Al igual que en la mayoría de sus congéneres latinoamericanos, los bancos comerciales guatemaltecos constituyen sociedades anónimas vinculadas con actividades no financieras. La persistencia de tasas de interés reales negativas en los últimos años movió a los capitalistas nacionales a crear entidades depositarias, como una forma de obtener financiamiento para actividades no financieras.

Ya se ha señalado que la concentración de créditos en empresas relacionadas alcanza niveles muy altos, incluso en el caso de entidad intervenidas. La actual ley de bancos determina los límites de endeudamiento de una persona natural o jurídica, fijándolo en un 20% del capital pagado y reservas de capital de la entidad bancaria de que se trate. De otro lado, la legislación prohíbe a las sociedades financieras otorgar a una misma persona préstamos por un monto total que sobrepase el equivalente al 20% del total de sus obligaciones con terceros, excluidos avales y garantías, más el capital y reservas de las mismas.

El problema fundamental es que los reguladores no han llegado todavía a definir con claridad el alcance del concepto de prestatarios "vinculados" a las instituciones financieras, ni la forma de detectar dichas operaciones.

Mediante la dictación de reglamentos o la reforma de la ley de bancos, las autoridades debieran incorporar criterios modernos para identificar grupos relacionados, lo cual permitiría, adicionalmente, el acopio de información más completa y específica, útil para una mejor evaluación del riesgo de cartera.

La legislación moderna ha incorporado criterios para establecer cuándo determinadas personas naturales o jurídicas conforman un mismo grupo vinculado. La clave consiste en establecer si entre ellas se da al menos una de las siguientes circunstancias:

i) Relaciones de negocios de capitales o de administración que permitan a una o más de ellas ejercer influencia significativa y permanente sobre las decisiones de los demás.

ii) Presunciones fundadas de que los créditos otorgados a una serán usados en beneficio de otra.

iii) Presunciones fundadas de que diversas personas mantienen rela-

ciones de tal naturaleza que conforman de hecho una unidad de intereses económicos.

iv) Imposición de multas que podrían llegar hasta el 25% del monto del crédito concedido.

La circular 397 de la Superintendencia, de marzo de 1981, fija un plan general para examinar y evaluar la cartera crediticia de los bancos del sistema. Estipula que se debe efectuar un análisis de concentración de créditos por prestatario. Señala un reciente estudio de la Superintendencia (mayo 1989) que para cumplir con el procedimiento los inspectores bancarios reúnen los listados que emiten dichas entidades (bancarias), ordenados en forma alfabética, de tal manera que se agrupan los nombres comunes y se configura una especie de mapa de la concentración crediticia de una misma persona natural o jurídica. Ello permite observar si el valor detectado excede o no del 20% del capital pagado y reservas de capital del banco.

Cabe agregar que las legislaciones modernas estipulan porcentajes marcadamente inferiores, cercanos al 5%, cuando se trata de créditos fiduciarios, por ejemplo, a los que rigen en Guatemala.

### c) *Ley Orgánica de la Superintendencia de Bancos*

Se sabe que este organismo ha elaborado un proyecto sobre la materia, pero lo ha hecho con un sigilo sorprendente, toda vez que se trata de un tema que reviste alto interés para amplios sectores de la población y los agentes económicos en general.

Sea como fuere, parece obvio que la nueva ley debería ampliar la cobertura de la regulación. No es recomendable, por ejemplo, que las compañías emisoras de tarjetas de crédito, que además captan dinero del público, continúen al margen de toda regulación.

Segundo, debe explicitarse la información que las entidades han de suministrar en forma periódica y masiva al público. Cabe apuntar que Guatemala es un país sin cultura financiera. Recién en 1991 los ahorrantes pudieron aplicar los principios de diversificación de cartera, entre los cuales el concepto del riesgo juega un papel primordial. Es bien sabido que la información abundante y barata es un requisito básico para conformar mercados eficientes, pero la que se divulga actualmente en Guatemala contribuye muy poco a este propósito. Esa información se concentra en un bole-

tín estadístico que publica trimestralmente la Superintendencia y que alcanza una divulgación muy restringida.

Por consiguiente, la ley orgánica debiera estipular la obligación de la Superintendencia de dar a conocer regularmente al público datos sobre colocaciones, inversiones y demás activos de las instituciones fiscalizadas, así como la clasificación y evaluación de la cartera de cada una, conforme a su grado de recuperabilidad.

Tercero, deben explicitarse normas que permitan a los reguladores el acceso a información específica en las entidades fiscalizadas. Igual franquicia debe otorgarse a las firmas especializadas encargadas de la evaluación habitual de tales entidades.

Con respecto a las sanciones, es urgente que la nueva ley introduzca normas que permitan al organismo regulador la aplicación oportuna de medidas de carácter coercitivo. En la actualidad, la imposición de sanciones a una entidad que haya cometido irregularidades o incurrido en administración deficiente es en extremo engorrosa.

Las legislaciones modernas, consideran plazos breves para, por ejemplo, consumir todo el trámite de pago de multas. La ley orgánica de la Superintendencia de Bancos de Chile estipula que todas las multas que las leyes establecen y que corresponda aplicar al organismo contralor serán impuestas administrativamente al infractor, quien las deberá pagar dentro del plazo de diez días contados desde que se le comunique la resolución pertinente. El afectado podrá reclamar ante la Corte de Apelaciones dentro del plazo de diez días contado desde el entero de la multa, siempre que dicho entero se haya efectuado dentro del plazo. La Corte dará traslado por seis días al Superintendente y evacuado dicho trámite o acusada la correspondiente rebeldía, dictará sentencia en el término de treinta días, sin ulterior recurso. Interesante resulta consignar también que "el producto de las multas que se apliquen a las instituciones fiscalizadas por la Superintendencia será de beneficio fiscal".

#### d) *Ley de Bancos*

La puesta en vigencia de una nueva ley orgánica de la Superintendencia debiera ser seguida de una adecuación de la ley de bancos, así como la ley concerniente a las sociedades financieras privadas. En el capítulo II for-

mulamos algunas consideraciones al respecto, por la que aquí no profundizaremos en el tema. Sólo cabe reiterar que es preciso procurar que las nuevas normas sean compatibles con el proceso de liberalización financiera y el replanteamiento de la regulación en este campo.

e) *Ley Orgánica del Banco de Guatemala*

También en el capítulo II se examinaron las desventajas de este cuerpo legal.

Cabe agregar que diversos estudios (Banco Mundial, 1990) han destacado la inconveniencia de la participación del sector bancario organizado dentro de dicha Junta, máxime si se toma en cuenta que ésta es la instancia llamada a discutir y tomar decisiones en materias como nivel de las tasas de interés y cupo de operaciones de mercado abierto.

Por último, también se ha señalado la inconveniencia de que el llamado gabinete económico (autoridades del sector público) disponga de mayoría de votos en el directorio de la institución, es decir controle a su arbitrio al Banco Central.

## BIBLIOGRAFIA

- Asociación Nacional de Banqueros (1989). "Medidas complementarias a la liberación de las tasas de interés", Guatemala.
- Balsells, Edgar (1989). "Comentarios en torno a la dinámica financiera actual", Revista de la Univ. de San Carlos, Guatemala, septiembre.
- (1990). "El sistema monetario centroamericano: algunas lecciones a partir de la reciente experiencia europea", Revista Banca Central, sept.
- (1991). "Determinación del tipo de cambio en el mercado negro de Guatemala". Consultoría realizada para el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas -INCAE-, bajo el programa del Taller sobre Política Económica, Guatemala-Costa Rica.
- Bulmer-Thomas, Víctor (1987). *The Political Economy of Central America Since 1920*, Cambridge University Press, 1987.
- CEPAL (1984). "La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias", Revista de la Cepal, N° 22, Santiago de Chile.

- (1987). "Centroamérica. La situación económica en 1987", México. Federal Reserve Bulletin. Años: 1987, 1988, 1989 y 1990.
- Instituto de Estudios Jurídicos, Económicos y Financieros -IDEJEF- (1991). "Consideraciones sobre política monetaria, cambiaria y crediticia durante 1990 y algunas recomendaciones para 1991". Guatemala, febrero.
- Mejicanos, Pluvio (1988). "El financiamiento monetario de la expansión económica, Período 1970-1987". *Cuadernos de Investigación*, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Pape, Edgar (1986). "La política-económica guatemalteca en el segundo lustro de los ochenta", Centro de Estudios de Coyuntura Económica, CESCE, Guatemala.
- Superintendencia de Bancos (1989). "Información necesaria para la vigilancia y supervisión, Guatemala, mayo.
- (1989). "Riesgo por concentración de colocaciones y establecimiento de regulaciones", Guatemala, mayo.
- (1990). "Informe sobre la situación del BANVI al 31 de julio de 1990", Guatemala, julio.
- (octubre). "Propuesta para la calificación de los activos crediticios de las instituciones financieras", Guatemala, octubre.
- (1990). "Informe sobre la situación de Corfina al 31 de diciembre de 1990", Guatemala, diciembre.
- The World Bank (1990). *Guatemala: Financial Sector Report*.

## ANEXO I

### Constitución de Provisiones

En lo que se refiere al aprovisionamiento del riesgo, se considera que un crédito no está al corriente, a partir del día siguiente a su vencimiento. Y en incumplimiento (*non performing*), hasta 12 meses de vencido, cuando se trata de saldos superiores a US \$ 500.

Cabe reiterar que Guatemala no cuenta con una adecuada supervisión de grupos relacionados. El análisis del tipo de concentración de cartera se basa en procedimientos muy elementales, de clasificación por actividad económica y distribución geográfica, los cuales no han incorporado todavía los

critérios más modernos de diversificación de cartera. Sin embargo, hasta la fecha no se ha adoptado decisión alguna para mejorar el análisis de la concentración.

Se dispone también de antecedentes acerca de períodos de vencimiento y tipos de crédito, pero los maneja con absoluto sigilo.

Las principales subdivisiones que se reconocen para cada tipo de concentración se configuran por: i) actividad económica; ii) tipo de inversión; iii) estratificación de su importe; iv) plazos originales.

Las categorías de riesgo que existen para cada subdivisión son las siguientes:

#### Categoría A:

Créditos hasta un año de vencidos, superiores a US \$ 500. La reserva de valuación se determina sobre la base del resultado del examen de su expediente.

#### Categoría B:

Créditos vencidos de un año a menos de dos, por monto individual superior a US \$ 500. Se le asigna el 50% de reserva de valuación, salvo que según opinión por escrito de quien tiene a su cargo el cobro judicial exista posibilidad de recuperación.

#### Categoría C:

Créditos vencidos de dos años en adelante, por cualquier monto, y créditos vencidos de seis meses a dos años por montos inferiores a US \$ 500. Se le asigna el 100% de reserva, a menos que, como en la categoría anterior, se trate de créditos total o parcialmente recuperables.



## ANEXO II

## Cuadros estadísticos

Cuadro 1  
**GUATEMALA: ENTIDADES FINANCIERAS BAJO FISCALIZACION**  
 (Al 31 de marzo de 1990)

Categoría y nombre	Fecha de apertura	Activos (miles de Q.)	Número de Agencias
<b>BANCOS ESTATALES</b>			
1 Crédito Hipotecario	Oct. 1930	327 933	17
2 Nacional Desarrollo Agrícola	May. 1971	200 275	38
3 Nacional Vivienda	Jul. 1973	339 858	05
<b>BANCOS PRIVADOS</b>			
4 Occidente, S.A.	May. 1881	851 516	15
5 Agrícola Merc. S.A.	Jul. 1946	454 131	12
6 Agro S.A.	May. 1958	370 122	20
7 Industrial, S.A.	Jun. 1968	805 412	15
8 Trabajadores	Feb. 1966	111 305	08
9 Granai-Townson, S.A.	Sep. 1962	580 597	24
10 Ejército	Feb. 1972	266 265	14
11 Inmobiliario, S.A.	Dic. 1958	358 838	17
12 Internacional, S.A.	Jul. 1976	284 823	11
13 Metropolitano, S.A.	Oct. 1978	291 942	09
14 Del Café, S.A.	Oct. 1978	368 570	15
15 Lloyds Bank	Jul. 1981	238 177	07
16 Bank of America	Jul. 1963	103 829	01
17 Construcción, S.A.	Jun. 1983	231 561	05
18 Quetzal, S.A.	Nov. 1984	121 966	06
19 Exportación, S.A.	Dic. 1985	258 563	03
20 Promotor, S.A.	Sep. 1986	116 676	02
<b>SOCIEDADES FINANCIERAS</b>			
21 Industria y Agropecuaria S.A.	Ene. 1969	169 739	
22 Guatemalteca, S.A.	Sep. 1962	123 516	
23 Corfina	Ene. 1973	1 096 633	
24 Industrial, S.A.	Abr. 1981	138 999	
25 De Inversión, S.A.	Dic. 1981	46 365	
26 Del País, S.A.	Ene. 1990	12 549	

FUENTE: Elaboración propia sobre la base de datos de la Superintendencia de Bancos.

Cuadro 2  
**GUATEMALA: EVOLUCION DEL BALANCE GENERAL CONDENSADO DEL SISTEMA BANCARIO (1985-1990)**  
 (Millones de Q.)

	Dic. 1985	Dic. 1986	Variación Real	Dic. 1987	Variación Real	Dic. 1988	Variación Real	Dic. 1989	Variación Real	Marzo 1990	Variación Real
Activo	3 399	4 064	19,55	4 858	19,55	5 535	13,93	6 255	13,01	6 682	6,84
Préstamos	1 819	2 024	11,25	2 604	28,69	3 017	15,86	3 362	11,43	3 522	4,76
Inversiones en valores	477	670	40,44	720	7,50	629	(12,64)	725	15,35	873	20,31
Otras inversiones	91	87	(4,51)	24	(72,50)	26	8,37	22	(14,29)	24	6,76
Pasivo	3 127	3 753	20,02	4 491	19,65	5 106	13,70	5 761	12,82	6 200	7,61
Depósitos	2 623	3 168	20,78	3 581	13,05	4 011	12,02	4 625	15,31	4 886	5,63
Otras exigibilidades	204	272	33,09	592	117,76	635	7,23	664	4,60	690	3,84
Capital Contable	272	310	14,01	367	18,32	428	16,74	494	15,27	485	(1,72)
Capital Social	193	209	8,30	228	9,10	239	4,78	248	3,98	254	2,50
Reservas	48	57	19,13	79	37,17	109	38,80	137	25,11	175	28,28

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Bancos.

**Cuadro 3**  
**GUATEMALA: PRESTAMOS Y DESCUENTOS POR DESTINO**  
(Millones de Q.)

Concepto	1985	1986	1987	1988	1989
Total	1 831	2 033	2 627	3 038	3 266
Agricultura y Ganadería	373	384	415	449	457
Industria	416	468	678	818	864
Comercio	332	440	599	680	729
Construcción	190	200	233	289	355
Otros	521	542	702	802	861

NOTAS: a) Las cifras corresponden a saldos al final de cada año.

b) Las cifras de 1989 corresponden a septiembre.

FUENTE: Elaboración propia a base de datos de la Superintendencia de Bancos.

**Cuadro 4**  
**GUATEMALA: SALDOS DE LOS DEPOSITOS EN LOS BANCOS DEL SISTEMA**  
(Miles de Q.)

De	A	Depósitos a la Vista		Depósitos de Ahorro		Depósitos a Plazo		Totales	
		Nº de cuentas	Valor	Nº de cuentas	Valor	Nº de cuentas	Valor	Nº de cuentas	Valor
0	1 000	268 552	43 082	772 323	121 897	426	171	1 041 301	165 151
1 001	5 000	55 561	128 054	147 404	332 351	782	2 176	203 747	462 581
5 001	10 000	14 654	100 390	36 076	249 157	730	5 905	51 460	355 452
10 001	50 000	17 432	352 323	33 976	655 253	1 877	42 068	53 285	1 049 644
50 001	100 000	2 912	181 282	3 569	239 174	430	29 942	6 911	450 397
100 001	200 000	1 123	152 505	1 971	266 184	169	23 038	3 263	441 727
200 001	300 000	305	72 229	690	167 635	37	9 405	1 032	249 269
300 001	400 000	134	40 518	312	107 588	13	4 451	459	152 558
400 001	500 000	66	29 549	215	96 333	10	4 375	291	130 256
500 001	a más	146	152 906	686	1 145 455	24	75 811	856	1 374 172
Totales		360 885	1 252 838	997 222	3 381 027	4 498	197 342	1 362 605	4 831 207

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Bancos.

Cuadro 5  
**GUATEMALA: BANCOS COMERCIALES SEGUN TAMAÑO DE SUS ACTIVOS EN 1989**  
 (Millones de Q.)

Banco	Activo total	Porcentaje	% Acumulado
1 Occidente	851 516	12,74	12,74
2 Industrial	805 412	12,05	24,80
3 Granai-Townson	580 597	8,69	33,48
4 Agrícola Merc.	454 131	6,80	40,28
5 Agro	370 122	5,54	45,82
6 Del Café	368 570	5,52	51,33
7 Inmobiliario	358 838	5,37	56,70
8 Nacional Vivienda	339 858	5,09	61,79
9 Crédito Hipotecario Nacional	327 993	4,91	66,70
10 Metropolitano	291 942	4,37	71,07
11 Internacional	284 823	4,26	75,33
12 Ejército	266 265	3,98	79,31
13 Exportación	258 563	3,87	83,18
14 Lloyds Bank	238 177	3,56	86,75
15 Construcción	231 561	3,47	90,21
16 Nacional Desarrollo Agrícola	200 275	3,00	93,21
17 Quetzal	121 966	1,83	95,03
18 Promotor	116 676	1,75	96,78
19 Trabajadores	111 305	1,67	98,45
20 Bank of America	103 829	1,55	100,00
Total	6 682 419	100,00	

FUENTE: Elaboración propia a base de datos de la Superintendencia de Bancos.

Cuadro 6  
**GUATEMALA: CAPTACION DE LA BANCA COMERCIAL POR INSTRUMENTO E INSTITUCION BANCARIA**  
(Miles de Q.)

Banco	Cheques	%	% Acum.	Ahorro	%	% Acum.	Plazo	%	% Acum.	Total	%	% Acum.
1 Occidente	124 721	9,93	9,93	454 812	13,44	13,44	9 117	6,99	6,99	588 650	12,34	12,34
2 Industrial	146 504	11,67	21,60	461 955	13,65	27,09	0	0,00	6,99	608 459	12,76	25,10
3 Granai-Townson	133 191	10,61	32,21	248 146	10,29	37,38	3 774	2,89	9,88	485 111	10,17	35,27
4 Agrícola Merc.	110 492	8,80	41,01	256 898	7,59	44,97	0	0,00	9,88	367 390	7,70	42,97
5 Agro	95 113	7,58	48,59	208 117	6,15	51,12	1 072	0,82	10,71	304 302	6,38	49,35
6 Del Café	118 452	9,43	58,02	184 839	5,46	56,58	10 489	8,04	18,75	313 780	6,58	55,93
7 Inmobiliario	49 849	3,97	61,99	179 176	5,29	61,88	0	0,00	18,75	229 025	4,80	60,73
8 Nacional Vivienda	4 534	0,36	62,35	61 774	1,83	63,70	14 073	10,79	29,54	80 381	1,69	62,41
9 Crédito Hipotecario Nacional	60 076	4,79	67,14	167 706	4,96	68,66	0	0,00	29,54	227 782	4,78	67,19
10 Metropolitano	28 838	2,30	69,44	141 608	4,18	72,84	49 127	37,67	67,21	219 573	4,60	71,79
11 Internacional	83 930	6,69	76,12	136 512	4,03	76,88	0	0,00	67,21	220 442	4,62	76,41
12 Ejército	52 618	4,19	80,31	153 656	4,54	81,42	9 502	7,29	74,49	215 776	4,52	80,94
13 Exportación	29 223	2,33	82,64	79 540	2,35	83,77	0	0,00	74,49	108 763	2,28	83,22
14 Lloyds Bank	70 285	5,60	88,24	104 782	3,10	88,86	0	0,00	74,49	175 067	3,67	86,89
15 Construcción	36 962	2,94	91,18	101 705	3,01	89,87	6 776	5,20	79,69	145 443	3,05	89,94
16 Nacional Desarrollo Agrícola	34 859	2,78	93,96	103 689	3,06	92,93	3	0,00	79,69	138 551	2,90	92,84
17 Quetzal	30 763	2,45	96,41	56 622	1,67	94,61	0	0,00	79,69	87 385	1,83	94,67
18 Promotor	13 037	1,04	97,45	75 312	2,23	96,83	4 680	3,59	83,28	93 029	1,95	96,62
19 Trabajadores	8 447	0,67	98,12	60 684	1,79	98,63	8 279	6,35	89,63	77 410	1,62	98,25
20 Bank of America	23 592	1,88	100,00	46 497	1,37	100,00	13 531	10,37	100,00	83 62	1,75	100,00
<b>Total</b>	<b>1 255 486</b>	<b>100,00</b>		<b>3 384 030</b>	<b>100,00</b>		<b>130 423</b>	<b>100,00</b>		<b>4 769 939</b>	<b>100,00</b>	

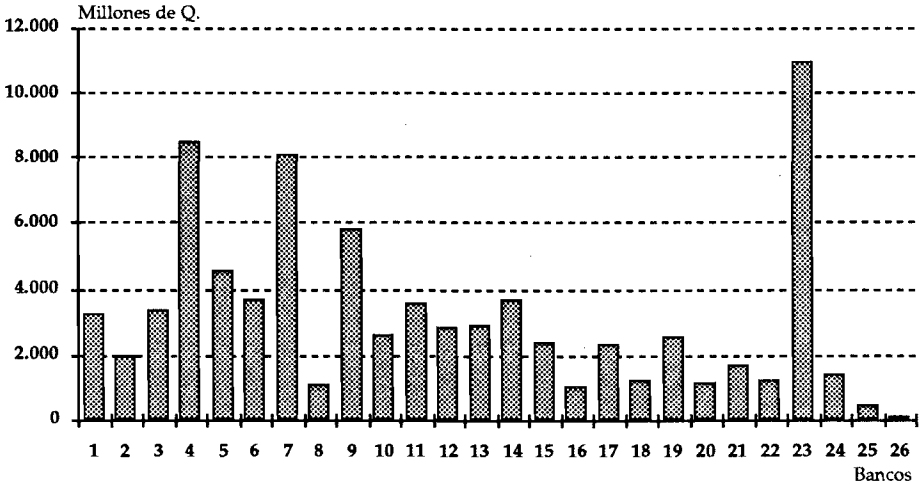
FUENTE: Elaboración propia a base de datos de la Superintendencia de Bancos.

Cuadro 7  
**GUATEMALA: BANCOS COMERCIALES**  
**EVOLUCION DE ALGUNAS CUENTAS DEL BALANCE CONSOLIDADO**  
(Millones de Q.)

Cuenta	1985	1986	Δ%	1987	Δ%	1988	Δ%	1989	Δ%	1990	Δ%
<b>Activo</b>											
Préstamos y Descuentos	1 621 321	1 808 834	11,57	2 274 274	25,73	2 606 003	14,59	2 742 020	5,22	3 072 838	12,06
Inversiones en valores	412 710	582 438	41,13	628 273	7,87	601 868	(4,20)	654 838	8,80	771 585	17,83
<b>Pasivo</b>											
Depósitos	2 374 513	2 889 992	21,71	3 268 074	13,08	3 657 761	11,92	4 169 318	13,99	4 403 387	5,61
<b>Capital</b>											
Capital Social	140 368	156 246	11,31	175 244	13,16	186 065	6,17	196 173	5,43	201 316	2,62
Reservas	43 376	51 043	17,68	71 210	39,51	98 452	38,26	125 789	27,77	161 528	28,41

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Bancos.

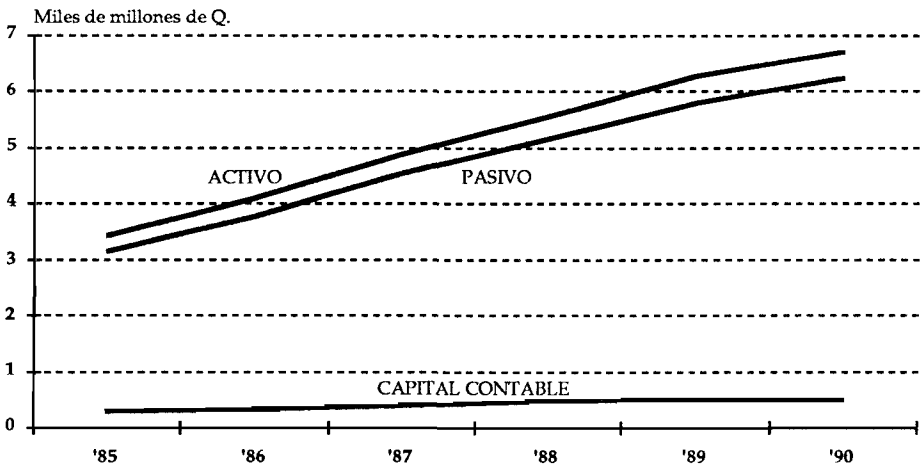
Gráfico 1  
**ACTIVO DE ENTIDADES FINANCIERAS BAJO FISCALIZACION**



NOTA: Los numerales corresponden al cuadro 1.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Bancos.

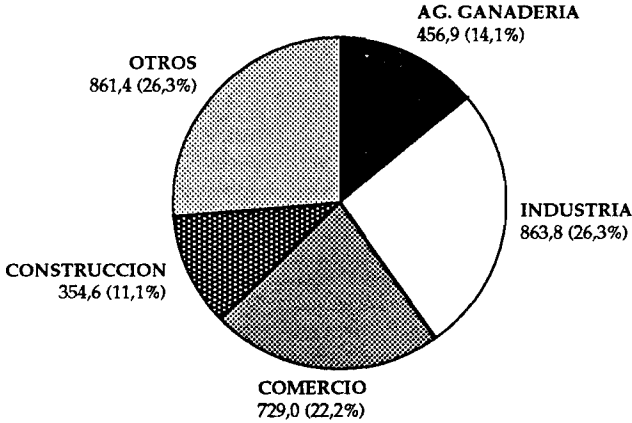
Gráfico 2  
**EVOLUCION DEL BALANCE GENERAL CONDENSADO DEL SISTEMA BANCARIO 1985-1990**



NOTA: Los numerales corresponden al cuadro 2.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Bancos.

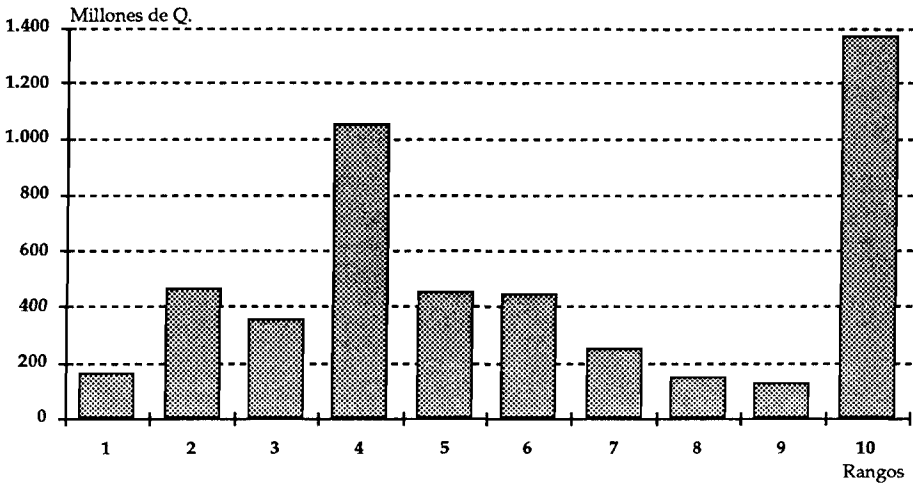
**Gráfico 3**  
**PRESTAMOS POR DESTINO DEL SISTEMA BANCARIO (1989)**  
 (Millones de Q.)



NOTA: Los numerales corresponden al cuadro 3.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Bancos.

**Gráfico 4**  
**SALDOS DE LOS DEPOSITOS EN LOS BANCOS DEL SISTEMA AL 31/MARZO/1990**

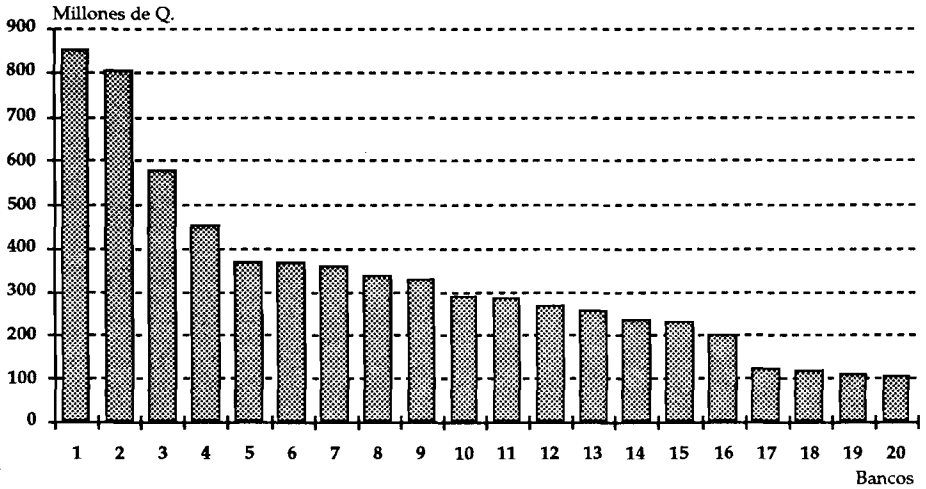


NOTA: Los rangos corresponden al cuadro 4.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Bancos.



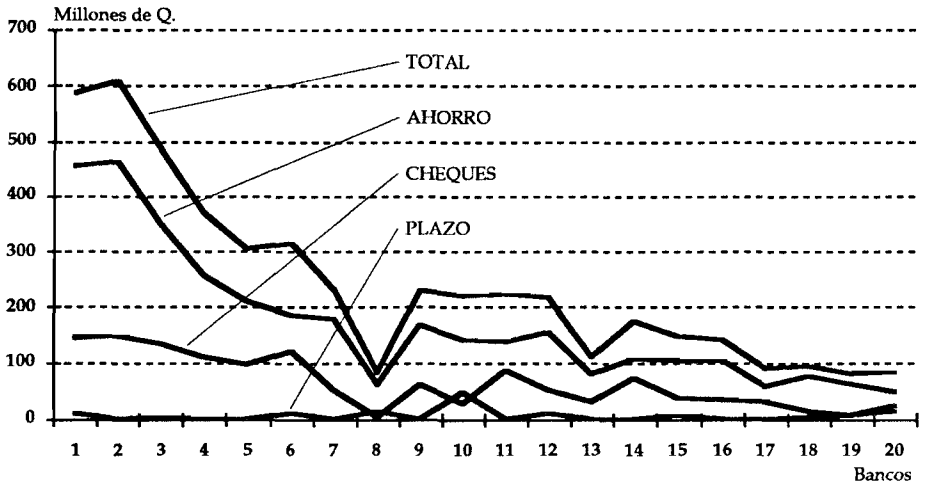
Gráfico 5  
**ACTIVO DE BANCOS COMERCIALES (1989)**



NOTA: Los numerales corresponden al cuadro 5.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Bancos.

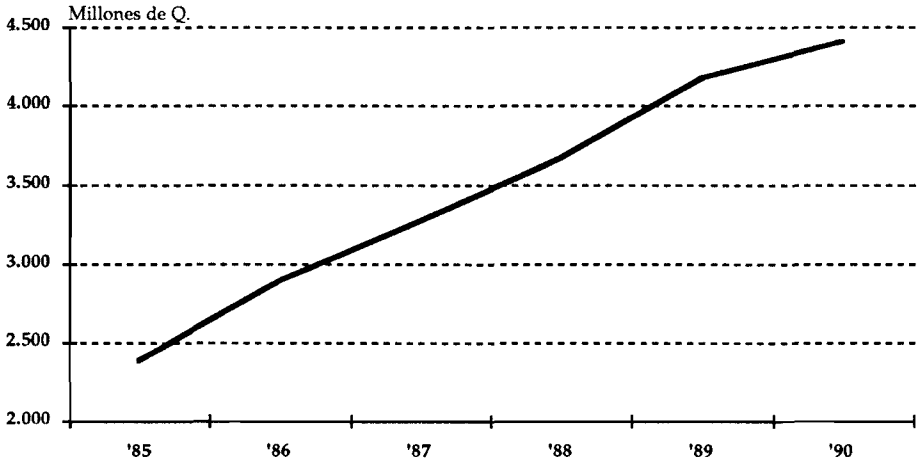
Gráfico 6  
**CAPTACION DE LA BANCA COMERCIAL POR INSTRUMENTO  
 E INSTITUCION BANCARIA**



NOTA: Los numerales corresponden al cuadro 6.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de la Superintendencia de Bancos.

Gráfico 7  
EVOLUCION DEL PASIVO DEL BALANCE CONSOLIDADO  
BANCOS COMERCIALES



**REGULACION Y SUPERVISION  
DE LA BANCA EN MEXICO**

Alberto Martínez Rincón



## CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>SINTESIS HISTORICA DEL PASADO RECIENTE</b>	67
	1. La situación hasta la década de los setenta	67
	2. Surgimiento de la banca múltiple	69
	3. Expropiación de la banca privada	70
	4. La banca comercial administrada por el Estado (1983-1990)	70
	5. Reprivatización de la banca comercial	74
<b>II.</b>	<b>PERIODO DE LA BANCA NACIONALIZADA: TRATAMIENTO DE LOS BANCOS CON PROBLEMAS</b>	76
	1. Apoyos del Banco de México	76
	2. El Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple	76
<b>III.</b>	<b>MARCO LEGAL Y REGULATORIO DE LA BANCA</b>	80
	1. Generalidades sobre el sistema financiero mexicano	80
	2. Aspectos generales sobre el sistema bancario mexicano	81
	3. Operaciones autorizadas	83
	4. Normas sobre capitalización y calidad de los activos	85
	5. Normas para la clasificación de la cartera crediticia según calidad y riesgo	87
	6. Normas sobre diversificación de riesgos	90
	7. Créditos a personas físicas o jurídicas relacionadas con las instituciones	95
	8. Protección de los intereses del público	96
	9. Contabilidad y normas generales para la valuación de los activos	97
	10. Atribuciones al Banco de México	99
	11. Disposiciones reglamentarias	100
<b>IV.</b>	<b>LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS</b>	101
<b>V.</b>	<b>EL BANCO DE MEXICO</b>	103
	1. Funciones básicas	103
	2. Marco regulatorio general para la banca múltiple	103
<b>VI.</b>	<b>LA COMISION NACIONAL BANCARIA</b>	109
	1. Atribuciones	110
	2. Los conceptos de "inspección" y "vigilancia"	114
<b>VII.</b>	<b>SUPERVISION DE LA BANCA MULTIPLE</b>	114
	1. El sistema de banca comercial	114
	2. Sistemas y procedimientos de vigilancia	127
	3. Sistemas y procedimientos de inspección	136
	4. Fortalezas y debilidades de la supervisión	139
<b>VIII.</b>	<b>COMENTARIOS Y CONSIDERACIONES FINALES</b>	142



## I. SINTESIS HISTORICA DEL PASADO RECIENTE

### 1. La situación hasta la década de los setenta

Hasta hace poco las actividades de banca y crédito estaban reguladas por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, expedida en mayo de 1941, la cual, con numerosas modificaciones, estuvo en vigor hasta 1984. En un comienzo esta ley establecía un esquema de especialización con base en los segmentos del mercado financiero al que las instituciones de crédito podían concurrir, tipificando las siguientes actividades bancarias:

- Banca de depósito
- Sociedades financieras
- Banca de crédito hipotecario
- Banca de capitalización
- Operaciones de depósito de ahorro, y
- Operaciones fiduciarias.

Para el ejercicio de estas actividades se requería de una concesión del Gobierno Federal, la cual era otorgada discrecionalmente por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las dos últimas actividades eran compatibles con cualquiera de las cuatro anteriores, pero incompatibles entre sí. En tales condiciones, el mercado bancario estaba atendido por los bancos de depósito, que de hecho constituían la banca comercial, encontrándose en este sector las instituciones más

fuertes e importantes del sistema; las sociedades financieras, cuya función principal era concurrir al mercado de capitales; las sociedades de crédito hipotecario, que intervenían en el mercado de la construcción y la vivienda; y los bancos capitalizadores, que tenían como función principal promover y captar el ahorro sistemático a largo plazo, mediante la emisión de pólizas o títulos capitalizables a plazo mediante cuotas periódicas de los suscriptores, quienes tenían el aliciente de sorteos que permitían su redención anticipada.

Esta ley regulaba también las actividades de las denominadas organizaciones auxiliares del crédito, que originalmente eran los almacenes generales de depósito, las uniones de crédito y las que otras leyes consideraren como tales.

Las autoridades reguladoras y supervisoras del sistema bancario eran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los aspectos normativos estructurales; el Banco de México (Banco Central), en materias operativas, cambiarias y de "encaje legal"; y la Comisión Nacional Bancaria, en lo concerniente a la inspección y vigilancia del sistema y la normatividad contable. Este esquema de regulación y supervisión ha permanecido inalterado hasta la fecha.

Durante el período en que el sistema bancario estuvo basado en instituciones especializadas, los problemas de insolvencia se concentraron en las sociedades financieras y fueron motivados fundamentalmente por la elevada concentración de riesgos en grupos cerrados de empresas y personas relacionadas. Algunas de estas sociedades financieras tuvieron que ser intervenidas por la Comisión Nacional Bancaria, habiéndose logrado en algunos casos rehabilitarlas, proceso que generalmente implicaba el cambio de accionistas y administradores; en otros fueron puestas en liquidación, para lo cual incluso se creó un ente especial (Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares), con el objeto de asegurar un proceso ordenado y que no fuese en menoscabo de los inversionistas acreedores. Para ello, tanto la interventoría como el Fideicomiso, en su caso, recibieron, cuando fue necesario, apoyos financieros del Gobierno Federal, que se dieron como política económico-financiera del Estado, y no por obligación legal de éste. Algunos pequeños bancos de depósito, en su mayoría provinciales, fueron también intervenidos en diversas épocas, generalmente por problemas de insolvencia derivados de su debilidad estructural y escasa capitalización, pero de hecho todos ellos pudieron ser rehabilitados mediante



apoyos transitorios del Banco de México, el ingreso de nuevos accionistas con mayor capacidad económica, o merced a su vinculación con otros bancos más grandes y sólidos.

## 2. Surgimiento de la banca múltiple

En el ámbito de sus operaciones y servicios, los bancos de depósito de mayor tamaño fueron incorporando como afiliados a otros tipos de instituciones, dando origen así a los llamados "grupos financieros", integrados esencialmente por un banco de depósito líder, una sociedad financiera y un banco hipotecario. Los grupos importantes contaban también con instituciones de seguros y de fianzas, e incluso con otros tipos de sociedades. En un principio estos conglomerados funcionaron "de facto", pero después fueron reconocidos y regulados en virtud de las modificaciones y agregados que se hicieron a la Ley en 1970. Tales disposiciones constituyeron un antecedente inmediato de la denominada "Banca múltiple", figura que, con el estímulo de las autoridades financieras, surgió y se desarrolló en la década de los setenta, dando lugar a la fusión de las diversas entidades financieras componentes de un grupo para consolidar en una sola las diversas actividades que se llevaban a cabo en varias.

La política de estímulo a la integración de bancos múltiples tuvo como propósito el fortalecimiento de las instituciones de crédito, evitando la vulnerabilidad y falta de desarrollo que a veces afectaba a las de menor tamaño. Aquellas que no formaban parte de grupos financieros y que, por lo tanto, operaban individualmente y en forma aislada, fueron vinculándose mediante negociaciones entre sus accionistas relevantes, lo que se tradujo en el surgimiento de nuevos bancos múltiples.

En términos generales, esta política benefició y contribuyó a modernizar el sistema bancario en su conjunto. Sin embargo, como contrapartida algunas de las instituciones medianas y pequeñas se vieron sumidas en problemas derivados de una mala planeación de las fusiones. Entre esas dificultades destacaron la contaminación de una institución sana al absorber a otra con problemas; la falta de integración de los sistemas administrativos y operativos; el exceso de personal; la mala distribución geográfica de las sucursales, etc.. Por otra parte, algunas sociedades financieras o hipotecarias que sirvieron de "cabeza" de fusiones debieron hacer frente a problemas in-

herentes a la ausencia de una adecuada infraestructura operativa para la prestación de servicios propios de la banca comercial y a incrementos de sus costos financieros, debido a la insatisfactoria composición inicial de sus pasivos.

### 3. Expropiación de la banca privada

La crisis económica de México, que se había venido gestando desde varios años antes, se hizo patente en una forma dramática en el segundo semestre de 1982. Uno de sus efectos fue la expropiación y estatización de la banca comercial, ocurrida el 1º de septiembre de 1982. Por entonces la banca privada estaba conformada por 36 bancos múltiples y 14 instituciones especializadas, estas últimas subsistentes del sistema anterior, algunas de las cuales estaban en proceso de liquidación o de fusión. Había además dos bancos múltiples que no fueron expropiados, pues el Gobierno Federal ya ejercía el control accionario de los mismos (Banco Mexicano Somex y Banco Internacional); tampoco lo fueron el Banco Obrero y la sucursal en México del Citibank de Nueva York, que operaban como bancos comerciales. Quedaron también al margen de la expropiación las organizaciones auxiliares del crédito y, por supuesto, los bancos de desarrollo, que siempre han estado bajo el control del Gobierno Federal.

El subsiguiente proceso de valuación de los activos de las instituciones expropiadas, efectuado con cifras al 31 de agosto de 1982, para cuantificar el pago que debía hacerse a sus accionistas, quienes participaron activamente en las negociaciones, se prolongó hasta 1984. Casi todas las instituciones que se encontraban en operación normal tuvieron una valuación superior a las cifras que arrojaban sus estados financieros, consecuencia de las normas y principios contables de carácter prudencial y conservador a que estaban sujetas por la Comisión Nacional Bancaria. Sin embargo, algunas de las instituciones expropiadas venían arrastrando deficiencias estructurales, operativas y de productividad, que a la postre se hicieron patentes.

### 4. La banca comercial administrada por el Estado (1983-1990)

El nuevo marco legal para adaptar el "status" de los bancos comerciales a la administración gubernamental se inició el mismo año de la expropiación

(1982), al modificarse el artículo 28 Constitucional, que adicionó las actividades de banca y crédito a las reservadas en forma exclusiva al Estado. En diciembre de 1982 se expidió la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, prevista en la disposición constitucional, en la que se establecieron los lineamientos básicos que regularían el quehacer de la banca nacionalizada, pero manteniéndose vigente todavía la antigua Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

En enero de 1985 se promulgó una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, derogándose la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares. Simultáneamente, se expidió la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, sustrayendo así de la Ley Bancaria el marco legal de estas organizaciones auxiliares, en la que con anterioridad estaba contenido. Esta nueva Ley Bancaria atenuó los efectos iniciales de la expropiación, al permitir una participación de hasta 34% a los particulares en el capital de las instituciones, pero sin que individualmente pudieran exceder del 1% sobre el capital pagado. En términos generales, se mantuvieron los esquemas administrativos y forma de operación de la banca, así como los sistemas de regulación y supervisión, los cuales continuaron a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, en los mismos términos que en la ley anterior.

A partir de la nacionalización, las autoridades financieras aplicaron una política orientada a reducir el número de instituciones y a promover el fortalecimiento y la expansión de las subsistentes. De hecho esta política se había iniciado en la época de la banca privada, a raíz del surgimiento de la figura de la "Banca múltiple". Se pusieron así en liquidación las instituciones que aún subsistían como especializadas y se inició un nuevo proceso de fusiones para los bancos múltiples, encauzado inicialmente hacia aquellos que por la insuficiencia de sus recursos o por fallas y debilidades estructurales eran más vulnerables y tenían menos posibilidades de competir exitosamente dentro del nuevo sistema.

En el sexenio 1982-1987 el sistema financiero mexicano operó dentro de un contexto de inflación creciente, estancamiento económico, devaluación de la moneda nacional, suspensión del crédito externo, fuerte canalización de recursos al Gobierno y restricción crediticia al sector privado.

La estatización de la banca llevó asimismo a segregar de las institucio-

nes de crédito los llamados "activos no bancarios", compuestos básicamente por las inversiones patrimoniales en empresas filiales distintas de las de servicio o complementarias. Entre las inversiones segregadas estuvieron las efectuadas en acciones de las casas de bolsa y otros intermediarios financieros no bancarios. Dado que el Gobierno obtenía un volumen cada vez mayor de financiamiento directo a través de la colocación de valores públicos vía mercado bursátil, la intermediación financiera de la banca se contrajo en favor de la efectuada por las casas de bolsa. Cabe tener en cuenta que los instrumentos bancarios estaban sujetos a plazos rígidos y tasas máximas de interés fijados por el Banco de México, en tanto que los valores públicos se negocian a tasas de descuento, con mayor flexibilidad de plazos, dentro de un mercado secundario.

La importancia del sector público como acreditado de la banca, el subsidio a sectores prioritarios y la difícil situación que la crisis económica había provocado a numerosas empresas acreditadas determinaron que las políticas de remuneración de los créditos al Gobierno y de los depósitos en el Banco de México cobraran creciente significación en los resultados de la banca.

Dentro de este contexto, las instituciones nacionalizadas quedaron sujetas a un estricto y complicado régimen de "encaje legal" (depósitos e inversiones obligatorias), que el Banco de México iba adecuando en función de las condiciones y necesidades de la economía del país y de control del circulante monetario. Este régimen tenía a principios de 1989 el siguiente esquema resumido:

- (1) Para el pasivo registrado hasta julio de 1987
- (2) Para el pasivo excedente al de julio de 1987 y hasta julio de 1988.
- (3) Para el pasivo excedente al de julio de 1988.

	(1)	(2)	(3)
	%	%	%
1. Efectivo en caja y/o depósitos con interés en el Banco de México	10,0	10,0	10,0
2. Créditos al Gobierno Federal	35,0	35,0	31,0
3. Créditos a la banca de desarrollo	3,0	6,0	10,0
4. Créditos a campesinos de bajos ingresos o a empresas agroindustriales	0,6	0,6	0,6

5. Créditos a la exportación de manufacturas	1,2	1,2	1,2
6. Créditos para vivienda tipo "A" y/o para arrendamiento de vivienda de este tipo	2,0	2,0	2,0
7. Créditos para vivienda tipo "B" y/o arrendamiento	4,0	4,0	4,0
8. Créditos para la producción de artículos básicos, a la Industria mediana y pequeña, al sector agropecuario e Industrias conexas, a casas de bolsa, para habitación de tipo medio; valores y/o créditos destinados a actividades de fomento económico	19,2	16,2	16,2
9. Valores o créditos de cualquier clase, destinados al financiamiento de actividades de construcción, producción, comercio y servicios, así como otros activos (inversión libre)	25,0	25,0	25,0
	100,0	100,0	100,0

Durante el período señalado fueron introduciéndose ajustes de envergadura en las finanzas del sector público, al tiempo que el mercado de sus valores experimentaba un significativo desarrollo, lo que permitió replantear a partir de 1988 la política de operación de los bancos. Las aceptaciones bancarias pasaron a ser utilizadas como medio tanto de captación directa como de financiamiento para la clientela de crédito de las instituciones, atenuándose así la rigidez de los instrumentos tradicionales, ya que no estaban sujetas a tasas máximas y se colocaban a descuento al igual que los valores gubernamentales. Ello dio inicio *de facto* al proceso de liberalización financiera.

Por otra parte, la competencia de los intermediarios financieros no bancarios en el mercado de dinero había llevado a la banca a privilegiar sus operaciones en valores "por cuenta de terceros" y el manejo de fondos fiduciarios de inversión, operaciones que por no estar efectuadas formalmente por cuenta propia no quedaban sujetas a toda la reglamentación aplicable a la captación directa. Con el transcurso del tiempo, un porcentaje creciente de la captación bancaria pasó a estar conformado por operaciones de esta naturaleza, las cuales no se reflejaban en el pasivo, sino en las cuentas de orden.

En marzo de 1989 el Banco de México dictó una serie de medidas

tendientes a la liberalización del sistema financiero, entre ellas, la abolición de las regulaciones sobre plazos y tasas de interés en las operaciones bancarias. Además, modificó radicalmente el complicado sistema de "encaje legal", convirtiéndolo en el de "coeficiente de liquidez", el cual se redujo a un 30% de los recursos captados, que debe estar invertido en depósitos en el Banco de México y en valores gubernamentales de alta liquidez. Quedó abolida de esta forma la inversión obligatoria en créditos al Gobierno Federal y a sectores subsidiados, pudiendo en adelante los bancos decidir libremente el destino del 70% de sus captaciones.

Estas medidas constituyeron de hecho un anticipo de las que se adoptarían en 1990 para proceder a la reprivatización de la banca múltiple.

## 5. Reprivatización de la banca comercial

La administración gubernamental iniciada en diciembre de 1988 estableció de manera paulatina políticas tendientes a provocar la desincorporación del sector público de las empresas paraestatales consideradas no prioritarias. En este marco, a mediados de 1990 culminó el proceso legislativo de reforma constitucional que permitió el reestablecimiento de un régimen mixto en la banca mexicana y, por ende, la participación del sector privado en la banca comercial.

Acorde con lo anterior, se modificó el basamento jurídico del sistema financiero, incluyéndose disposiciones acerca del funcionamiento de los grupos financieros, integrados por instituciones de crédito y otras entidades financieras no bancarias. Para tal efecto, en julio de 1990 se expidió un "paquete legislativo financiero", que abarcaba:

- Una nueva Ley de Instituciones de Crédito, que abrogó la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, la cual había sido dictada en 1985.
- Una ley específica para regular el funcionamiento de las agrupaciones financieras, figura recién incorporada a la legislación mexicana; y
- Reformas y adiciones a la Ley del Mercado de Valores.

Como resultado del proceso de fusiones que había tenido lugar durante el período de banca nacionalizada, al 31 de diciembre de 1990 eran 18 los bancos múltiples en los que la participación del Gobierno Federal sería objeto de venta a los particulares. Las bases del consiguiente proceso de valuación fueron las siguientes:

- La administración de cada banco llevaría a cabo un procedimiento de valuación contable y económica; para este último había de contratar un despacho de consultoría especializada, que podría ser nacional o extranjero. La valuación contable sería apoyada por los auditores externos de la institución y supervisada por la Comisión Nacional Bancaria.
- El establecimiento de un comité de desincorporación integrado con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, cuya tarea consistiría en establecer los procedimientos, normas y bases para la desincorporación y venta de los bancos comerciales. Este comité contrató dos firmas de reconocido prestigio internacional para validar los resultados del proceso de valuación, tanto contable como económica; cada uno de ellos revisaría la mitad de las instituciones y sus resultados serían refrendados por el otro; se contrató asimismo un tercer despacho de consultoría para establecer los escenarios macro y micro económicos en que se basarían los dos consultores para la elaboración de las proyecciones económicas.
- El derecho de los grupos y personas interesados en la adquisición de los bancos a contratar sus propios asesores para revisar los resultados de las valuaciones efectuadas.

La valuación contable para efectos de la reprivatización y venta arrojó en la mayoría de los casos, incluidos la totalidad de los bancos más importantes, cifras mayores que las contenidas en los estados financieros previos a los ajustes, reeditándose así la situación suscitada en 1982 al procederse a la expropiación de numerosas instituciones. Las diferencias más significativas se presentaron en los conceptos de inversión en acciones de empresas, activos fijos y bienes muebles o inmuebles recibidos por adjudicación o en pago.

## II. PERIODO DE LA BANCA NACIONALIZADA: TRATAMIENTO DE LOS BANCOS CON PROBLEMAS

### 1. Apoyos del Banco de México

La política de fusiones seguida por las autoridades financieras durante la administración gubernamental de la banca múltiple tuvo un carácter gradual. En el interín, algunos de los bancos medianos o pequeños que presentaban fallas estructurales y baja eficiencia fueron auxiliados por el Banco de México mediante apoyos financieros basados en anticipos de los rendimientos del "encaje legal". Tales apoyos, brindados en el cuatrienio 1983-1986, fueron liquidados conforme las instituciones beneficiarias iban superando sus problemas o bien eran absorbidas por otras, caso en el que estas últimas asumían las obligaciones inherentes a los mismos.

### 2. El Fondo de Apoyo para las Instituciones de Banca Múltiple

La Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito promulgada en enero de 1985 hizo obligatoria la participación de los bancos múltiples en un fondo de apoyo preventivo para preservar la estabilidad financiera de estas entidades. Ya una de las últimas reformas introducidas en 1981 a la antigua Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares había considerado el establecimiento de este fondo, iniciativa, empero, que no había llegado a materializarse. En definitiva, en noviembre de 1986 se procedió a la creación del Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE), como un fideicomiso cuya organización, administración y funcionamiento quedó a cargo del Banco de México.

El Fondo en comentario, que habrá de ser sustituido por otro equivalente previsto en la Ley de Instituciones de Crédito en vigor, tenía por objetivo apoyar la estabilidad financiera de las instituciones de banca múltiple, para lo cual aplica sus recursos en operaciones tendientes a evitar que los problemas de éstas redundaren en perjuicio del pago oportuno de los créditos a su cargo.

Su patrimonio está conformado por las contribuciones ordinarias y extraordinarias que hacen las instituciones de banca múltiple, así como por los productos y rendimientos que deriven de sus operaciones. El fondo no



recibe aportes del Gobierno Federal ni del Banco de México, aunque sí ha obtenido de este último créditos de carácter transitorio.

Las cuotas pagadas por las instituciones fueron inicialmente calculadas con base en la duodécima parte del 1/1000 sobre el pasivo directo derivado de la captación-público. En marzo 1991 ellas eran equivalentes a la duodécima parte del 3/1000. Estas aportaciones, consideradas un gasto para las instituciones, son deducibles para efectos tributarios.

El órgano cupular del Fondo es un Comité del que forman parte el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de esa cartera, el Director General del Banco de México y el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria. Esta instancia decide en lo tocante a reglas y políticas de operación, apoyos solicitados y contratación de financiamientos para el fondo. Las funciones ejecutivas y operativas están a cargo de un Subcomité que, entre otras tareas, evalúa y propone, en su caso, los apoyos que se deben otorgar, así como sus modalidades y condiciones.

Los apoyos pueden revestir las siguientes modalidades:

- Financiamientos mediante depósitos, créditos o préstamos.
- Adquisición de certificados de aportación patrimonial serie "B" (acciones)
- Adquisición de obligaciones subordinadas emitidas por las instituciones.
- Adquisición de créditos, valores y otros activos de las instituciones, que se subrogan en el ejercicio de sus derechos frente a los obligados.
- Aportaciones no recuperables para cubrir desequilibrios financieros de las instituciones, cuando ello sea estrictamente necesario, y
- Cualesquiera otras análogas o conexas a las anteriores, que el Comité autorice expresamente, atendiendo a las características particulares del apoyo que se requiera otorgar.

Dada su naturaleza, los apoyos tienen carácter temporal, por lo que deben ser reintegrados en la medida en que los bancos beneficiados se rehabiliten. Cuando el Fondo adquiera certificados de aportación patrimonial serie "B" u obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital, podrá colocarlos en el mercado si las circunstancias lo hicieren aconsejable.

La institución interesada debe presentar al Fondo una solicitud por conducto del Banco de México, la cual contendrá una explicación detallada de las causas que originaron los problemas por los cuales recurre al Fondo, términos y condiciones de los apoyos solicitados, y la aplicación que se propone dar a los recursos que obtenga. Ha de adjuntar un programa correc-

tivo y exponer las medidas tendientes a evitar reincidencias en los problemas. Tanto la solicitud como el programa correctivo deben ser suscritos por el director general del banco, con el acuerdo favorable de su consejo directivo.

El Comité resolverá sobre la solicitud, previo examen y dictamen del Subcomité, que evaluará la información proporcionada por el banco y la viabilidad del programa correctivo propuesto. Además de las obligaciones particulares que en cada caso se establezcan, la institución proporcionará al Fondo la información que se requiera acerca de la aplicación del programa correctivo.

El Subcomité Operativo, integrado con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, se encarga de dar seguimiento a los apoyos y de evaluar los resultados y avances de los programas correctivos. Por lo común, uno de los integrantes del Subcomité es designado miembro del consejo directivo del banco beneficiario. Los representantes de la Comisión Nacional Bancaria están legalmente impedidos, eso sí, de participar en la administración de las instituciones.

La Comisión Nacional Bancaria, en su carácter de ente encargado de la inspección y vigilancia del sistema, apoya y asesora al Fondo en cuanto a la detección y evolución de las instituciones apoyadas. En todo caso, el Fondo dispone de atribuciones para solicitar a la Comisión informes sobre sus operaciones, e incluso citar al Director General o a otros funcionarios para consultas y aclaraciones.

Si por alguna razón el banco beneficiario no cumple con los compromisos adquiridos, el Fondo puede exigir el pago inmediato de los apoyos otorgados y, en casos extremos, recomendar el cambio de administración.

Al 31 de mayo de 1991 los activos del Fondo ascendían a 372 122 millones de pesos (unos 124 millones de dólares), de los cuales 170 342 correspondían al concepto de "Caja y bancos" y 201 780 a inversiones patrimoniales en bancos apoyados. Sus provisiones de pasivo alcanzaban a 151 y su patrimonio neto era de 371 971 millones de pesos (124 millones de dólares aproximadamente).

Los apoyos otorgados han sido de diversa naturaleza: para reforzamiento de capital, mediante la adquisición de certificados de aportación patrimonial (acciones) y obligaciones subordinadas de conversión obligatoria

a capital; absorción de activos castigados o quebrantados; créditos blandos o sin intereses para compensar la falta de productividad por excesos en los activos improductivos; y préstamos para indemnizaciones al personal en la ejecución de programas de reordenamiento.

Desde su creación el Fondo ha concedido apoyos a ocho instituciones. Seis de ellas han sido rehabilitadas, otra fue fusionada por recomendación del Fondo, y la última se encuentra en proceso de rehabilitación.

Las normas de confidencialidad tanto del Fondo como de la Comisión Nacional Bancaria impiden suministrar a terceros información detallada acerca de los problemas que han aquejado a las instituciones y de los apoyos específicos que se les han concedido. Por lo tanto, no es posible en un estudio de esta índole analizar la problemática individual de las instituciones involucradas. Sin embargo, podemos resumir en los siguientes factores generales las principales situaciones anómalas que presentaban las instituciones que requirieron apoyos, en la inteligencia de que cada una presentó alguna o algunas de ellas, pero no todas a la vez.

- Deficiente administración del crédito, de tal forma que una proporción importante de la cartera de préstamos era de mala calidad o estaba "congelada" por diversas circunstancias. A menudo esta situación no llegaba a reflejarse en los indicadores, los cuales daban cuenta, por el contrario, de la existencia de una cartera normal, debido al expediente utilizado por los bancos de renovar una y otra vez los créditos malos. Naturalmente, los intereses, que se registraban como ingresos sin flujo real de fondos, tenían un carácter sólo virtual, ya que por lo general eran capitalizados en las redocumentaciones que se llevaban a cabo.
- Canalización de recursos por un volumen superior a la capacidad de pago de los beneficiarios. En uno de los bancos el deterioro de la cartera obedeció en forma significativa a la entrega de un flujo crediticio excesivo a unos cuantos beneficiarios de una determinada región agrícola, productores de legumbres de exportación, que por fracasos en sus explotaciones no pudieron honrar sus obligaciones.
- Exceso de activos improductivos o de escasa productividad en relación con el soporte patrimonial, que por lo mismo estaban gravitando sobre el pasivo y daban lugar a un déficit operativo. En esta situación incurrieron algunas instituciones que, como efecto de una cartera de mala calidad, se vieron obligadas a recibir por adjudicación o en pago un elevado volumen de bienes de lenta o difícil realización.
- Capitalización insuficiente que no respaldaba en debida forma la infraestructura

operativa y, por el contrario, bloqueaba su modernización.

- Absorción de instituciones con serios problemas, lo que debilitó la posición de la entidad fusionante (efecto de "contaminación").
- Deficiencias en las estructuras administrativas y operativas, lo que redundó en costos excesivos, tanto financieros como administrativos, y en inadecuadas políticas de expansión, que llevaron a la apertura de sucursales no rentables.

El Fondo respondió a las necesidades y peculiaridades de una banca comercial administrada por el Estado; en lo general, puede afirmarse que cumplió satisfactoriamente la función para la que fue establecido.

La Ley de Instituciones de Crédito, que entró en vigor en julio de 1990 y regulará el funcionamiento de la banca múltiple reprivatizada, mantuvo la obligatoriedad de la existencia de un instrumento de esta índole, con fines equivalentes pero con modalidades operativas diferentes. Se le denominará "Fondo Bancario de Protección al Ahorro" y las normas que regirán su funcionamiento serán descritas más adelante.

### III. MARCO LEGAL Y REGULATORIO DE LA BANCA

#### 1. Generalidades sobre el sistema financiero

El sistema financiero mexicano está integrado, además de la banca, por las llamadas organizaciones auxiliares del crédito, entre las que se cuentan los almacenes generales de depósito, las uniones de crédito, las arrendadoras financieras ("leasing") y las sociedades de factoraje financiero ("factoring"), las casas de bolsa, las sociedades de inversión, las aseguradoras y las afianzadoras.

La regulación y supervisión del sistema es resorte exclusivo de autoridades federales. Son ellas la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y las comisiones nacionales encargadas de la inspección y vigilancia de los distintos sectores: la Comisión Nacional Bancaria para los bancos múltiples, los de desarrollo y las organizaciones y actividades auxiliares del crédito; la Comisión Nacional de Valores para las casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil; y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, para las aseguradoras y afianzadoras.

Las leyes especializadas que regulan el sistema son: la Ley de Institu-

ciones de Crédito, para la banca comercial y la banca de desarrollo; la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, para este tipo de organismos y las casas de cambio; la Ley del Mercado de Valores, para las casas de bolsa, sociedades de inversión y otras entidades del sector bursátil; la Ley General de Instituciones de Seguros, para las compañías aseguradoras y sociedades mutualistas de seguros; y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, para las compañías afianzadoras.

De manera simultánea con la Ley de Instituciones de Crédito, que regula a la banca múltiple bajo el régimen de administración privada, en julio de 1990 entró en vigencia la ley que norma el funcionamiento de las agrupaciones financieras. Pueden formar parte de ellas, además de los bancos, los almacenes generales de depósito, las arrendadoras financieras, las casas de bolsa, las casas de cambio, las empresas de factoraje financiero, las compañías de seguros y las compañías de fianzas.

La nueva Ley de Instituciones de Crédito recogió, y en algunos casos adecuó, normas que ya estaban contenidas en las leyes bancarias anteriores (Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de 1985 y Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares de 1941, modificada y complementada en diversas oportunidades) e introdujo otras que constituyen disposiciones novedosas en la legislación bancaria mexicana. Seguidamente se exponen, y en su caso se comentan, las disposiciones y normas de mayor importancia para los fines del presente estudio, haciéndose énfasis en las relacionadas con el resguardo de la solidez y solvencia de las instituciones. Al mencionar las citadas normas se hace referencia a la disposición legal de la que emanan.

## 2. Aspectos generales sobre el sistema bancario

De acuerdo con la Ley de Instituciones de Crédito, el sistema bancario mexicano está integrado por el Banco de México, que tiene el carácter de banco central del Estado; las instituciones de banca múltiple; las instituciones de banca de desarrollo; el Patronato del Ahorro Nacional, y los fideicomisos públicos constituidos por el Gobierno Federal con fines de fomento económico (Art. 3).

La autorización para organizar y operar bancos múltiples es resorte discrecional y exclusivo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art.

8). Se requiere también el visto bueno de esa instancia del Poder Ejecutivo para abrir en México oficinas de representación de entidades financieras del exterior y sucursales de bancos extranjeros de primer orden, cuyas operaciones se efectúen exclusivamente con personas residentes fuera del país (Art. 7, sujeto a reglamentación).

Las acciones representativas del capital de los bancos múltiples -conformadas por tres series: "A", "B" y "C"- deberán estar en su mayoría en poder de personas físicas o jurídicas de nacionalidad mexicana. La participación de extranjeros, sean ellos personas físicas o jurídicas, está permitida exclusivamente en acciones de la serie "C" (Artículos 11 al 15). Ninguna persona física o jurídica puede tener en el capital una participación superior al 5%; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede autorizar en casos especiales una cifra mayor, que no exceda del 10% (Art. 17).

En los bancos múltiples, las designaciones de los miembros del consejo de administración, los comisarios, el director general y los funcionarios que ocupen cargos con las dos jerarquías inferiores siguientes a la de director general deben ser aprobadas por la Comisión Nacional Bancaria, la cual tiene también facultades para remover a estos funcionarios (Arts. 24 y 25).

La Comisión Nacional Bancaria podrá solicitar la suspensión de pagos o declaración de quiebra de cualquiera de estas instituciones. El cargo de síndico y liquidador recaerá en el Fideicomiso Liquidador de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (Art. 29). En tanto no se encuentren en liquidación o en procedimiento de quiebra, los integrantes del sistema bancario mexicano se considerarán de acreditada solvencia (Art. 86).

Las sucursales de bancos mexicanos establecidas en el extranjero pueden, con autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, efectuar operaciones no previstas en las leyes mexicanas, a fin de ajustarse a las condiciones y características de los mercados en que operen (Art. 87).

Sólo puede ceder o descontar su cartera con el Banco de México, quien se encuentra habilitado para autorizar excepciones a esta disposición (Art. 93).

La reglamentación general a que han de ceñirse los bancos de desarrollo se encuentra contenida en un capítulo especial de la Ley de Insti-

tuciones de Crédito (Artículos 30 al 45); las disposiciones de carácter más específico aparecen en la Ley Orgánica existente para cada una de las instituciones de ese tipo.

Las instituciones de crédito deben entregar la información y documentación que les sea solicitada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, en el ámbito de sus respectivas competencias; proporcionarán asimismo a estas entidades la información propia y de sus filiales financieras y de servicios respecto de programas operativos y financieros, presupuestos de ingresos y gastos, integración de indicadores y demás antecedentes que permitan evaluar el comportamiento y desarrollo del sistema bancario mexicano (Art. 97).

### 3. Operaciones autorizadas

El artículo 46 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que estas instituciones sólo podrán realizar las siguientes operaciones:

- i) Recibir depósitos bancarios de dinero a la vista, retirables en días preestablecidos, de ahorro, y a plazo o con previo aviso.
- ii) Aceptar préstamos y créditos.
- iii) Emitir bonos bancarios.
- iv) Emitir obligaciones subordinadas.
- v) Constituir depósitos en instituciones de crédito y entidades financieras del exterior.
- vi) Efectuar descuentos y otorgar préstamos o créditos.
- vii) Expedir tarjetas de crédito con base en contratos de apertura de crédito en cuenta corriente.
- viii) Asumir obligaciones por cuenta de terceros, con base en créditos concedidos, a través del otorgamiento de aceptaciones, endoso o aval de títulos de crédito, así como de la expedición de cartas de crédito.
- ix) Operar con valores en los términos de las disposiciones de la presente ley y de aquélla sobre el mercado de valores.
- x) Promover la organización y transformación de toda clase de empresas o sociedades mercantiles y suscribir y conservar acciones o partes de interés en las mismas, en los términos de esta ley.
- xi) Operar con documentos mercantiles por cuenta propia.
- xii) Llevar a cabo por cuenta propia o de terceros operaciones con oro, plata y di-

visas, incluyendo reportes sobre estas últimas.

xiii) Prestar el servicio de cajas de seguridad.

xiv) Expedir cartas de crédito previa recepción de su importe, hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes.

xv) Practicar las operaciones de fideicomiso a que se refiere la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, y llevar a cabo mandatos y comisiones.

xvi) Recibir depósitos en administración o custodia, o en garantía por cuenta de terceros, de títulos o valores y en general de documentos mercantiles.

xvii) Actuar como representantes comunes de los tenedores de títulos de crédito.

xviii) Hacer servicio de caja y tesorería relativo a títulos de crédito, por cuenta de las emisoras.

xix) Llevar la contabilidad y los libros de actas y de registro de sociedades y empresas.

xx) Desempeñar el cargo de albacea.

xxi) Desempeñar la sindicatura o encargarse de la liquidación judicial o extrajudicial de negociaciones, establecimientos, concursos o herencias.

xxii) Encargarse de hacer avalúos que tendrán la misma fuerza probatoria que las leyes asignan a los hechos por corredores públicos o peritos.

xxiii) Adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de su objeto y enajenarlos cuando corresponda. Y, por último,

xxiv) Realizar las operaciones análogas y conexas que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria.

Las instituciones de banca de desarrollo podrán realizar adicionalmente las operaciones inherentes a su giro, conforme a lo establecido en sus leyes orgánicas.

Con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los bancos pueden invertir en empresas que les presten servicios complementarios o auxiliares en su administración o en la realización de su objeto, así como en sociedades inmobiliarias que sean propietarias o administradoras de bienes destinados a sus oficinas (Art. 88); también en entidades financieras del extranjero (Art. 89).

Los bancos múltiples que no formen parte de grupos financieros pueden, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, invertir en el capital de organizaciones auxiliares del crédito y de otros intermediarios financieros no bancarios, siempre que no sean casas de bolsa,



aseguradoras o afianzadoras (Art. 89).

Pueden invertir en acciones de cualquier otro tipo de empresas hasta por el 5% del capital pagado de la emisora o hasta por el 15% durante un plazo que no exceda de tres años -ampliable con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- con acuerdo del Consejo de Administración. Estarán habilitados para hacer inversiones por plazos y porcentajes mayores cuando se trate de empresas que desarrollen proyectos nuevos de larga maduración o realicen actividades susceptibles de fomento, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El importe total de estas inversiones no excederá del 5% de los recursos captados del público en el mercado nacional (Art. 75).

#### 4. Normas sobre capitalización y calidad de los activos

El capital mínimo se determina con base en el 0,5% de la suma de los capitales pagados más reservas de capital que alcancen en su conjunto las instituciones de banca múltiple al 31 de diciembre del año inmediato anterior (Art. 19). Para el año de 1990 el capital mínimo fue de 18 324 millones de pesos, esto es aproximadamente 6,2 millones de dólares al 31 de diciembre; y para 1991 asciende a \$ 27 201 millones, vale decir unos 9 millones de dólares. Ese capital mínimo debe estar íntegramente pagado; no se consideran en el mismo las reservas de capital.

El capital y reservas de capital de los bancos múltiples está sujeto a los siguientes toques en materia de su inversión:

- Hasta un 60% en activos fijos (inmuebles, mobiliario y equipo, acciones de sociedades inmobiliarias filiales, etc.)
- Hasta un 10% en gastos de instalación.

La Comisión Nacional Bancaria puede aumentar en ciertas circunstancias los porcentajes aplicables a los dos conceptos anteriores. Así, está autorizada para incrementar hasta el 50% en entidades financieras del país o del extranjero, incluyendo organizaciones auxiliares del crédito y otros intermediarios no bancarios, siempre que estas inversiones no sean superiores al excedente del capital pagado y reservas respecto del capital mínimo.

La suma de las inversiones autorizadas, más el excedente sobre los límites previstos para las inversiones del pasivo y el valor de los bienes adquiridos por adjudicación o en pago de créditos no debe exceder del im-

porte del capital pagado y las reservas de capital.

Las disposiciones legales estipulan que las instituciones de crédito invertirán los recursos que captan del público y llevarán a cabo las operaciones generadoras de sus pasivos contingentes, en términos que les permitan mantener condiciones adecuadas de seguridad y liquidez. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la opinión de Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, determinará las clasificaciones de activos, operaciones causantes de pasivo contingente y de otras que determine la propia Secretaría, en función de la seguridad de las mismas, determinándose asimismo los porcentajes máximos de pasivo exigible y contingente que podrán estar representados en los distintos grupos de activos y operaciones resultantes de las referidas clasificaciones (Art. 49).

El capital neto (o capital operativo) no será menor a la cantidad que resulte de aplicar un porcentaje no inferior al 6% sobre la suma de los activos y las operaciones generadoras de pasivos contingentes y otros que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, expuestos a riesgo significativo, conforme lo señale la propia Secretaría mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y teniendo en cuenta los usos bancarios internacionales respecto a la adecuada capitalización de las instituciones de crédito. Dicho capital neto tampoco será inferior a la suma de las cantidades que se obtengan de aplicar a los grupos de activos y otras operaciones clasificadas en función de riesgo, los porcentajes que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determine para cada uno de ellos, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria (Art. 50).

Sobre la base de estas disposiciones, en mayo de 1991 la Secretaría emitió las "Reglas sobre los requerimientos de capitalización de las instituciones de banca múltiple". Estipulan éstas que el capital neto no será inferior del 8% sobre la suma de los activos y otras operaciones expuestas a riesgo significativo, otorgándose un plazo de tres años, esto es hasta 1993, para alcanzar dicho mínimo, debiéndose llegar en el primero al 6%, en el segundo al 7% y alcanzar el 8% en el tercero. Se define asimismo la clasificación de activos y operaciones generadoras de pasivos contingentes, estableciéndose seis grupos, a los que se asignan porcentajes de ponderación de riesgo que van del 0 al 100%.

El capital neto estará integrado por una parte básica y otra comple-

mentaria. La primera comprende el capital pagado, las reservas de capital autorizadas como computables para capital neto, el 80% de las reservas superavitarias por revaluación de inmuebles y acciones de sociedades inmobiliarias bancarias, las obligaciones subordinadas de conversión obligatoria a capital, más o menos, según el caso, las utilidades no aplicadas o las pérdidas no absorbidas, menos las inversiones patrimoniales en otras entidades financieras del país o del extranjero y en sociedades que a su vez sean accionistas de la institución de crédito, o en otras empresas distintas de las complementarias y de servicios, cuando impliquen el gobierno de las mismas por parte del respectivo banco y la inversión tenga una antigüedad superior a cinco años.

La parte complementaria estará conformada por las reservas superavitarias computables para capital neto en su parte no asignada al capital básico, las obligaciones subordinadas que no sean de conversión obligatoria a capital en su parte computable para capital neto y las reservas preventivas globales para la cartera de créditos correspondientes a los grados de riesgo "B" y "C", menos la inversión en obligaciones subordinadas emitidas por otras entidades financieras del país.

##### **5. Normas para la clasificación de la cartera crediticia según calidad y grado de riesgo**

Las instituciones deben clasificar su cartera de créditos atendiendo a la calidad y grado de riesgo de la misma. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, establecerá las bases para dicha clasificación, así como para el establecimiento de las reservas preventivas que sea preciso constituir para los distintos grupos de la clasificación (Art. 76, sujeto a reglamentación). Esta disposición fue introducida por vez primera en el sistema bancario mexicano, con carácter de obligatoria, en la Ley de Instituciones de Crédito, de julio de 1990. Las bases generales a que se alude en la misma, fueron emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 1º de marzo de 1991.

No obstante, ya a fines de 1989 las autoridades financieras comenzaron a trabajar en un proyecto destinado a introducir en el sistema bancario un procedimiento para clasificar la cartera de créditos en función de

su grado de riesgo, proyecto en el que participaron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión de Crédito de la Asociación Mexicana de Bancos y la Comisión Nacional Bancaria.

Para el efecto, se desarrolló un esquema de valuación fundado en ocho elementos o conceptos. Con algunas adecuaciones, ellos fueron recogidos posteriormente en las bases dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; a cada elemento o concepto de valuación se asignó a su vez un determinado número de características; y a éstas, una escala de puntuación que en su conjunto, considerados los ocho elementos, va de cero a 100. La mayor puntuación corresponde una menor calidad del crédito evaluado; así, un crédito en condiciones óptimas tendría una puntuación de cero; y en la situación más desfavorable, de cien.

La escala de puntuación para cada uno de los ocho elementos susceptibles de ser calificados es la siguiente:

Concepto	Nº de características	Puntuación máxima
1. Experiencia de pago	20	25
2. Manejo de cuentas	7	19
3. Situación financiera	5	18
4. Administración	8	12
5. Situación de mercado	5	10
6. Situación de las garantías	6	8
7. Situación laboral	5	5
8. Entorno	5	3
Totales	71	100

Utilizando los elementos descritos, se definieron los cinco niveles o rangos contenidos en las Reglas, cuyas características, expresadas en una forma muy general, son las siguientes:

Porcentaje	Puntuación	Reserva global
"A" Buena situación del deudor; no presenta dudas sobre la recuperación oportuna del capital y de sus intereses.	0	-
"B" Deudores que teniendo una buena situación general, han incurrido en algún grado de in-		

cumplimiento, debido a problemas o situaciones adversas de carácter transitorio.	25	1
"C" Crédito deficiente. Deudores con debilidades financieras, incapacidad para atender con oportunidad el servicio de intereses; sin embargo, las expectativas de recuperación no están afectadas en forma significativa.	50	20
"D" Adeudos de recuperación dudosa; en general, las características negativas del crédito deficiente, pero acentuadas en tal forma que sea previsible una pérdida relativamente importante.	75	60
"E" Deudores en notoria insolvencia, sin garantías o bienes patrimoniales que respalden sus adeudos, en los que sea previsible una pérdida total o por una elevada proporción de los mismos.	100	100

Las calificaciones deben tener los márgenes de elasticidad necesarios para evitar posiciones excesivamente rígidas; por ejemplo, un crédito con una puntuación de 10 podrá quedar clasificado en "A" por encontrarse más próximo al cero que al 25, pero quedaría en "B" si su puntuación fuera de 15.

De acuerdo en lo establecido en las bases generales dictadas por la Secretaría, la calificación de la cartera ha de efectuarse en forma trimestral, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre. El procedimiento es individual en lo que hace a los créditos que representen por lo menos el 80% del total, incluyendo a todos aquellos cuyo saldo sea superior a 50 000 veces el salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal (545 millones de pesos, esto es unos 185 000 dólares, en enero de 1990). La Comisión Nacional Bancaria dictará la metodología aplicable para la calificación, tanto individual como global, de la parte restante, pudiendo establecer normas específicas respecto de aquellos sectores cuyas características lo hagan aconsejable.

Durante el ejercicio de 1990 se llevaron a cabo tres calificaciones, con cifras al 31 de marzo, 30 de junio y 30 de septiembre. Las dos primeras tuvieron un carácter experimental y sus resultados no surtieron efectos contables; en cambio, la de septiembre sí afectó los balances generales de los bancos al 31 de diciembre de 1990. Aunque emitidas en marzo de 1991, las bases previeron la constitución de cierto mínimo de provisiones con efec-

tos sobre el ejercicio de 1990 equivalentes a la proporción sobre la cartera que las autoridades fiscales habían aceptado como deducible para ese período. Con todo, no se impuso la obligatoriedad de la creación íntegra de tales provisiones, ya que se pretende queden totalmente establecidas en un período máximo de tres años. No obstante, las instituciones que tuvieron capacidad para crearlas en su totalidad con afectación a 1990, sin detrimento significativo de sus resultados, así lo hicieron.

El sistema de clasificación de la cartera de créditos por grados de riesgo es novedoso en la banca mexicana. Por eso mismo, su aplicación ha estado sujeta en una primera etapa a ciertas dificultades y ha provocado algunas discrepancias de criterios entre las distintas instituciones involucradas, así como al interior de éstas, lo mismo que entre los bancos y los inspectores de la Comisión Nacional Bancaria a cargo de revisiones selectivas a las calificaciones. Las discrepancias, que se han concentrado en los casos que caen en las categorías "A" y "B", han sido por lo general, superadas satisfactoriamente.

La metodología para la calificación que deberá elaborar la Comisión Nacional Bancaria habrá de basarse en los procedimientos ya aplicados, adecuándoselos a las experiencias obtenidas de las calificaciones efectuadas en 1990.

## 6. Normas sobre diversificación de riesgos

El artículo 51 de la Ley de Instituciones de Crédito dispone textualmente:

"Al realizar sus operaciones, las instituciones de banca múltiple deben diversificar sus riesgos. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, determinará mediante reglas generales:

- i) Los porcentajes máximos de los pasivos a cargo de una institución que correspondan a obligaciones directas o contingentes en favor de una misma persona, entidad o grupo de personas que de acuerdo con las mismas reglas deban considerarse para estos efectos como un solo acreedor, y
- ii) Los límites máximos del importe de las responsabilidades directas y contingentes, incluyendo las inversiones en títulos representativos de capital, de una misma persona, entidad o grupo de personas que por nexos patrimoniales o de responsabilidad constituyan riesgos comunes para una institución de crédito.

Estos límites podrán referirse también a entidades o segmentos del mercado que representen una concentración de riesgos".

Las normas reglamentarias en vigencia son las expedidas en mayo de 1988 y se basan en la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, mientras no se expidan las derivadas de la nueva ley, ya aprobada.

En lo que respecta a operaciones pasivas, se establece que las obligaciones a favor de un mismo acreedor no deben exceder de un determinado porcentaje del pasivo exigible. Este tope se fija en función del índice de penetración en el mercado. Así, el porcentaje menor es de 2,5% y rige para instituciones con índice de penetración superior al 10%; y el mayor es de 4%, para las instituciones con índices inferiores a 5%.

En cuanto a las operaciones activas, sujetas a reglas propias, se establece que los financiamientos a una persona física no podrán exceder del 10% del capital neto de la institución en particular, ni del 0,5% del total de los capitales netos de las instituciones de banca múltiple; los otorgados a personas jurídicas no excederán del 30% del capital neto individual ni del 6% del colectivo. Los financiamientos entre instituciones pueden alcanzar hasta el 100% del capital neto de la acreditante.

Semestralmente, en marzo y septiembre de cada año, el Banco de México da a conocer los topes o "techos" para los financiamientos. En su determinación toma en cuenta el promedio diario correspondiente al semestre anterior de los capitales netos de las instituciones; ninguna institución puede exceder este límite, aun cuando posea capacidad para hacerlo, basada en su propio capital neto. Por supuesto, tampoco puede excederse de su propia capacidad, aun cuando ésta sea inferior al citado límite.

Los límites determinados para el semestre marzo-agosto de 1991 fueron los siguientes:

- Para personas físicas: \$ 60 898 millones, equivalentes a unos 20 millones de dólares.
- Para personas jurídicas: \$ 730 775 millones, equivalentes a unos 243 millones de dólares.

Se exceptúan de la aplicación de estas reglas algunos tipos de créditos, tales como los concedidos al Gobierno Federal o con su garantía y los destinados a ciertas actividades, condicionados estos últimos a diversos requisitos y garantías. La Comisión Nacional Bancaria puede autorizar en casos excepcionales, a solicitud de la institución interesada, operaciones por mon-

tos superiores cuando a su criterio las características de éstas lo justifiquen y no se perjudique la solvencia o liquidez de la solicitante.

Las operaciones de las agencias y sucursales de instituciones de crédito mexicanas en el exterior deben ceñirse a un régimen especial, establecido en la décima de las mencionadas reglas.

Examinemos ahora el tratamiento de los conglomerados económicos y grupos de deudores que representan riesgos comunes. La séptima de las normas reglamentarias en vigor establece que el conjunto de financiamientos otorgados por una institución a un grupo de personas que, por sus nexos patrimoniales o de responsabilidad, constituyan riesgos comunes, quedará sujeto a los límites señalados en las mismas y que cuando en los grupos participen tanto personas físicas como jurídicas, los límites aplicables serán los correspondientes a estas últimas.

Para efectos de estas disposiciones, las Reglas conceptúan como grupos de personas que integran riesgos comunes:

- i) Los integrados por personas relacionadas entre sí por garantías o créditos, cuyo importe represente más del 50 por ciento del patrimonio neto del garante o acreditante.
- ii) Los integrados por personas que tengan relaciones patrimoniales, cuando éstas representen más del 50 por ciento del patrimonio neto de alguna de aquéllas. No se considerarán integrantes de estos grupos a las personas que, teniendo invertido más del 50 por ciento de su patrimonio neto en el capital de una persona moral, no participen en más del 25 por ciento de dicho capital.
- iii) Las personas morales cuyo capital sea propiedad en más de un 50 por ciento de un mismo tercero.

Se considera que existen también riesgos comunes entre un grupo de personas cuando, por sus nexos patrimoniales o de responsabilidad, la situación financiera de una o varias de ellas pueda influir en forma decisiva en la de las demás, o cuando la administración de personas morales dependa directa o indirectamente de una misma persona. La Comisión Nacional Bancaria determinará en cada caso los grupos de personas que, de conformidad con lo anterior, impliquen riesgos comunes.

La Comisión Nacional Bancaria podrá dividir grupos de empresas en subgrupos, para los efectos de determinar los riesgos comunes, cuando exista diversificación en cuanto a productos o servicios, mercados, riesgos laborales, fuentes de materias primas y de tecnología.



A marzo de 1991 se tenían identificados y registrados en las áreas de vigilancia de la Banca múltiple de la Comisión Nacional Bancaria poco más de 350 grupos. Las responsabilidades de las empresas y personas físicas integrantes de cada uno de ellos son consideradas "riesgo común" para efectos de los cómputos sobre capacidad de inversión y en los análisis sobre diversificación de riesgos que se efectúan periódicamente.

No existen en la actualidad en México conglomerados económicos mixtos en los que participen instituciones de crédito y empresas industriales o comerciales. Por otra parte, ya se señaló que la Ley de Instituciones de Crédito impone límites a la participación de los bancos en empresas que no sean de servicios, complementarias o financieras. Esos topes son de 5% del capital de la emisora, como norma general, y de 15% en determinadas circunstancias y con limitaciones al plazo de tenencia. Sólo excepcionalmente se aceptan porcentajes mayores, lo cual requiere autorización previa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en favor de empresas de conocido historial o que realicen actividades que al país le interese promover. Estas disposiciones tienden a evitar que las instituciones de crédito se conviertan en rectoras o "cabeza" de grupos industriales o comerciales.

Así, en México, los grupos o conglomerados económicos más importantes son fundamentalmente de carácter industrial, sin mayor participación de la banca. En algunos de menor tamaño es posible encontrar, empero, organizaciones auxiliares del crédito, tales como arrendadoras financieras, empresas de factoraje y almacenes generales de depósito, vinculadas a esos grupos a través de accionistas comunes.

Las normas concernientes a la diversificación de riesgos, último párrafo de la Regla Séptima, facultan a la Comisión Nacional Bancaria para dividir en subgrupos a los grupos de empresas, cuando exista diversificación en cuanto a productos o servicios, mercados, riesgos laborales, fuentes de materias primas y de tecnología. Asimismo, en casos excepcionales la Comisión está facultada para autorizar (Regla Novena) la realización de operaciones específicas por montos superiores a los respectivos límites de capacidad legal de inversión en un sólo deudor o grupo de deudores que constituyan "riesgo común", cuando a su criterio las características de la operación así lo justifiquen y no se deteriore la solvencia o liquidez de la institución solicitante.

Sobre la base de estas disposiciones, algunos de los grandes conglo-

merados que tienen diversificadas sus actividades y operan en segmentos distintos de la economía han obtenido de la Comisión Nacional Bancaria autorización para establecer subgrupos, los que, para efectos de los cómputos de capacidad de inversión de las instituciones acreditantes se consideran en forma separada del conglomerado en su conjunto.

La Comisión ha reaccionado con cautela y apenas diez conglomerados han obtenido la autorización solicitada. En todos estos casos el criterio ha sido que las empresas integrantes de subgrupos, independientemente de los nexos administrativos y patrimoniales con los dirigentes del grupo, exhiban una auténtica autonomía económica y financiera y no existe peligro de que se vean involucradas en los problemas que eventualmente pudieran afectar a empresas clasificadas en otros subgrupos.

Las condiciones y requisitos impuestos a los grupos que pretenden subdividirse les obligan a llevar a cabo una adecuada planeación económica, financiera, administrativa y operativa, a fin de poder integrar subgrupos que funcionen con autonomía y sean autosuficientes, sin tener que vincularse en grado importante con los demás subgrupos.

Los 10 grupos actualmente fraccionados para efectos de la aplicación de las reglas sobre diversificación de riesgos comprenden un total de 60 subgrupos y 820 empresas. Los antecedentes que se presentan a continuación sustituyen la denominación real de los grupos, por un listado alfabético en orden decreciente, en función del número total de empresas.

Grupo	Número de subgrupos	Total de empresas
"A"	5	140
"B"	3	108
"C"	7	99
"D"	9	97
"E"	5	92
"F"	3	83
"G"	3	72
"H"	12	53
"I"	10	44
"J"	3	32
Totales	60	820

## 7. Créditos a personas físicas o jurídicas relacionadas con las instituciones

Las operaciones de crédito con personas relacionadas exigen autorización expresa del Consejo de Administración, salvo aquellas que no excedan del mayor de los montos siguientes: el equivalente a 10 000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (119 millones de pesos, aproximadamente 40 000 dólares a marzo de 1991) o el 0,2% del capital neto de la institución, tratándose de personas físicas; o de 50 000 veces dicho salario (595 millones de pesos, unos 202 000 dólares) o del 1% del capital neto, en el caso de personas jurídicas, como saldo total.

Las operaciones que deban ser sometidas a la aprobación del Consejo se presentarán por conducto y con la opinión favorable del respectivo comité de crédito. Obtenida ésta, la institución entregará a la Comisión Nacional Bancaria una copia certificada del acuerdo y cuando corresponda de las renovaciones e incluso de su pago o extinción.

El artículo 73 de la Ley de Instituciones de Crédito hace una enumeración de las personas que están sujetas a las disposiciones en comento. Entre ellas figuran los accionistas que tengan una participación de uno o más por ciento en el capital, los miembros del consejo de administración, los familiares cercanos a ellos y las empresas en las que participen tales personas.

Por otra parte, el artículo 106 (fracción V) contiene una prohibición general para efectuar operaciones en términos que se aparten de manera significativa de las condiciones de mercado, de las políticas generales de la institución y de las prácticas y usos bancarios. Su objetivo es evitar los llamados "créditos de complacencia", los cuales históricamente se han concentrado entre las personas relacionadas con la institución.

Las normas sobre los requerimientos de capitalización emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en mayo de 1991 establecen un porcentaje de ponderación de riesgo equivalente al doble del normal que corresponda, para:

- a) Las inversiones patrimoniales efectuadas en sociedades por cantidades superiores al 15% del capital de la emisora, con permanencia mayor de tres años, cuando a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público impliquen el manejo y control efectivo de la em-

presa, en tanto no sean servicio de las que se resten de la parte básica del capital.

- b) Los créditos a cargo de personas físicas y jurídicas relacionadas, a que se refiere el artículo 73 de la Ley de Instituciones de Crédito.

## 8. Protección de los intereses del público

El título sexto de la Ley de Instituciones de Crédito (artículos 117 a 122) contiene disposiciones relativas a la protección de los intereses de los usuarios de servicios bancarios, en los aspectos siguientes:

- Secreto bancario (Arts. 117 y 118). Comprende las operaciones pasivas y las activas, estableciéndose excepciones en favor de autoridades judiciales y fiscales.
- Reclamaciones de usuarios (Arts. 119 y 120). Se faculta a la Comisión Nacional Bancaria para atender reclamaciones del público, las cuales pueden quedar sujetas a un procedimiento arbitral a cargo de la propia Comisión.
- Servicios mínimos que deben seguir proporcionándose al público en caso de huelga (Art. 121).
- Participación obligatoria de las instituciones de banca múltiple en un mecanismo preventivo de protección al ahorro (Art. 122).

Ya se ha señalado que el Fondo Bancario de Protección al Ahorro es el sucesor del "Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple". En su nueva etapa habrá de ser transformado para que su operación se adecue a un régimen de banca privada, conforme a las siguientes bases previstas en el artículo 122 de la Ley de Instituciones de Crédito.

- La operación y administración del Fondo queda a cargo de Banco de México.
- Las instituciones de banca múltiple están obligadas a pagar al Fondo las aportaciones ordinarias y extraordinarias que determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta del Banco de México, las cuales no excederán en un año natural del cinco y siete al millar, respectivamente, del importe de las obligaciones objeto de la protección expresa del Fondo. Los bancos que se establezcan con posterioridad a la constitución de éste aportarán la cantidad inicial que resulte de aplicar al patrimonio neto del mismo el porcentaje que el capital del nuevo banco represente en la suma de los capitales netos de la banca múltiple.
- El órgano cupular del Fondo seguirá siendo un Comité en el que participarán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria.

- Para que las instituciones puedan recibir apoyos preventivos, éstos deberán ser garantizados con acciones representativas del capital social de la propia institución, con valores gubernamentales o con cualquier otro bien que satisfaga la garantía requerida.
- Las instituciones están obligadas a proporcionar al Fondo la información que éste les solicite para cumplir con sus fines, así como a poner en conocimiento del mismo, con toda oportunidad, cualquier problema que confronten y que, a su juicio, pueda dar lugar a la petición de apoyos.

## 9. Contabilidad y normas generales para la valuación de los activos

La Ley de Instituciones de Crédito, como sus predecesoras, encarga a la Comisión Nacional Bancaria el diseño de la normatividad y los criterios contables a que deben sujetarse las instituciones de crédito (Art. 100); establece asimismo que dicho organismo fijará las reglas para la estimación máxima de los activos y para la estimación mínima de sus obligaciones y responsabilidades, las cuales deben fundarse en un conjunto de principios generales contenidos en el artículo 102 de esa ley.

Seguidamente se resumen las normas básicas a que están sujetas las instituciones de crédito en materia contable:

- La contabilidad debe llevarse con apego a un catálogo de cuentas e instructivo diseñado por la propia Comisión; también la presentación de los estados financieros ha de ceñirse a modelos de aplicación uniforme.
- Las inversiones en valores de renta fija se valúan a su valor nominal o al valor presente de los futuros beneficios del título, si están al corriente en sus servicios de amortización e intereses.
- Las acciones de empresas se valúan para efectos de balance de fin de ejercicio al promedio ponderado de su cotización bursátil durante el mes inmediato anterior al del cierre. Las no cotizadas, conforme a una combinación de valor contable directo y del factor precio-utilidad de la rama o sector en que se ubique la emisora, tomándose al 50% cada uno de esos dos elementos. Los casos especiales se valúan conforme a criterios casuísticos.
- La cartera de créditos en la banca múltiple es, a partir del cierre de 1990, clasificada periódicamente en función de su grado de riesgo, estableciéndose provisiones globales de carácter preventivo. Hasta entonces, la cartera de créditos, incluyendo la vencida, había sido valuada a su valor nominal, excepto en los casos

específicos en que la Comisión Nacional Bancaria ordenaba constituir una reserva por estimación de irrecuperabilidad total o parcial.

- La valuación de activos y pasivos en monedas extranjeras para los efectos de la formulación de estados financieros de fin de mes o de ejercicio se efectúa tomando como referencia al dólar de los Estados Unidos de América, conforme al tipo de cambio aplicable a dicha divisa, según el mercado que corresponda (libre o controlado).
- Los créditos no cobrados deben traspasarse a cartera vencida dentro de un plazo de tolerancia de 30 días después de su vencimiento; a partir del traspaso se suspende el reconocimiento de intereses y, en su caso, éstos deben aprovisionarse.
- La cartera cedida en descuento con responsabilidad de la institución cedente se da de baja de los activos y se la registra en cuentas de orden, dentro del grupo de cuentas contingentes; también se registran en cuentas de orden, dentro del mismo grupo, la concesión de avales y la apertura de créditos comerciales irrevocables, en tanto no sean ejercidos.
- Se registran en cuentas de orden las inversiones por cuenta de terceros, los fondos fiduciarios de inversión y todas las demás operaciones de fideicomiso y mandato, así como las administraciones y custodias.
- Se revalúan las inversiones en títulos-valores (básicamente acciones de empresas), inmuebles y acciones de sociedades inmobiliarias; a partir del segundo semestre de 1991 se revalorará también el mobiliario y equipo, ya que las reglas dictadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en junio de ese año acerca de los conceptos computables para la determinación del capital neto incluyen el superávit por este concepto dentro de la parte complementaria del capital. Los beneficios potenciales derivados de las valuaciones, ya sean de valores o inmuebles, no se reconocen como ingresos, creándose sólo las correspondientes reservas superavitarias; los deméritos por valuación se registran como pérdidas.
- Los balances generales anuales y los estados de contabilidad mensuales de las instituciones se publican en periódicos de amplia circulación.
- Los estados financieros de las empresas de servicio, financieras y complementarias, filiales de bancos, no se consolidan contablemente con los de éstos para efectos de publicación e información al público. Se tiene en estudio un procedimiento para tal efecto, habida cuenta de la integración prevista de agrupaciones financieras de las que podrán formar parte los bancos múltiples.

A fin de determinar con la mayor aproximación posible los valores contables de los bancos múltiples, en 1990 se valoraron también los activos

fijos de importancia y otros que usualmente no son objeto de reexpresión, tales como los bienes muebles e inmuebles recibidos por adjudicación o en pago, y se consolidaron los estados financieros de las empresas filiales financieras, de servicio e inmobiliarias, con los de los bancos. Estos procedimientos, aplicados sólo para fines informativos, sin efectos contables, se llevaron a cabo para que, junto con los resultados de las valuaciones económicas, el Comité encargado de la desincorporación y venta de los bancos múltiples cuente con los términos de referencia necesarios para el cumplimiento de su cometido. El mismo propósito tuvo la decisión de que el cierre del ejercicio de 1990 reflejara los resultados de la calificación de la cartera de créditos.

## 10. Atribuciones del Banco de México

La inversión obligatoria del pasivo exigible de las instituciones de crédito, tasas de interés, comisiones, premios, etc., así como las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios y las que se efectúen con oro, plata y divisas, deben ceñirse a las disposiciones que dicta el Banco de México, con el propósito de atender necesidades de regulación monetaria y crediticia, conforme a los principios contenidos en la ley orgánica de esta entidad, para lo cual dichas instituciones han de proporcionarle la información pertinente (Art. 48).

El artículo 108 de la Ley de Instituciones de Crédito establece que el incumplimiento o violación de las normas de la propia ley, de la Ley Orgánica del Banco de México y de las disposiciones que emanen de ellas serán sancionados con multa que impondrá administrativamente la Comisión Nacional Bancaria hasta por el equivalente del 1% del capital pagado y reservas de capital de la infractora o hasta de 50 000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal (595 millones de pesos; aproximadamente 200 000 dólares).

Para la imposición de estas sanciones, la Comisión Nacional Bancaria debe oír previamente al interesado y tomar en cuenta la importancia de la infracción, las condiciones del infractor y las medidas correctivas o sanciones que, en su caso, hubiere impuesto a su vez el Banco de México. Tratándose de reincidencias se podrá aplicar hasta el doble de la sanción prevista. Las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria pueden ser recurri-

das ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dentro de los 15 días hábiles siguientes a la fecha en que se hubieren notificado.

Este régimen de sanciones también es aplicable a las sociedades financieras, de servicio y complementarias, filiales de las instituciones de crédito.

Las facultades otorgadas a la Comisión Nacional Bancaria para la imposición de sanciones son recientes; fueron introducidas por primera vez en toda la historia del organismo en las reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito de diciembre de 1989 y recogidas por la actual Ley de Instituciones de Crédito. Con anterioridad, tales facultades correspondían directamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## 11. Disposiciones reglamentarias

A comienzos de 1991 estaba pendiente la dictación de la mayor parte de las reglas y disposiciones reglamentarias previstas en diversos artículos de la nueva Ley de Instituciones de Crédito, promulgada en julio anterior. A falta de disposición expresa y en cuanto no se opusieran a la ley en vigor, continuaban aplicándose las normas derivadas de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

Se detallan a continuación las más importantes de tales disposiciones, tanto derivadas de la ley anterior, como expedidas con base en la ley actual; la anotación "(LIC)" se refiere a la Ley de Instituciones de Crédito y "(LRSPBC)" a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.

- Comisionistas bancarios (LIC)
- Clasificación de la cartera de créditos por grados de riesgo (LIC)
- Oficinas de representación de entidades financieras del exterior (LRSPBC)
- Capital mínimo (LRSPBC)
- Clasificación de activos y operaciones causantes de pasivo contingente y requerimientos de capitalización (LRSPBC).
- Reservas de capital computables para la determinación del "capital neto" (LRSPBC).
- Reglas para la diversificación de operaciones pasivas (LRSPBC).
- Reglas para la diversificación de riesgos en operaciones activas (LRSPBC)
- Reservas computables para las inversiones de capital (LRSPBC)
- Empresas de servicio, inmobiliarias, casas de cambio e intermediarios financieros no bancarias, filiales de instituciones de crédito (LRSPBC).



#### IV. LAS AGRUPACIONES FINANCIERAS

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares., de 1970, fue la primera en imponer regulaciones a los llamados "Grupos financieros". Usualmente éstos se hallaban conformados por instituciones de crédito de los diversos tipos que existían entonces (bancos de depósito, sociedades financieras, bancos hipotecarios, etc.) y por otras entidades financieras no bancarias. Ya se ha señalado que esta forma de agrupaciones financieras fue desapareciendo con el advenimiento de los bancos múltiples y la posterior estatización de la banca privada.

La legislación que hizo posible la reprivatización de la banca comercial creó también las bases para la reaparición de estos grupos, dejando sentado que:

- La constitución y el funcionamiento de grupos financieros requiere autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 6).
- Los grupos financieros estarán integrados por una sociedad controladora y por a lo menos tres de los siguientes tipos de sociedades: almacenes generales de depósito, arrendadoras financieras ("leasing"), casas de bolsa, casas de cambio, empresas de factoraje financiero ("factoring"), instituciones de banca múltiple, instituciones de fianzas, instituciones de seguros y sociedades operadoras de sociedades de inversión. No pueden participar en un mismo grupo dos o más entidades de una misma clase, salvo instituciones de seguros y sociedades operadoras de sociedades de inversión (Art. 7).
- Las entidades financieras integrantes de un grupo pueden actuar de manera conjunta, ofrecer servicios complementarios y utilizar para sus operaciones las oficinas de atención al público de otros miembros del grupo, excepto las de la controladora (Art. 8).
- El capital de la controladora podrá estar representado por tres series de acciones, "A", "B" y "C". Las acciones de la serie "A" deben representar en todo tiempo el 51% y ser adquiridas sólo por personas físicas de nacionalidad mexicana, por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro y por el Fondo de Protección y Garantía Bursátil. Las de serie "B" podrán representar hasta el 49% del capital y ser adquiridas por personas físicas y jurídicas de nacionalidad mexicana, inversionistas institucionales (compañías de seguros y de fianzas, para inversión de reservas técnicas). Las de la serie "C" podrán representar, en su caso, hasta el 30% del

capital y ser adquiridas por personas físicas y jurídicas mexicanas o extranjeras (Art. 18).

- Ninguna persona física o jurídica puede poseer más del 5% del capital accionario, aunque la Secretaría de Hacienda y Crédito Público está facultada para autorizar un porcentaje mayor, siempre que no exceda del 10%. Se exceptúan los fondos de protección, los inversionistas institucionales y otros casos, tales como los derivados de programas de fusión autorizados por la mencionada Secretaría (Art. 20).
- Las sociedades controladoras no pueden contraer pasivos directos ni contingentes, salvo en los casos expresamente previstos en la legislación. El capital y reservas de las mismas debe estar invertido en: acciones de las entidades financieras integrantes del grupo, activos fijos necesarios para la realización de su objeto, valores gubernamentales, instrumentos bancarios y otros conceptos que autorice expresamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Art. 23).
- La controladora y cada una de las entidades financieras del grupo suscribirán un convenio de garantía mediante el cual la primera respaldará subsidiaria e ilimitadamente las obligaciones de éstas y responderá por las eventuales pérdidas que sufran (Art. 28).
- Los apoyos de los fondos de protección se concederán únicamente si la controladora del grupo ha otorgado una garantía suficiente, o bien con cargo a las acciones representativas del capital de ésta. Las acciones que se afectarán en primera instancia serán las de la serie "A"; si no resultaren suficientes, se procederá con las de la serie "B", y luego con las de la "C" (Art. 29).
- La controladora estará sujeta a la inspección y vigilancia del organismo supervisor (Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Valores o Comisión Nacional de Seguros y Fianzas) que corresponda a la actividad preponderante del grupo (Art. 30).
- Las sociedades controladoras de grupos financieros deben proporcionar la información que les soliciten la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y las comisiones supervisoras dentro del ámbito de sus respectivas competencias. También están obligadas a participar en el sistema de información sobre operaciones activas que administre el Banco de México (Arts. 32 y 33).
- El incumplimiento de estas disposiciones será sancionado con multas que impondrán las entidades supervisoras dentro de sus respectivas competencias (Art. 36).

En enero de 1991 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió las reglas generales para la constitución y funcionamiento de estas agrupaciones.

## V. EL BANCO DE MEXICO

### 1. Funciones básicas

El Banco de México inició sus operaciones en 1925, junto con la Comisión Nacional Bancaria, en el marco de la trascendental reorganización del sistema financiero que tuvo lugar después de la guerra civil que asoló al país durante la segunda década del siglo.

Su funcionamiento se ciñe a lo dispuesto por una ley de carácter orgánico que le otorga el carácter de Banco Central de la Nación y le asigna las siguientes funciones básicas:

- Regular la emisión y circulación de la moneda, el crédito y los cambios.
- Operar con las instituciones de crédito como Banco de reserva y acreditante de última instancia y regular el servicio de cámaras de compensación.
- Prestar servicios de tesorería al Gobierno Federal y actuar como agente financiero del mismo en operaciones de crédito interno y externo.
- Fungir como asesor del Gobierno Federal en materia económica y financiera.
- Participar en el Fondo Monetario Internacional y en otros organismos internacionales de cooperación financiera o que agrupen a bancos centrales.

### 2. Marco regulatorio general para la banca múltiple

El artículo 48 de la Ley de Instituciones de Crédito confiere al Banco de México la facultad de establecer los regímenes aplicables a la banca en todo lo concerniente a la inversión obligatoria del pasivo exigible de las instituciones, tasas de interés, comisiones, etc., las características de las operaciones activas, pasivas y de servicios y las que se efectúen con oro, plata y divisas, respecto de las cuales, en igualdad de condiciones, tendrá preferencia sobre cualquier otra persona. El artículo 74 lo faculta asimismo para notificar a las entidades financieras del país la suma de los adeudos a cargo de un mismo sujeto de crédito, el número de entidades acreedoras y la calificación que cada una de ellas haya dado a sus respectivos créditos.

Hasta principios de 1989 el instituto emisor mantuvo un severo régimen de "encaje legal", que permitía a los bancos la inversión libre de apenas un 25% de su captación-público, coeficiente que en alguna época se redujo incluso al 10%; fijaba asimismo los plazos, tasas de interés, características

y modalidades de los instrumentos de captación.

Las políticas de liberalización aplicadas posteriormente en la economía mexicana significaron introducir un nuevo esquema regulatorio, que atenuó sensiblemente los requerimientos de inversiones obligatorias para la captación doméstica, aumentó en forma importante los recursos para los créditos de colocación libre y dio un considerable grado de autonomía a las instituciones para la contratación convencional de sus operaciones pasivas y activas.

Describiremos enseguida el esquema regulatorio actual del Banco de México para las instituciones de banca múltiple.

Los bancos múltiples pueden contratar libremente sus operaciones activas y pasivas en lo concerniente a plazos y tasas de interés, con las limitaciones que establezcan la Ley Bancaria u otras leyes. Asimismo, pueden establecer libremente las tarifas u honorarios de los servicios que prestan al público.

Los instrumentos de captación continúan sujetos a regulación en lo tocante a su naturaleza (cuentas de cheques, cuentas de ahorro, depósitos a plazo, pagarés, etc.) y modalidades operativas. Las cuentas de ahorro, que tienen el "status" de patrimonio familiar y gozan por ello de ciertos privilegios, están sujetas a un límite máximo por persona, establecido anualmente por el Banco de México.

El "encaje legal", ahora con la denominación de "coeficiente de liquidez", fue, durante la época del presente estudio y hasta agosto de 1991, del 30% de la captación-público de origen doméstico en moneda nacional, el cual debía estar invertido en depósitos en el Banco de México y/o valores gubernamentales de alta liquidez. El 70% restante era de inversión libre.

En septiembre de 1991 cesó la obligatoriedad del mencionado coeficiente de liquidez para la captación adicional; sin embargo, debe mantenerse un 25% del promedio del saldo diario mensual registrado en agosto sobre los pasivos derivados de la captación del público, así como de los recursos captados a través de los fideicomisos de inversión abiertos, sustrayendo de estos pasivos los correspondientes a bonos bancarios y obligaciones subordinadas en moneda nacional. Este encaje debe estar invertido en los valores gubernamentales que se tuvieran en existencia al 11 de septiembre de 1991, adquiridos con anterioridad a esa fecha, los cuales deberán ser mantenidos

hasta su vencimiento, fecha en la que, con el producto de su liquidación deberán adquirirse a valor nominal, Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes), a diez años plazo, a través del Banco de México.

No existen dentro del mercado doméstico instrumentos de captación en moneda extranjera destinados al público en general, excepto cuentas de cheques para los residentes en las zonas fronterizas con los Estados Unidos. En el resto del país pueden tener cuentas y depósitos en divisas, pagaderas sobre el exterior, cierto tipo de empresas cuyas actividades les exijan efectuar transacciones en moneda extranjera. A partir de junio de 1991 esta posibilidad se hizo extensiva a las personas jurídicas en general, con independencia de su lugar de ubicación.

El régimen de inversión para los pasivos en moneda extranjera registrados en las oficinas ubicadas dentro del territorio nacional, modificado en agosto de 1991, presenta las siguientes características:

i) Para el pasivo denominado en dólares de los Estados Unidos correspondiente a obligaciones subordinadas, depósitos a la vista pagaderos en México y a plazo pagaderos sobre el exterior, constituidos por empresas establecidas en México:

Monedas de curso legal de los EE.UU.; depósitos en dólares de los EE.UU. en el Banco de México, pagaderos sobre el exterior; depósitos denominados y pagaderos en dólares de los EE.UU., a cargo de entidades financieras de primer orden establecidas en el extranjero o de sucursales o agencias establecidas en el extranjero, de instituciones de crédito mexicanas distintas a la que efectúe la inversión; instrumentos de alta liquidez denominados y pagaderos en dólares de los EE.UU., del mercado de dinero a cargo del Gobierno Federal de los EE.UU. o de las mencionadas entidades financieras del extranjero; obligaciones de alta liquidez denominadas en dólares de los EE.UU. a cargo de agencias del citado Gobierno Federal de los EE.UU., garantizadas por el propio Gobierno Federal y/o papel comercial denominado en dólares de los EE.UU., clasificado como "A-1" por la agencia Standard and Poors, o como "P-1" por la agencia Moody's Investors Service.

Cuando al pasivo le falte 90 días o más para su vencimiento: ..... 0%

Cuando le falte 60 días o más, sin llegar a 90 días, para su vencimiento: ..... 20%

Cuando le falte 15 días o más, sin llegar a 60 días, para su vencimiento: ..... 40%

Cuando le falte menos de 15 días para su vencimiento: ..... 50%

El porcentaje restante deberá estar invertido en créditos denominados en dólares de los EE.UU., pagaderos sobre el exterior, a cargo de empresas con capacidad para

generar divisas por montos que les permitan hacer frente a los créditos que reciban o puedan por algún otro medio cubrir satisfactoriamente el riesgo cambiario. Los plazos de vigencia de todos los activos de cobertura mencionados, deberán ser congruentes con los de las operaciones pasivas.

ii) Para el pasivo derivado de depósitos a la vista pagaderos en México y/o sobre el exterior, a favor de empresas autorizadas a constituir estos depósitos:

Depósitos a la vista en dólares de los EE.UU. a cargo de entidades financieras extranjeras de primer orden: ..... 100%

iii) Para el pasivo derivado de depósitos a la vista pagaderos en México, a favor de residentes en la frontera norte (cuentas de cheques en dólares):

Moneda de curso legal de los EE.UU. y/o depósitos a cargo de entidades financieras extranjeras de primer orden o de sucursales o agencias de bancos mexicanos establecidas en el extranjero, o en instrumentos del mercado de dinero a cargo del gobierno Federal de los EE.UU. o de las mencionadas entidades financieras del extranjero: ..... 50%

Créditos en dólares de los Estados Unidos otorgados para financiar:

a) el Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX); b) la producción y/o existencias de bienes de origen nacional destinados a su venta en el extranjero, o para financiar la venta en el extranjero de productos de origen mexicano; c) importaciones de mercancías; y/o d) capital de trabajo de empresas hoteleras y restaurantes establecidas en zonas fronterizas y costeras, dedicadas al transporte internacional de personas y mercancías y otras que produzcan bienes y servicios cotizados internacionalmente: ..... 40%

Créditos en dólares de los Estados Unidos. Pagaderos sobre el exterior, para financiar la construcción y equipamiento de empresas exportadoras y de aquéllas citadas en el punto d) del párrafo anterior: ..... 10%

TOTAL ..... 100%

iv) Para el pasivo derivado de otras operaciones (cheques de caja, cheques certificados, cartas de crédito, giros por pagar, acreedores por intereses, acreedores diversos, etc.):

Depósitos y créditos, así como otros activos, en dólares de los EE.UU., sin más limitaciones que las establecidas por la Ley Bancaria y demás disposiciones: ..... 100%

Para los siguientes pasivos existe un régimen de coberturas alternativas que es re-  
señado a continuación.

v) Para el correspondiente a obligaciones subordinadas, por lo que se  
refiere a la parte que deba computarse como capital neto:

Depósitos en el Banco de México o créditos en dólares de los EE.UU. ex-  
presamente autorizados para estos efectos por el propio banco: ..... 100%

vi) Para el correspondiente a otros recursos recibidos para fines espe-  
cíficos, así como a otros pasivos:

Efectivo en caja y/o depósitos en el Banco de México, en dólares de los  
Estados Unidos: ..... 100%

vii) Para pasivos no autorizados:

Depósitos en dólares de los Estados Unidos en el Banco de México: ..... 100%

viii) Para pasivos exceptuados:

Valores o créditos de cualquier clase en dólares de los EE.UU., destina-  
dos al financiamiento de actividades de construcción, producción, comer-  
cio y servicios, así como otros activos, sin otras limitaciones que las que  
establecen la Ley Bancaria y demás disposiciones que resulten aplicables: ..... 100%

En cuanto al régimen de inversión para el pasivo de las sucursales  
y agencias de los bancos mexicanos en el extranjero, presenta las si-  
guientes características:

- Se toman en cuenta como conceptos de "encaje" las inversiones obligatorias esta-  
blecidas por las autoridades del país anfitrión.
- Para el pasivo derivado de operaciones con otras instituciones de crédito mexica-  
nas: divisas de países de moneda sólida y fácilmente convertible; depósitos en dó-  
lares de los EE.UU. en el Banco de México pagaderos sobre el exterior; depósitos  
denominados y pagaderos en dichas monedas, a cargo de entidades financieras  
de primer orden establecidas en el extranjero; instrumentos de alta liquidez deno-  
minados y pagaderos en tales monedas, a cargo de los gobiernos de esos países  
o de las mencionadas entidades financieras del extranjero; operaciones que deban  
realizar para dar cumplimiento a requisitos de reserva obligatoria que, en su caso,  
les fijen las autoridades competentes de los lugares en donde se encuentren ubica-  
das; obligaciones de alta liquidez denominadas en dichas monedas a cargo de las  
Agencias del Gobierno Federal de los Estados Unidos. garantizadas por el propio  
Gobierno Federal y/o papel comercial denominado en esas monedas y clasificado  
como "A-1" por la agencia Standard and Poors, o como "P-1" por la agencia Moo-  
dy's Investors Service.

- Para el pasivo derivado de otras operaciones: divisas de países de moneda sólida y fácilmente convertible; depósitos en dólares de los EE.UU. en el Banco de México pagaderos sobre el exterior; depósitos denominados y pagaderos en dichas monedas, a cargo de entidades financieras de primer orden establecidas en el extranjero; instrumentos de alta liquidez denominados y pagaderos en tales monedas, a cargo de los gobiernos de esos países o de las mencionadas entidades financieras del extranjero; operaciones que deban realizar para dar cumplimiento a requisitos de reserva obligatoria que, en su caso, les fijen las autoridades competentes de los lugares en donde se encuentren ubicadas; obligaciones de alta liquidez denominadas en dichas monedas a cargo de las agencias del Gobierno Federal de los EE.UU., garantizadas por el propio Gobierno Federal y/o papel comercial denominado en tales monedas clasificado como "A-1" por la agencia Standard and Poors o como "P-1" por la agencia Moody's Investors Service.

Cuando al pasivo le falte 90 días o más para su vencimiento: ..... 0%

Cuando le falte 60 días o más, sin llegar a 90, para su vencimiento: ..... 20%

Cuando le falte 15 días o más, sin llegar a 60, para su vencimiento: ..... 40%

Cuando le falte menos de 15 días para su vencimiento: ..... 50%

El porcentaje restante deberá estar invertido en créditos en moneda extranjera a cargo de empresas con capacidad para generar divisas por montos que les permitan hacer frente a los créditos que reciban o puedan por algún otro medio cubrir satisfactoriamente el riesgo cambiario.

Las inversiones autorizadas deben hacerse en divisas de libre convertibilidad y transferencia, quedando exceptuado el peso mexicano; pueden hacer operaciones de cambios contra pesos mexicanos, ajustándose a las normas establecidas por el Banco de México.

Para la captación masiva de recursos del público a través de instrumentos fiduciarios existen regímenes especiales de inversión obligatoria que no figuren en el pasivo directo de los bancos, tales como "cuentas maestras", tarjeta de inversión-crédito, fondos de inversión, etc.. La inversión obligatoria está contenida en "canastas" integradas por títulos-valores de renta fija determinados por el Banco de México. El instituto emisor establece topes porcentuales para la inversión en cada clase de títulos.

En septiembre de 1991 el Banco de México comunicó a los bancos múltiples que a partir del 1º de diciembre siguiente la captación por esta vía quedaría sujeta a un encaje del 51% en depósitos sin causa de intereses. Esta medida tuvo como objetivo inducir la canalización de estos recursos



al pasivo directo de las instituciones.

En materia de sanciones, el Banco de México puede cargar a las instituciones intereses penales sobre el importe de los faltantes en que incurran, a una tasa que puede ser de hasta 1,5 veces la correspondiente al costo porcentual medio de captación del mes en que se causen.

En sus operaciones con divisas, los bancos múltiples deben mantener una posición equilibrada, con márgenes de tolerancia en exceso (posición "larga") o en defecto (posición "corta") de hasta un 10% de su capital neto para operaciones en el mercado libre y de 5% para el controlado. Para los efectos de esta medición de la posición, las divisas distintas del dólar de los Estados Unidos se computan por su equivalente en dicha moneda.

A partir de junio de 1991, para la determinación de las posiciones cambiarias las instituciones de crédito deben sumar a sus propios activos y pasivos computables, los de sus empresas subsidiarias así como los de las entidades con las que formen grupos financieros; se contemplan algunas excepciones, en función de la naturaleza de esos activos y pasivos.

A petición del Banco de México, están obligados a transferirle las divisas que mantengan en exceso de sus obligaciones en ellas, considerando los márgenes de fluctuación permitidos. Compete al Banco de México determinar los tipos de cambio del mercado controlado de divisas y aplicar las normas establecidas para las operaciones de los bancos en ese mercado.

Cabe señalar, por último, que la correcta aplicación de las normas y disposiciones del Banco de México está a cargo del propio organismo, mediante mecanismos de vigilancia basados en la información analítica que le proporcionan los bancos. Sin embargo, no desempeña labores de inspección; cuando requiere de ellas, solicita el apoyo de la Comisión Nacional Bancaria.

## VI. LA COMISION NACIONAL BANCARIA

La Comisión Nacional Bancaria, que inició sus actividades en el año de 1925, junto con el Banco de México, tiene a su cargo la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito, de las organizaciones auxiliares del crédito y de otras entidades de carácter financiero. Los artículos 123 al 143 de la

Ley de Instituciones de Crédito establecen el marco regulatorio de la Comisión, el cual se complementa con sus reglamentos interior y de inspección, vigilancia y contabilidad.

## 1. Atribuciones

La Ley de Instituciones de Crédito le reconoce el carácter de órgano des-concentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La Comisión dispone de autonomía administrativa y operativa; también su presupuesto es autónomo y se basa en las cuotas que le aportan las instituciones y entidades sujetas a su inspección y vigilancia. El artículo 125 de la mencionada ley le atribuye las siguientes funciones básicas:

- Realizar la inspección y vigilancia, e imponer las sanciones que le competen.
- Fungir como órgano de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en asuntos de banca y crédito.
- Realizar los estudios que le encomiende la Secretaría de Hacienda y Crédito Público respecto del régimen bancario y de crédito; asimismo, presentar propuestas a dicha Secretaría y al Banco de México, relacionadas con el citado régimen, cuando lo estime conveniente.
- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de sus facultades legales y coadyuvar con la política de regulación monetaria y crediticia del Banco de México.
- Dar opinión a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la interpretación de la Ley de Instituciones de Crédito y demás relativas, en caso de duda respecto de su aplicación.
- Proveer lo necesario para que las instituciones de crédito cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios concertados con los usuarios, atender las quejas de éstos y desempeñar las funciones arbitrales que la legislación le confiere.
- Desempeñar otras funciones derivadas de la Ley de Instituciones de Crédito, la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, etc.

Otras disposiciones importantes acerca de la Comisión Nacional Bancaria contenidas en la Ley de Instituciones de Crédito son las siguientes:

- Las instituciones están obligadas a prestar a los inspectores todo el apoyo que éstos les soliciten, proporcionando los datos, informes, libros y registros contables, expedientes, documentos, correspondencia y, en general, la documentación que los mismos consideren necesaria para el cumplimiento de su cometido (Art. 135).
- Los visitadores e inspectores serán personas de notorios conocimientos en materia

financiera, comprobados en los términos que determine el Reglamento Interior de la Comisión; ni ellos ni el resto del personal pueden ser deudores de las entidades sujetas a su supervisión, excepto en aquellas operaciones que apruebe expresamente la Junta de Gobierno (Art. 136).

- Cuando se determine que operaciones de alguna institución no estén realizadas conforme a las disposiciones aplicables, la Comisión dictará las medidas para normalizarlas, definiendo un plazo para tal efecto. Si transcurrido éste no se han regularizado, se pondrá la situación en conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en su caso, del Banco de México, sin perjuicio de las sanciones que proceda, y podrá designarse un inspector para que intervenga administrativamente a la institución, a fin de normalizar las operaciones irregulares (Art. 137).
- Si a juicio de la Comisión existan situaciones o irregularidades que afecten la estabilidad o solvencia de alguna institución y pongan en peligro los intereses del público y acreedores, podrá intervenir con carácter de urgencia a la afectada. Designará para estos fines un interventor-gerente, que contará con todas las facultades que normalmente corresponden al Consejo de Administración, así como con plenos poderes para la ejecución de actos de dominio y administración (Arts. 138 al 140).
- Desde el momento de la intervención quedan supeditadas al interventor-gerente todas las facultades del Consejo de Administración y los poderes de los funcionarios que el interventor determine. La asamblea de accionistas podrá continuar reuniéndose para conocer de los asuntos que le competen; lo mismo podrá hacer el Consejo de Administración para ser informado por el interventor-gerente sobre el funcionamiento y operaciones que realice la sociedad y para opinar sobre los asuntos que aquél someta a su consideración. El interventor-gerente podrá, cuando lo estime necesario o conveniente, convocar a la asamblea de accionistas y/o al Consejo de Administración (Art. 142).

El universo de entidades sujetas a supervisión era, en abril de 1991, el siguiente:

	Nº Entidades
- Bancos múltiples (1)	20
- Bancos de desarrollo (2)	7
- Arrendadoras financieras (sociedades de "leasing")	44
- Sociedades de factoraje financiero ("factoring")	53
- Uniones de crédito	179

	Nº Entidades
- Almacenes generales de depósito	39
- Casas de cambio (3)	687
- Sociedades que fungen como agentes comisionistas de los bancos para la captación de recursos del público	25
- Fideicomisos públicos (4)	25
- Patronato del ahorro nacional (5)	1
- Institutos de vivienda (5)	2
<b>Total</b>	<b>1 082</b>

(1) 18 bancos múltiples del sector público en proceso de desincorporación, Banco Obrero y Citibank, N.A., Sucursal en México.

(2) En esta cifra se considera como una sola entidad financiera el "sistema rural", integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural y sus 12 bancos provinciales subsidiarios. Las otras 6 instituciones son: Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de Comercio Exterior, Banco Nacional del Pequeño Comercio, Financiera Nacional Azucarera y Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.

(3) 109 corporativas o "de mayoreo" y 578 "de menudeo".

(4) Constituidos por el Gobierno Federal en el Banco de México y en bancos de desarrollo; 9 de ellos son fondos de fomento económico.

(5) Las leyes por las que se rigen estos organismos otorgan a la Comisión facultades de supervisión sobre los mismos.

La Comisión Nacional Bancaria posee también facultades de inspección y vigilancia respecto de las sociedades inmobiliarias, financieras, de servicio y complementarias, filiales de las instituciones de crédito, así como sobre las oficinas de representación de bancos extranjeros establecidas en México.

El órgano superior de la Comisión es su Junta de Gobierno, que sesiona usualmente una vez por mes, integrada por 11 vocales más el Presidente y dos vicepresidentes; los vocales son en su mayor parte funcionarios de alto nivel de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México; participan también los presidentes de la Comisión Nacional de Valores y de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas. A su vez, el Presidente de la Comisión Nacional Bancaria forma parte de las Juntas de Gobierno del Banco de México y de las dos mencionadas comisiones.

El principal funcionario ejecutivo es el Presidente; le siguen en jerarquía dos vicepresidentes, uno para la banca múltiple y el otro para la banca de desarrollo y las organizaciones auxiliares del crédito. Independientemente de las dos vicepresidencias, abocadas al ejercicio de las funciones sus-

tantivas del organismo, existen cuatro áreas de apoyo a nivel de direcciones generales: Jurídica, Estudios económicos y estadística, Organización e informática, y Administración; y cuatro coordinaciones a nivel dirección: de la Presidencia, de Investigación y desarrollo, de Normatividad y criterios contables, y de las delegaciones regionales. Estas son seis y sus sedes se encuentran en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Hermosillo, Tijuana, Veracruz y Mérida.

La Vicepresidencia de Banca Múltiple cuenta con dos direcciones generales. La primera tiene a su cargo la supervisión de los bancos de cobertura nacional; las sucursales de bancos extranjeros, restringidas en la actualidad a las que mantiene el Citibank; los asuntos de banca internacional, incluyendo las oficinas de representación de bancos del exterior; y la atención de los requerimientos de información de otras autoridades, particularmente fiscales y judiciales, sobre cuentas y operaciones bancarias, dentro de lo permitido por las disposiciones legales sobre el secreto bancario. La segunda está cargo de la supervisión de los bancos regionales y multiregionales, así como de las áreas de quejas y orientación al público, supervisión y estudios actuariales, e inmuebles y avalúos, incluyendo en esta última el control y la supervisión de los peritos valuadores bancarios, los cuales son autorizados por la Comisión. En materia de supervisión bancaria, cada una de estas dos direcciones tiene sendas áreas operativas de "vigilancia" e "inspecciones".

La Vicepresidencia de Banca de Desarrollo cuenta también con dos direcciones generales. Una de ellas para la Banca de Desarrollo, los fideicomisos públicos, el Patronato del Ahorro Nacional y los institutos de vivienda; la otra, para las organizaciones auxiliares del crédito, las casas de cambio y los agentes comisionistas de la banca. Cada una de estas dos direcciones posee sus correspondientes áreas de inspección y de vigilancia para las entidades bajo su jurisdicción.

Este esquema organizativo fue estructurado durante 1990, sobre la base de estudios llevados a cabo con la participación de un despacho de consultoría externa, para adecuar la tarea de supervisión y el funcionamiento de la Comisión a las nuevas características de la banca y de otras entidades financieras.

## 2. Los conceptos de "inspección" y "vigilancia"

La Ley de Instituciones de Crédito y la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, así como las disposiciones administrativas y reglamentarias pertinentes, utilizan en forma sistemática, cada vez que aluden a las funciones sustantivas del organismo, a los conceptos de "inspección y vigilancia".

Por "vigilancia" se entiende la supervisión, las revisiones y los estudios de laboratorio que se llevan a cabo desde las oficinas de la Comisión, con base en los elementos informativos que se reciben de las instituciones. Entre estas tareas figuran la revisión de los balances anuales y estados mensuales de contabilidad, los cómputos legales de diversa índole, los análisis financieros, etc.

Se entiende por "inspección" la práctica de revisiones "in situ". Pueden ellas ser ordinarias o de programa, especiales y de investigación.

Todas las áreas sustantivas de la Comisión están estructuradas con base en estas dos funciones, contándose por lo tanto, en cada caso, con sendas divisiones para la vigilancia y la inspección de las entidades.

## VII. SUPERVISION DE LA BANCA MULTIPLE

### 1. El sistema de banca comercial

La banca comercial está integrada por 18 instituciones de banca múltiple, sujetas actualmente al proceso de reprivatización; el Banco Obrero y la Sucursal en México del Citibank, N.A., con oficina principal en Nueva York, Estados Unidos. Estas 20 instituciones están clasificadas en cuatro niveles, en función de la cuantía de sus activos.

Hasta el primer semestre de 1991 no estaban disponibles todavía las cifras definitivas de resultados de todos los bancos integrantes del sistema al 31 de diciembre anterior. La demora obedecía fundamentalmente a la depuración y el ajuste a que debieron someterse las 18 instituciones controladas accionariamente por el Gobierno Federal, para la venta posterior de las mismas al sector privado. Dicho proceso incluyó como elemento de gran importancia la clasificación de las carteras de crédito según grado de

riesgo y la correspondiente determinación de las provisiones globales conforme al procedimiento explicado en el capítulo III, cuyos porcentajes aplicables y tratamiento fiscal fueron establecidos hasta marzo de 1991. En consecuencia, los elementos y datos financieros se presentaron inicialmente con cifras al 30 de noviembre de 1990. Para la presente versión definitiva se incorporan las correspondientes al 30 de junio de 1991, presentándose la información de los cuadros 1 al 4.

Cuadro 1  
Cifras en miles de millones de pesos al 30 de noviembre de 1990

Banco	Activos totales		Pasivos totales		Capital contable		Banca de inversión (a)		Pasivo contingente (b)	
		%		%		%		%		%
Nivel I	157 952	63,2	148 621	63,0	9 330	66,4	86 948	85,1	15 318	60,4
Banamex	65 043	26,0	61 085	25,9	3 959	28,2	44 750	43,8	5 026	19,8
Bancomer	50 927	20,4	47 239	20,0	3 688	26,2	36 297	35,5	5 043	19,9
Banca Serfin	41 981	16,8	40 298	17,1	1 683	12,0	5 901	5,8	5 249	20,7
Nivel II	64 883	26,0	62 186	26,4	2 697	19,2	7 678	7,5	6 971	27,5
Multibanco Comermex	16 435	6,6	15 710	6,7	725	5,2	907	0,9	1 240	4,9
Banco Internacional	13 382	5,4	12 829	5,4	554	3,9	471	0,5	1 637	6,5
Banco Mexicano Somex	10 523	4,2	10 073	4,3	449	3,2	1 109	1,1	1 073	4,2
Mult. Merc. de México	7 048	2,8	6 819	2,9	229	1,6	184	0,2	418	1,7
Banco del Atlántico	6 812	2,7	6 544	2,8	268	1,9	3 196	3,1	1 268	5,0
Banca Confía	5 445	2,2	5 204	2,2	240	1,7	554	0,5	422	1,7
Banca Cremi	5 239	2,1	5 007	2,1	232	1,7	1 257	1,2	914	3,6

(a) Operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros.

(b) Operaciones causantes de pasivo contingente.



Cuadro 1 (Continuación)

Banco	Activos		Pasivos		Capital		Banca de		Pasivo	
	totales	%	totales	%	contable	%	inversión (a)	%	contingente (b)	%
Nivel III	25 805	10,3	23 926	10,0	1 879	13,5	7 535	7,3	2 695	10,6
Banco B.C.H.	4 777	1,9	4 574	1,9	203	1,4	633	0,6	378	1,5
Bancreser	4 381	1,8	4 283	1,8	98	0,7	232	0,2	280	1,1
Mult. Merc. del Norte	3 569	1,4	3 141	1,3	428	3,1	1 534	1,5	515	2,0
Banpais	3 316	1,3	3 181	1,3	135	1,0	42	0,0	258	1,0
Banca Promex	3 016	1,2	2 743	1,2	273	1,9	524	0,5	460	1,8
Banco Obrero	2 429	1,0	2 333	1,0	96	0,7	0	0,0	140	0,6
Banco del Centro	2 206	0,9	1 929	0,8	277	2,0	1 450	1,4	349	1,4
Banoro	2 110	0,8	1 742	0,7	368	2,6	3,119	3,1	316	1,2
Nivel IV	1 388	0,5	1 266	0,5	122	0,9	54	0,1	361	1,4
Banco de Oriente	1 016	0,4	949	0,4	67	0,5	54	0,1	324	1,3
Citibank	373	0,1	317	0,1	55	0,4	0	0,0	36	0,1
Sistema	250 028	100,0	236 000	100,0	14 028	100,0	102 214	100,0	25 345	100,0

(a) Operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros.

(b) Operaciones causantes de pasivo contingente.

**Cuadro 2**  
**Cifras en miles de millones de pesos al 30 de junio de 1991**

Banco	Activos		Pasivos		Capital		Banca de		Pasivo	
	totales	%	totales	%	contable	%	inversiones	%	contingente	%
							(a)		(b)	
Nivel I	206 194	60,5	193 431	60,1	12 763	67,4	96 887	87,1	19 454	58,7
Banamex	79 289	23,3	73 688	22,9	5 601	29,6	49 857	44,8	6 216	18,8
Bancomer	70 520	20,7	65 424	20,3	5 096	26,9	40 102	36,1	6 372	19,2
Banca Serfin	56 385	16,6	54 318	16,9	2 067	10,9	6 929	6,2	6 867	20,7
Nivel II	86 847	25,5	83 442	25,9	3 404	18,0	7 682	6,9	9 606	29,0
Multibanco Comermex	20 024	5,9	19 152	6,0	872	4,6	946	0,9	1 824	5,5
Banco Internacional	21 686	6,4	21 019	6,5	668	3,5	675	0,6	2 396	7,2
Banco Mexicano Somex	17 722	5,2	17 160	5,3	562	3,0	48	0,0	1 486	4,5
Mult. Merc. de México	7 446	2,2	7 136	2,2	310	1,6	2	0,0	482	1,5
Banco del Atlantico	7 872	2,3	7 523	2,3	349	1,8	4 065	3,7	1 602	4,8
Banca Confia	6 458	1,9	6 154	1,9	304	1,6	624	0,6	626	1,9
Banca Cremi	5 638	1,7	5 298	1,6	340	1,8	1 321	1,2	1 190	3,6

(a) Operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros.

(b) Operaciones causantes de pasivo contingente.

Cuadro 2 (Continuación)

Banco	Activos		Pasivos		Capital		Banca de		Pasivo	
	totales	%	totales	%	contable	%	inversión (a)	%	contingente (b)	%
Nivel III	38 700	11,4	36 086	11,2	2 614	13,8	6 597	5,9	3 673	11,1
Banco B.C.H.	7 730	2,3	7 375	2,3	354	1,9	692	0,6	570	1,7
Bancreser	9 506	2,8	9 338	2,9	168	0,9	242	0,2	365	1,1
Mult. Merc. del Norte	4 676	1,4	4 116	1,3	559	3,0	604	0,5	807	2,4
Banpais	3 624	1,1	3 431	1,1	192	1,0	343	0,3	355	1,1
Banca Promex	4 249	1,2	3 895	1,2	354	1,9	702	0,6	613	1,9
Banco Obrero	3 341	1,0	3 215	1,0	125	0,7	0	0,0	132	0,4
Banco del Centro	2 782	0,8	2 431	0,8	351	1,9	459	0,4	396	1,2
Banoro	2 793	0,8	2 284	0,7	510	2,7	3 554	3,2	436	1,3
Nivel IV	8 923	2,6	8 775	2,7	148	0,8	19	0,0	397	1,2
Banco de Oriente	999	0,3	916	0,3	84	0,4	19	0,0	338	1,0
Citibank	7 923	2,3	7 860	2,4	64	0,3	0	0,0	59	0,2
Sistema	340 663	100,0	321 734	100,0	18 929	100,0	111 185	100,0	33 131	100,0

(a) Operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros.

(b) Operaciones causantes de pasivo contingente.

**Cuadro 3**  
**EVOLUCION COMPARADA DE LOS ACTIVOS, PASIVOS, CAPITAL CONTABLE,**  
**OPERACIONES DE BANCA DE INVERSION POR CUENTA DE TERCEROS**  
**Y OPERACIONES DE PASIVO CONTINGENTE POR INSTITUCION**  
 (30/Nov/1990 y 30/Jun/1991, en miles de millones de pesos)

Banco	30/11/90	30/06/91	Variación	%
<b>NIVEL I</b>				
<b>Banamex:</b>				
Activos totales	65 043	79 289	14 246	21,9
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	44 750	49 857	5 107	11,4
Operaciones causantes de pasivo contingente	5 026	6 216	1 190	23,7
Suma	114 819	135 362	20 543	57,0
Pasivo	61 085	73 688	12 603	20,6
Capital	3 959	5 601	1 642	41,5
<b>Bancomer:</b>				
Activos totales	50 927	70 520	19 593	38,5
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	36 297	40 102	3 805	10,5
Operaciones causantes de pasivo contingente	5 043	6 372	1 329	26,4
Suma	92 267	116 994	24 727	26,8
Pasivo	47 239	65 424	18 185	38,5
Capital	3 688	5 096	1 408	38,2
<b>Serfin:</b>				
Activos totales	41 981	56 385	14 404	34,3
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	5 901	6 929	1 028	17,4
Operaciones causantes de pasivo contingente	5 249	6 867	1 618	30,8
Suma	53 131	70 181	17 050	32,1
Pasivo	40 298	54 318	14 020	34,8
Capital	1 683	2 067	384	22,8
<b>NIVEL II</b>				
<b>Multibanco Comermex:</b>				
Activos totales	16 435	20 024	3 589	21,8
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	907	946	39	4,3
Operaciones causantes de pasivo contingente	1 240	1 824	584	47,1
Suma	18 582	22 794	4 212	22,7
Pasivo	15 710	19 152	3 442	21,9
Capital	725	872	147	20,3
<b>Banco Internacional:</b>				
Activos totales	13 382	21 686	8 304	62,1
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	471	675	204	43,3
Operaciones causantes de pasivo contingente	1 637	2 396	759	46,4
Suma	15 490	24 757	9 267	59,8
Pasivo	12 829	21 019	8 190	63,8
Capital	554	668	114	20,6

Cuadro 3 (Continuación)

Banco	30/11/90	30/06/91	Variación	%
<b>NIVEL II</b>				
<b>Banco Mexicano Somex:</b>				
Activos totales	10 523	17 722	7 199	68,4
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	1 109	48	(1 061)	-95,7
Operaciones causantes de pasivo contingente	1 073	1 486	413	38,5
Suma	12 705	19 256	6 551	51,6
Pasivo	10 073	17 160	7 087	70,4
Capital	449	562	113	25,2
<b>Multibanco Mercantil de México:</b>				
Activos totales	7 048	7 446	398	5,6
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	184	2	(182)	-98,9
Operaciones causantes de pasivo contingente	418	482	64	15,3
Suma	7 650	7 930	280	3,7
Pasivo	6 819	7 136	317	4,6
Capital	229	310	81	35,4
<b>Banco del Atlántico:</b>				
Activos totales	6 812	7 872	1 060	15,6
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	3 196	4 065	869	27,2
Operaciones causantes de pasivo contingente	1 268	1 602	334	26,3
Suma	11 276	13 539	2 263	20,1
Pasivo	6 544	7 523	979	15,0
Capital	268	349	81	30,2
<b>Banca Confia:</b>				
Activos totales	5 445	6 458	1 013	18,6
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	554	624	70	12,6
Operaciones causantes de pasivo contingente	422	626	204	48,3
Suma	6 421	7 708	1 287	20,0
Pasivo	5 204	6 154	950	18,3
Capital	240	304	64	26,7
<b>Banca Cremi:</b>				
Activos totales	5 239	5 638	399	7,6
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	1 257	1 321	64	5,1
Operaciones causantes de pasivo contingente	914	1 190	276	30,2
Suma	7 410	8 149	739	10,0
Pasivo	5 007	5 298	291	5,8
Capital	232	340	108	46,6

Cuadro 3 (Continuación)

Banco	30/11/90	30/06/91	Variación	%
<b>NIVEL III</b>				
<b>Banco B.C.H.:</b>				
Activos totales	4 777	7 730	2 953	61,8
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	633	692	59	9,3
Operaciones causantes de pasivo contingente	378	570	192	50,8
Suma	5 788	8 992	3 204	55,4
Pasivo	4 574	7 375	2 801	61,2
Capital	203	354	151	74,4
<b>Bancreser:</b>				
Activos totales	4 381	9 506	5 125	117,0
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	232	242	10	4,3
Operaciones causantes de pasivo contingente	280	365	85	30,4
Suma	4 893	10 113	5 220	106,7
Pasivo	4 283	9 385	5 102	119,1
Capital	98	121	23	23,5
<b>Multibanco Mercantil del Norte:</b>				
Activos totales	3 569	4 676	1 107	31,0
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	1 534	604	(930)	-60,6
Operaciones causantes de pasivo contingente	515	807	292	56,7
Suma	5 618	6 087	469	8,3
Pasivo	3 141	4 116	975	31,0
Capital	428	559	131	30,6
<b>Banpais:</b>				
Activos totales	3 316	3 624	308	9,3
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	42	343	301	716,7
Operaciones causantes de pasivo contingente	258	355	97	37,6
Suma	3 616	4 322	706	19,5
Pasivo	3 181	3 431	250	7,9
Capital	135	192	57	42,2
<b>Banca Promex:</b>				
Activos Totales	3 016	4 249	1 233	40,9
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	524	702	178	34,0
Operaciones causantes de pasivo contingente	460	613	153	33,3
Suma	4 000	5 564	1 564	39,1
Pasivo	2 743	3 895	1 152	42,0
Capital	273	354	81	29,7

Cuadro 3 (Continuación)

Banco	30/11/90	30/06/91	Variación	%
<b>NIVEL III</b>				
<b>Banco Obrero:</b>				
Activos totales	2 429	3 341	912	37,5
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	0	0	0	0,0
Operaciones causantes de pasivo contingente	140	132	(8)	-5,7
Suma	2 569	3 473	904	35,2
Pasivo	2 333	3 215	882	37,8
Capital	96	125	29	30,2
<b>Banco del Centro:</b>				
Activos totales	2 206	2 782	576	26,1
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	1 450	459	(991)	-68,3
Operaciones causantes de pasivo contingente	349	396	47	13,5
Suma	4 005	3 637	(368)	-9,2
Pasivo	1 929	2 431	502	26,0
Capital	277	351	74	26,7
<b>Banoro:</b>				
Activos totales	2 110	2 793	683	32,4
Operaciones de banca de inversiones por Cta. de 3os.	3 119	3 554	435	13,9
Operaciones causantes de pasivo contingente	316	436	120	38,0
Suma	5 545	6 783	1 238	22,3
Pasivo	1 742	2 284	542	31,1
Capital	368	510	142	38,6
<b>NIVEL IV</b>				
<b>Banco de Oriente:</b>				
Activos totales	1 016	999	(17)	-1,7
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	54	19	(35)	-64,8
Operaciones causantes de pasivo contingente	324	338	14	4,3
Suma	1 394	1 356	(38)	-2,7
Pasivo	949	916	(33)	-3,5
Capital	67	84	17	25,4
<b>Citibank:</b>				
Activos totales	373	7 923	7 550	2024,1
Operaciones de banca de inversiones por cta. de 3os.	0	0	0	0,0
Operaciones causantes de pasivo contingente	36	59	23	63,9
Suma	409	7,982	7 573	1851,6
Pasivo	317	7 860	7 543	2379,5
Capital	55	64	9	16,4

Cuadro 4  
**ESTADO FINANCIERO CONSOLIDADO DE LA BANCA MULTIPLE**  
 (Al 30 de noviembre de 1990 y 30 de junio de 1991, en miles de millones de pesos)

	30/11/90	30/06/91	Variac.	%		30/11/90	30/06/91	Variac.	%
<b>ACTIVO</b>					<b>PASIVO</b>				
Caja bancos y otras Disp.	10 642	11 676	1 034	9,7	Captación del público	149 998	196 332	46 334	30,9
Valores de renta fija	35 166	45 845	10 679	30,4	Préstamos interbancarios	28 644	35 199	6 555	22,9
Inversiones en acciones	3 920	6 411	2 491	63,6	Futuros y reportos	49 452	84 424	34 972	70,7
Cartera de créditos	138 389	176 897	38 508	27,8	Prov. Prev. para riesgos Cred.	0	810	810	100,0
Futuros y reportos	49 568	84 595	35 027	70,7	Otros pasivos	7 023	3 878	(3 145)	(44,8)
Otras inversiones	3 153	4 020	867	27,5	Créditos diferidos	883	1 092	209	23,6
Inversiones inmobiliarias	4 160	5 598	1 438	34,6	<b>Total</b>	<b>236 000</b>	<b>321 734</b>	<b>85 734</b>	<b>36,3</b>
Muebles e inmuebles Adjud.	191	292	101	53,1					
Otros activos	2 464	2 774	310	12,6	<b>CAPITAL</b>				
Cargos diferidos	2 374	2 555	181	7,6	Capital pagado	639	695	56	8,7
					Obligaciones subordinadas	5	86	81	1 619,6
					Reservas de capital	4 807	4 849	42	0,9
					Superavit por Rev. acciones	1 609	3 257	1 648	102,4
					Superavit por Rev. inmobiliaria	3 484	4 755	1 271	36,5
					Otros superavits	212	224	12	5,9
					Utilidades por aplicar	125	3 078	2 953	2 362,3
					Resultados del ejercicio	3 146	1 985	(1 161)	(36,9)
					<b>Total</b>	<b>14 027</b>	<b>18 929</b>	<b>4 902</b>	<b>34,9</b>
<b>Suma del Activo</b>	<b>250 027</b>	<b>340 663</b>	<b>90 636</b>	<b>36,3</b>	<b>Suma Pasivo y Capital</b>	<b>250 027</b>	<b>340 663</b>	<b>90 636</b>	<b>36,3</b>



Cuadro 3 (Continuación)

	30/Nov/90	30/Jun/91	Variación	%
<b>CUENTAS DE ORDEN</b>				
Cartera cedida en descuento	14 919	20 842	5 923	39,7
Avales otorgados	392	856	464	118,4
Créditos comerciales irrevocables	10 033	11 433	1 400	14,0
Inversiones por cuenta de terceros	102 213	111 185	8 972	8,8
Fideicomisos y mandatos	114 741	152 409	37 668	32,8
Integración de la cartera créditos	0	187 387	187 387	100,0
Provisión para riesgos crédito	0	1 026	1 026	100,0

Seguidamente se presentan notas explicativas y se formulan algunos comentarios sobre las cifras, válidos tanto para las del 30 de noviembre de 1990 como para las del 30 de junio de 1991.

- La consolidación sólo es aritmética, no contable, por lo que no están eliminadas las operaciones entre bancos.
- Los diversos conceptos de activo se presentan por su importe neto, una vez deducidas, en su caso, las reservas específicas creadas.
- El rubro "Futuros y reportos" está compuesto básicamente por operaciones por cuenta propia con títulos gubernamentales y valores bancarios, efectuadas con su clientela, en los términos establecidos por el Banco de México en su Circular 15/90 del 12 de marzo de 1990.
- La cifra de "Inversiones inmobiliarias" incluye las efectuadas en acciones de sociedades inmobiliarias filiales.
- Las operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros, registradas en cuentas de orden, están efectuadas en instrumentos del mercado de dinero, a través de fondos de inversión, cuentas "maestras", tarjetas de inversión-crédito, etc.
- Las operaciones causantes de pasivo contingente, también registradas en cuentas de orden, corresponden a créditos descontados (en su mayor parte con fondos fiduciarios de fomento económico), créditos comerciales irrevocables y avales otorgados.
- Las cifras al 30 de noviembre de 1990 no reflejan todavía las provisiones resultantes de la clasificación de la cartera de créditos según grado de riesgo, ya que fueron calculadas en marzo-abril de 1991, cuando recién se habían dado a conocer los porcentajes para cada grupo de riesgo, con afectación a los resultados de 1990. Las reglas estipularon la obligación de constituir para 1990 un coeficiente muy

bajo, apenas el 0,625% de la cartera, equivalente a la parte que fue aceptada como deducible en dicho ejercicio por las autoridades fiscales. Algunas instituciones con altas utilidades constituyeron la totalidad de sus provisiones; las que no pudieron hacerlo, registraron en cuentas de orden el saldo pendiente, a fin de que los estados financieros revelaran en todos los casos el resultado de la clasificación. Así, los estados al 30 de junio de 1991 muestran en el pasivo las provisiones globales constituidas; y en cuentas de orden, la parte cuya constitución algunas instituciones dejaron pendiente.

Se observa que al 30 de noviembre de 1990 los tres bancos del nivel I manejaban un 63% de los activos consolidados del sistema; el 63% de los pasivos, el 85% de las operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros y el 60% de las operaciones causantes de pasivo contingente. Al 30 de junio de 1991 la participación de estas tres instituciones en los dos primeros conceptos -activos y pasivos consolidados- había disminuido a 60%; en operaciones de banca de inversión por cuenta de terceros había, en cambio, aumentado (a 87%), manteniéndose en torno de 60% en lo tocante a operaciones causantes de pasivo contingente.

De las 20 instituciones, seis son de cobertura nacional y las 14 restantes regional o multirregional. Ocho de estas últimas tienen su oficina central en la Ciudad de México y seis en ciudades provinciales. A noviembre de 1990, el sistema contaba con un total de 4 475 sucursales domésticas, diseminadas en todo el país.

Los seis bancos de cobertura nacional y Multibanco Mercantil del Norte (regional) cuentan con un total de 28 sucursales y agencias y 20 oficinas de representación en el extranjero. Las agencias y sucursales están ubicadas en su mayoría en los Estados Unidos, el Caribe e Inglaterra; las oficinas de representación, en países europeos, latinoamericanos y asiáticos. Las dependencias operativas (agencias y sucursales) aportan del orden de 19% de los pasivos y 18% de los activos del sistema. El grueso de sus pasivos están conformados por líneas interbancarias de crédito; siguen en importancia los depósitos de personas físicas y jurídicas residentes en México. En su mayor parte, la cartera de créditos de estas oficinas está a cargo de residentes en México, aun cuando existe cierto volumen de colocaciones en otros países.

Independientemente de sus oficinas directas, los bancos múltiples mexicanos cuentan con 19 sociedades filiales en el extranjero, entre bancos, casas de cambio y sociedades controladoras, siete en los Estados Unidos, seis

en el Caribe y seis en Europa.

Los certificados de aportación patrimonial de la serie "B", acciones adquiribles por el público en general, se cotizan en la bolsa de valores, excepto en los casos de bancos sujetos a programas de rehabilitación derivados de auxilios otorgados por el Fondo de Apoyo.

En el último tiempo los bancos múltiples manejados por el Estado han estado cambiando su "status" jurídico de sociedades nacionales de crédito, figura que asumieron después de la nacionalización, por el de sociedades anónimas mercantiles.

## 2. Sistemas y procedimientos de vigilancia

El concepto de "vigilancia" alude a la supervisión que se efectúa desde las oficinas de la Comisión Nacional Bancaria mediante labores de gabinete. Las áreas de vigilancia tienen también a su cargo las funciones de jurisdicción administrativa del organismo (autorizaciones), entrega de opiniones y asesoría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, elaboración de disposiciones normativas y actualización y mantenimiento del catálogo de cuentas uniforme para la banca, así como determinación de los criterios contables y de valuación.

Las principales funciones que se desempeñan en las áreas o divisiones de vigilancia, en las que trabajan unos 70 especialistas, incluidos los directores, son, en forma resumida, las siguientes:

- Revisión de los balances generales anuales y estados de contabilidad mensuales de las instituciones.
- Validación y confronta de las cifras contenidas en los diversos estados financieros y documentos que se reciben.
- Análisis y evaluación financiera de las instituciones y del sistema de banca múltiple en su conjunto.
- Análisis y supervisión de riesgos.
- Valuación de acciones y autorización de castigos.
- Control y cómputos de inversiones con cargo al capital y reservas y de los requerimientos de capitalización.
- Supervisión de inversiones inmobiliarias, avalúos y de peritos valuadores bancarios.
- Supervisión y control de empresas de servicio y complementarias, filiales de la banca.

- Supervisión técnica actuarial.
- Supervisión de oficinas en el extranjero y operaciones de banca internacional.

a) *Revisión de estados financieros*

Las instituciones entregan anualmente a la Comisión Nacional Bancaria sus respectivos balances generales de fin de ejercicio, en todos los casos con cifras al 31 de diciembre, acompañados de una voluminosa documentación analítica de apoyo. Esta contiene la identificación y una descripción de las características de los diversos conceptos de activo, pasivo, capital y cuentas de orden, así como también los correspondientes dictámenes de los auditores externos, ya que todas las instituciones disponen de este servicio.

Las labores de revisión se inician de hecho en octubre, época en la que se recibe información preliminar sobre diversos aspectos, tales como cartera vencida, cuentas interbancarias, conciliaciones, etc. Habitualmente, los encargados de la revisión citan a funcionarios del respectivo banco para consultas y aclaraciones. El proceso para el sistema en su conjunto se prolonga por lo común hasta junio o julio siguiente. Si la revisión deja en evidencia la necesidad de modificar las cifras originales del balance, el banco afectado está obligado a efectuar una nueva publicación de éste.

La cartera vencida se ciñe a un proceso de revisión y seguimiento trimestral que puede dar origen a que la Comisión ordene la constitución de reservas específicas.

La revisión de los estados mensuales de contabilidad se limita a determinar si éstos han sido formulados con base en los estados analíticos de cuentas que se reciben mensualmente y con apego a las reglas de agrupación aplicables, y a detectar eventuales variaciones de importancia a la luz del estado correspondiente al mes inmediatamente anterior.

b) *Validación y confronta*

Esta función, asociada a la revisión de los estados financieros y al análisis y la evaluación financiera, implica la verificación numérica de toda la información mensual recibida: estados analíticos de cuentas, de inversiones en valores, balanzas de comprobación, estados de contabilidad, etc. Una vez ratificadas o corregidas las cifras, se producen notas informativas acerca del

comportamiento del sistema y de conceptos y operaciones, tales como evolución de la cartera vencida, banca de inversión, etc., para las autoridades superiores del organismo.

c) *Análisis y evaluación financiera*

Esta función consiste en evaluar, con base en diversas técnicas de análisis, la situación y trayectoria, en términos de evolución y solvencia, del sistema en su conjunto y de cada institución.

El documento fuente para ejercicio es el "estado analítico de cuentas", que consiste en un listado de las mismas en sus cuatro niveles: cuenta, sub cuenta, sub sub cuenta y sub sub sub cuenta, establecidos en el catálogo de cuentas uniforme. La información es recibida mensualmente en medios magnéticos ("diskette") con el objeto de que sea procesada, previa validación, en el área de sistemas del organismo. Allí se clasifican y agrupan las cifras por los diversos conceptos a que se aludirá más adelante, obteniéndose información para:

- i) Sistema de banca múltiple en su conjunto,
- ii) Grupo de bancos correspondiente a cada nivel
- iii) Cada banco en particular.

Mediante el sistema de procesamiento de la información se produce una cédula por cada banco, conocida en la terminología interna del organismo como "hoja clínica", en la que se presentan cifras comparadas con las del mismo mes del año precedente. Se suministra, asimismo, información respecto del sistema y del grupo o nivel en que se ubica el banco (también comparativos con el mismo mes del año anterior), lo que permite visualizar la posición individual del banco respecto de su grupo y del sistema en ambas fechas y la evolución que han experimentado distintos aspectos de su operación, tales como:

Captación: institucional (crecimiento absoluto, penetración en el sistema, mezcla por instrumentos, captación vía agentes bancarios); captación por instrumentos; captación por banca de inversión y sus instrumentos; media de la captación por cuenta-habientes (vista), cuenta-ahorristas, inversionistas, por sucursal y por empleado; y captación interbancaria (doméstica y externa).

Canalización: Crecimiento absoluto de la cartera de crédito y penetración en el sistema; cartera vigente, vencida y cedida en descuento; cartera media por sucursal y por

empleado; cartera de valores, operativa e institucional; activos inmovilizados (deudores diversos, bienes recibidos por adjudicación o en pago, cargos diferidos, etc.).

Infraestructura operativa: inmuebles, sistemas y equipos técnicos, red de sucursales.

Recursos patrimoniales: grado de integración que ellos presentan.

Resultados: ingreso, costo y margen financiero; gastos de operación (costo del personal, de administración, cuotas Fonapre); dividendos; ingresos por servicios; otros ingresos; castigos y quebrantos; depreciaciones y amortizaciones; utilidad neta; costo de operación vs. captación; rendimiento de la cartera de créditos; costo del personal por empleado; utilidad neta por empleado.

Rentabilidad: ingreso financiero, margen de utilidad, rotación de inversiones, productividad de la inversión; apalancamiento de capital, relación activo-capital, rentabilidad del capital.

Solvencia: relación de cartera vencida a cartera total y a capital contable; castigos y quebrantos a capital contable; castigos de créditos a cartera vencida y cartera total; superávit por revaluación vs. capital contable.

Sobre la base de los datos de la "hoja clínica", las áreas de análisis y evaluación de la Comisión producen un documento resumen en el que se interpretan y explican los resultados del análisis para llegar a un diagnóstico general sobre la entidad de que se trate.

Las "hojas clínicas" se producen mecánicamente todos los meses, pues derivan de un proceso automatizado. Los diagnósticos elaborados sobre esa base se elaboran selectivamente, dando prioridad a los bancos que por su situación, operaciones o evolución así lo requieren.

Recientemente se introdujeron dos sistemas automatizados de información, a través del empleo de computadoras personales. Se trata del Sistema de Vigilancia Preventiva (SIVIPRE), a disposición de los analistas de las áreas de vigilancia, basado en los mismos elementos de la "hoja clínica"; y del Sistema Ejecutivo de Vigilancia (SEVI), que constituye en la práctica una selección de información básica para consulta por los funcionarios del organismo. Contiene los siguientes elementos:

- Rentabilidad
- Capital
- Liquidez y solvencia
- Canalización
- Productividad de los activos
- Apalancamiento de los activos
- Captación
- Inmovilizaciones

Estos sistemas son de diseño muy reciente; todavía se encuentran sujetos a diversas adaptaciones y adecuaciones, indispensables para su correcto

aprovechamiento. Sin embargo, constituyen avances significativos en el empeño de automatizar al máximo las funciones de vigilancia.

Se prevé también la revisión y actualización de los datos contenidos en la "hoja clínica", a fin de adaptarla con procedimientos y elementos de reciente introducción, como el sistema de valuación y calificación periódica de la cartera de créditos.

d) *Análisis y supervisión de riesgos*

Esta función tiene como propósito vigilar el cumplimiento de normas sobre diversificación de riesgos en las operaciones activas a que se refieren el artículo 55 de la Ley de Instituciones de Crédito y las disposiciones reglamentarias sobre la materia. Se lleva a cabo con base en los listados de créditos mayores que se reciben periódicamente de las instituciones y que también utiliza el Banco de México para el servicio nacional de información sobre crédito bancario (SENICREB).

Semestralmente se elabora un documento que contiene la distribución sectorial de la cartera de créditos y pone de relieve los casos importantes de concentración en grupos o conglomerados económicos. Se lleva también el control e identificación de estos grupos y de sus responsabilidades en el sistema de banca múltiple.

Además de funciones propiamente de vigilancia, esta área efectúa estudios y trámites relacionados con:

- La autorización o denegación de las solicitudes que presenten las instituciones para exceder su capacidad de financiamiento a un solo deudor o grupo de deudores que constituyan un riesgo común.
- Las autorizaciones para que los grupos o conglomerados económicos puedan dividirse en subgrupos para efectos de la aplicación de las reglas sobre diversificación de riesgos.
- El seguimiento y control de los bienes recibidos por adjudicación o en pago, a fin de que su liquidación se efectúe dentro de los plazos legales.
- La autorización o denegación de solicitudes de prórrogas a los plazos en que los bancos deben realizar los bienes que reciban por adjudicación o en pago (un año para muebles y dos para inmuebles), así como para la transferencia, en su caso, de algunos de estos bienes a los activos fijos.

e) *Valuación de acciones y autorizaciones de castigos*

En la terminología contable bancaria mexicana, el término "castigo" se refiere a la afectación de los resultados por pérdida o demérito en el valor de algún activo. Así, "castigar un activo" implica reconocer contablemente una disminución en su valor de registro y constituirle como contrapartida una reserva por baja de valor o por irrecuperabilidad parcial o total, según el caso.

Tradicionalmente, las instituciones han venido presentando a lo menos dos veces por año, en abril y octubre, sus proyectos de "castigos", a fin de que sean examinados y en su caso autorizados por la Comisión Nacional Bancaria. Se utiliza para tal efecto un instructivo que señala la información y los elementos de juicio que deben servir de fundamento a las presentaciones. Independientemente de las referidas a cartera de créditos, las solicitudes de los bancos pueden involucrar también otras clases de activos, tales como títulos-valores, deudores diversos (adeudos no documentados), bienes adjudicados, etc., pues sólo son deducibles para efectos fiscales los castigos y quebrantos (pérdidas de origen fortuito) que la Comisión autorice como tales.

Adicionalmente, la Comisión puede ordenar por sí sola el registro de castigos y la creación de reservas, como resultado de sus funciones de inspección y vigilancia.

El sistema de autorizaciones específicas de "castigos" para la cartera de créditos tenderá a desaparecer conforme se consolide el sistema de calificación de créditos. Este envuelve la creación automática de provisiones globales, por lo que a la Comisión le corresponderá únicamente autorizar la aplicación de aquéllas a adeudos específicos.

Al final de cada ejercicio la Comisión Nacional Bancaria lleva a cabo la valuación de las acciones de sociedades en cuyo capital participan las instituciones de crédito. Durante la segunda quincena de diciembre se dan a conocer los resultados de este proceso, a fin de que los bancos ajusten el valor contable de su inversión accionaria, constituyendo en su caso las reservas por baja o alza de valor que resulten necesarias. Las reservas por baja afectan los resultados; las estimaciones por alza dan lugar únicamente a la constitución de reservas superavitarias. La subsecuente revisión de los balances incluye la verificación de estos movimientos.

En esta área se verifica también la revaluación de los inmuebles, tanto



de propiedad directa de los bancos como de sus inmobiliarias filiales.

Se revisan asimismo las solicitudes para la cancelación contable de pasivos antiguos prescritos o no reclamados. Cuando se estima procedente la cancelación, ésta se autoriza en forma condicionada a que la solicitante se comprometa a atender cualquier reclamación justificada que pudiere presentársele posteriormente.

Esta área habrá de ser objeto de adecuaciones con motivo de la introducción del sistema de calificación de la cartera de créditos según grado de riesgo.

f) *Supervisión de inversiones con cargo a capital y requerimientos de capitalización*

Con una periodicidad mensual se practican cómputos destinados a vigilar el cumplimiento del régimen establecido para las inversiones de capital y se elabora un informe acerca de la forma en que las instituciones están cumpliendo las normas sobre capital mínimo y capital neto.

g) *Supervisión de inmuebles y avalúos inmobiliarios*

Entre las operaciones autorizadas a los bancos se encuentra la práctica de avalúos para el público en general, a través de sus divisiones fiduciarias. Los peritos que los bancos utilizan para el desempeño de esta función, que pueden ser empleados de las instituciones o profesionales independientes que trabajen por honorarios, deben contar con autorización de la Comisión Nacional Bancaria, que la otorga previa comprobación de la idoneidad de los postulantes y lleva el registro y control de los peritos. Tiene a su cargo asimismo la supervisión técnica de los avalúos de inmuebles bancarios, para efectos de su reexpresión contable.

Por disposiciones normativas de la Comisión, las instituciones de crédito están obligadas una vez al año a valuar sus inmuebles y los de sus inmobiliarias filiales, para efectos de reexpresión contable. Estos avalúos se practican por lo común en noviembre y diciembre, para reflejar sus resultados en el balance general de diciembre, siendo revisados por los peritos de la Comisión. Sobre esta base, el propio organismo define trimestralmente (marzo, junio y septiembre) los factores para la reexpresión y ajuste de

esas inversiones, hasta en tanto se llevan a cabo los siguientes avalúos anuales.

*h) Supervisión de las sociedades filiales de los bancos*

Esta función de vigilancia se ejerce respecto de las empresas de índole financiera, de servicios y complementarias a que se refiere la Ley de Instituciones de Crédito. La constitución de dichas sociedades por parte de los bancos requiere autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual la otorga previo informe favorable del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria. Esta última emite su opinión previo estudio del proyecto de estatutos de la sociedad filial, con el objeto de lograr un conocimiento razonable de sus objetivos y de las operaciones que llevará a cabo. La escritura constitutiva debe incluir una cláusula mediante la cual la sociedad se somete a la inspección y vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria.

La creación de esta área especial de vigilancia para este tipo de sociedades es bastante reciente, si bien la función se ha venido desempeñando de manera sistemática desde hace tiempo respecto de las sociedades inmobiliarias bancarias que ya de por sí estaban sujetas a diversas normas de supervisión y control.

El objeto de la supervisión es verificar que la operación y el funcionamiento de estas entidades se lleven a cabo dentro del marco general previsto al otorgarse la autorización para constituir las, de modo de evitar que a través de estas empresas los bancos rebasen su propio marco operacional.

Los mecanismos de vigilancia son todavía incipientes, excepto en el caso de las inmobiliarias. Entregan a la Comisión, usualmente por conducto del banco controlador, su balance general de fin de ejercicio, con la documentación de apoyo necesario, y envían información periódica sobre sus actividades y situación financiera.

La vigilancia sobre esta clase de sociedades filiales no alcanza a las que poseen el "status" de organizaciones auxiliares del crédito y casas de cambio, sujetas por sí mismas a la inspección y vigilancia directa de la Comisión.

Como se explicó al reseñar las normas de contabilidad aplicables a la banca, hasta ahora no había constituido una práctica dentro del sistema ban-

cario mexicano la consolidación contable de los estados financieros de este tipo de sociedades filiales con los del banco controlador. Sin embargo, ya está en estudio un procedimiento para tal efecto, que se hará necesario cuando los bancos formen parte de grupos financieros en los términos previstos por la nueva legislación aplicable en la materia.

i) *Supervisión técnica actuarial*

Esta área de vigilancia tiene como objeto verificar la correcta constitución de las reservas técnicas para pensiones y primas de antigüedad del personal de las instituciones de crédito, las cuales están sujetas a un régimen de inversión especial. Aun cuando se ubica dentro de la Vicepresidencia de Banca Múltiple, presta servicios con el mismo propósito, para fines internos, a otras importantes áreas de la Comisión; en su caso, asesora y orienta en materia de cálculo actuarial a algunas de las entidades sujetas a la inspección y vigilancia del organismo.

j) *Supervisión de oficinas en el extranjero y operaciones de banca internacional*

Se trata de un área funcional de constitución reciente, que se halla todavía en proceso de organización. Su creación obedeció al propósito de contar con una división especializada para supervisar el desempeño de las agencias y filiales de la banca mexicana en el extranjero, dado el peso que estas dependencias han adquirido dentro del conjunto de las operaciones y, también, con vista a la futura expansión e internacionalización de la banca mexicana. Hasta época reciente, los mecanismos de vigilancia para las operaciones de estas oficinas estaban considerados dentro de los existentes para las domésticas, ya que el grueso de las colocaciones de las oficinas foráneas están a cargo de sujetos de crédito residentes en México. La vigilancia sobre estas oficinas se apoya en información específica acerca de sus operaciones pasivas y activas que se ha comenzado a recibir desde hace poco por conducto de las oficinas matrices, antecedentes que aluden en lo fundamental a captación, colocación y productividad.

Dado el carácter incipiente de esta función, todavía no se cuenta con mecanismos específicos de vigilancia respecto de los bancos y otras entidades financieras establecidas en el extranjero, filiales de los bancos mexicanos,

los cuales están sujetos en primera instancia a la supervisión de las autoridades del país anfitrión. Se tiene proyectado establecer un sistema de vigilancia respecto de estas entidades por conducto de las oficinas matrices de los bancos controladores, de tal forma que el organismo cuente con información y conocimiento razonable sobre la situación y actividades de estas filiales extranjeras.

### 3. Sistemas y procedimientos de inspección

La función de inspecciones en banca múltiple es cumplida por un total de 60 visitadores e inspectores, a los que se agregan otros 6 funcionarios que integran el cuerpo directivo.

Las áreas de inspección y vigilancia se retroalimentan mutuamente. Inspecciones recibe información sobre las presuntas anomalías o deficiencias detectadas a través de la función de vigilancia, además de peticiones para la práctica de visitas o investigaciones; a su vez, Vigilancia recibe, de parte de Inspecciones, copias de los informes y resultados de las visitas practicadas, así como de las observaciones formuladas a los bancos, con el objeto de darles seguimiento.

#### a) *Características de las visitas de inspección*

Al final de cada ejercicio, por los meses de noviembre y diciembre, las áreas de inspección formulan sus programas de visitas para el año inmediato siguiente, los cuales pueden ser generales, si se van a desarrollar en todas las instituciones del sistema, o selectivos, si sólo se practicarán en una o en un determinado número de instituciones. Durante el curso del ejercicio pueden adicionarse programas no previstos originalmente.

Las visitas de programa se encauzan en lo fundamental a labores de evaluación relacionadas con el funcionamiento y operación de las instituciones: cartera de créditos, cartera de títulos valores, banca de inversión, funcionamiento y operación de los centros regionales, etc.

Las visitas especiales y las de investigación son por lo general fruto de situaciones no previsibles:

- Hechos detectados de improviso a través de las funciones de vigilancia.
- Peticiones o sugerencias de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco

de México o del Fondo Bancario de Protección al Ahorro.

- Seguimiento de situaciones anómalas detectadas en visitas anteriores o de programas correctivos. En principio, esta tarea recae sobre las áreas de vigilancia, pero las de inspección también participan cuando se requieren labores de investigación o de comprobación in situ.
- Quejas del público usuario de los servicios bancarios, apoyo a otras autoridades, etc.

Para la práctica de visitas se cuenta con un manual que contiene los procedimientos aplicables de manera general a las distintas áreas o segmentos de la actividad bancaria que hayan de ser objeto de revisión. Adicionalmente, cuando es necesario se elabora un instructivo específico respecto de cada programa o en su caso para cada visita.

Los visitantes e inspectores tienen distintas categorías jerárquicas en función de su capacidad técnica, experiencia y desarrollo profesional dentro de la Comisión. Los procedimientos en que toman parte dos o más funcionarios están a cargo de un responsable, que es el visitador o inspector de mayor categoría; desde su inicio la visita está sujeta a supervisión por parte de un visitador supervisor del área de inspecciones. Según la naturaleza e importancia de los hechos o situaciones determinadas, el responsable de la visita puede elaborar informes parciales durante el curso de la misma.

A su término, el responsable redacta un informe general detallado que presenta a su director de área, junto con los papeles de trabajo y la documentación de apoyo necesaria. Informe y documentación se sujetan entonces a un proceso de revisión y evaluación de laboratorio, del que emana un memorándum que se presenta a la Vicepresidencia y por último, con su visto bueno, a la Presidencia, para ser incluido entre los asuntos con que se dará cuenta a la máxima instancia directiva de la Comisión.

#### *b) Programas recientes y los que están en curso*

Durante el ejercicio de 1990 se ejecutaron programas para la revisión de la banca de inversión (integral), centros regionales (selectivo) y operaciones de control de cambios (selectivo, en apoyo al Banco de México). Asimismo, se puso en marcha un programa integral encauzado a evaluar la clasificación que las instituciones hacen de sus carteras de crédito según grado de riesgo.

Entre los programas más significativos desarrollados en el bienio 1988-1989 figuran los concernientes a empresas filiales de la banca; sucursales y agencias del extranjero, efectuado desde las oficinas centrales de los bancos para evaluar la supervisión y control que se ejerce sobre esas dependencias; procedimientos para la concesión y administración del crédito; operaciones cambiarias y transferencias internacionales, en apoyo al Banco de México; inmovilizaciones y activos improductivos; cuentas de resultados y comportamiento presupuestal, con énfasis en los conceptos del gasto y seguimiento de programas correctivos en las instituciones apoyadas por el fondo bancario.

Las actividades de inspección no programadas han consistido en lo fundamental en el examen de diversas empresas no bancarias que presuntamente efectuaban operaciones de intermediación financiera reservadas a las instituciones de crédito; visitas o investigaciones sobre diversos asuntos, a petición o en apoyo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o del Banco de México; e investigaciones diversas derivadas de las funciones de vigilancia o de quejas de los usuarios de los servicios de la banca.

En 1991 los programas fundamentales se han relacionado con el apoyo a las áreas de vigilancia en la supervisión de la valuación contable de los bancos para efectos de su venta, labores en las que también participan los auditores externos, y la clasificación de las carteras de crédito por grado de riesgo. Se ha proseguido además con los de operaciones de control de cambios, en apoyo al Banco de México y recientemente se iniciaron nuevos programas vinculados a la captación de recursos por parte de las agencias y sucursales de la banca mexicana en el extranjero y su colocación en el mercado nacional y, en forma selectiva, otro destinado a las operaciones fiduciarias de algunas instituciones.

### *c) Control de gestión*

Durante el año de 1990 se introdujo en forma experimental la inspección encauzada al control de gestión, que consiste en evaluar el funcionamiento de las áreas operativas (tesorería, captación, crédito, banca de inversión, etc.) y de supervisión y control (contraloría, auditoría, etc.), con el objeto de detectar debilidades y deficiencias y sugerir, en su caso, las medidas correctivas procedentes.

El control de gestión implica valorar estructuras, estrategias y objetivos, mediante una técnica de cuestionarios y entrevistas con los funcionarios encargados de las áreas involucradas, utilizando también procedimientos alternos de comprobación.

Se tiene proyectado que en la futura banca reprivatizada este tipo de visitas, hasta ahora de naturaleza puramente experimental, se instrumente como un procedimiento sistemático de evaluación, paralelo a la inspección ordinaria o tradicional.

#### **4. Fortalezas y debilidades de la supervisión**

La Comisión Nacional Bancaria es una instancia altamente profesionalizada y que dispone de una vasta experiencia. En efecto, desde su fundación en 1925, junto con el Banco de México, ha supervisado las diversas etapas del desarrollo de la banca mexicana. Su personal técnico está integrado básicamente por funcionarios de carrera, con largos años de ejercicio profesional dentro de la propia Comisión o por técnicos que provienen del sector financiero. Tienen la reputación de desempeñar sus funciones con absoluta imparcialidad e independencia de criterio, por lo que gozan de reconocimiento y respeto.

Sus procedimientos y mecanismos de supervisión exhiben por lo general un buen nivel técnico, lo que ha permitido obtener un conocimiento razonable de la situación general y de la problemática, en su caso, de las instituciones y entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Comisión. La rectoría y normatividad del Banco de México, en cuanto al funcionamiento y operación del sistema bancario, y de la Comisión Nacional Bancaria, en la inspección y vigilancia, han permitido que la banca mexicana en su conjunto haya mantenido un alto grado de solidez y confiabilidad para el público usuario de sus servicios. Así, desde la reorganización del sistema financiero mexicano efectuada en el período 1925-1930, de la que formó parte la creación del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria, no se ha desencadenado ninguna crisis bancaria generalizada. Las situaciones irregulares han tenido siempre carácter específico y, por lo general, han sido protagonizadas por instituciones pequeñas, con escasa representación dentro del sistema. Estas situaciones se dieron con mayor frecuencia en el sector de las sociedades financieras en la época del sistema de banca espe-

cializada, durante el período 1960-1975.

Durante los últimos cinco años, la mayoría de los problemas detectados en algunas instituciones han sido de carácter coyuntural. Con la intervención del Fondo de Apoyo Preventivo para las Instituciones de Banca Múltiple (FONAPRE) se los ha controlado y resuelto favorablemente. Desde su constitución en 1986, este fondo ha dado apoyos a un total de ocho instituciones, de las cuales seis fueron rehabilitadas y otra está en proceso de rehabilitación, habiéndose optado por fusionar la restante. En el capítulo I fueron reseñadas en términos globales las causas generadoras de los problemas en esos bancos.

En estas condiciones, cabe afirmar que la situación actual de los bancos múltiples mexicanos es satisfactoria en términos generales, lo que se ha visto ratificado con los resultados de las valuaciones llevadas a cabo como paso previo para su venta a inversionistas privados.

Ahora bien, un examen retrospectivo deja de manifiesto que una constante en la evolución de la banca comercial mexicana en lo tocante a problemas de solvencia en instituciones financieras, en todo caso común a otras experiencias nacionales, consiste en la ausencia de normas prudenciales en el otorgamiento y administración del crédito, lo que lleva a una estructura marcadamente concentrada del mismo. Las carteras de mala calidad van creciendo en forma acelerada, como consecuencia de la continua capitalización de intereses, cuyo reconocimiento contable en los resultados da lugar al registro de ingresos ficticios. Los procedimientos tradicionales de vigilancia han sido a menudo incapaces de detectar estas situaciones, ya que se centran en el análisis y seguimiento de la cartera vencida, en circunstancias de que en las carteras de mala calidad los problemas de mayor envergadura se dan dentro de la vigente.

La clasificación de las carteras de crédito según grado de riesgo, introducida hace poco para la banca múltiple, tendrá como consecuencia el establecimiento de los correlativos mecanismos de vigilancia e inspección por parte de la Comisión, para cerciorarse de la fundamentación de las clasificaciones efectuadas por los bancos. Será necesario asimismo introducir estrechos controles sobre los intereses, las renovaciones de cartera y los márgenes financieros. El otorgamiento del debido énfasis a la administración del crédito, una de las áreas claves del negocio bancario, habrá sin duda de redundar en el mejoramiento de la calidad de la supervisión.



Otra de las debilidades que presentan los actuales sistemas de vigilancia es la falta de una normatividad que determine en qué situaciones o circunstancias debiera formalmente declararse que una institución de crédito se encuentra en situación financiera deficiente o en peligro de insolvencia. Sería aconsejable incluso graduar esa calificación en términos de la importancia o gravedad de esas situaciones, lo que definiría el carácter y alcance de las medidas correctivas que tendrían que adoptar obligatoriamente la institución afectada o sus accionistas.

En el desempeño de sus funciones de inspección y vigilancia, la Comisión se ha visto afectada por otras limitaciones importantes, que en todo caso ya ha resuelto o están en vías de superación:

- Carencia de facultades para sancionar directamente a las instituciones. Esta limitación fue resuelta con las modificaciones a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito introducidas en diciembre de 1989 y recogidas por la actual Ley de Instituciones de Crédito. Incluso, esta última agregó la facultad de aprobar la designación de los comisarios, director general y otros funcionarios de alto nivel, quienes pueden también ser removidos por la Comisión.
- Rezago en sistemas automatizados. En 1990 se puso en ejecución un amplio programa para modernizar la Comisión Nacional Bancaria en este aspecto, disponiéndose ya de una importante infraestructura en materia de sistemas.
- Capacitación y actualización sistemática del personal, en la medida que lo requiere la dinámica evolución y transformación de las instituciones y los mercados financieros. Se creó un área específica para este objeto.
- Elevado índice de deserción del personal técnico, el que una vez que adquiere cierto nivel de conocimientos y experiencia emigra, por lo común hacia las propias instituciones supervisadas. Se están desplegando esfuerzos para equiparar las condiciones de trabajo del personal de la Comisión con las del sector financiero e incentivar la vocación de supervisor bancario.

Cabe señalar que en el curso del tiempo se han asignado a este organismo algunas funciones adicionales a las que en rigor le competen y que exigen la distracción de personal y de estructuras administrativas y operativas, en detrimento, en alguna medida, del desempeño de las funciones típicas de inspección y vigilancia legal y financiera.

La privatización de la banca comercial y su inminente afiliación a las agrupaciones financieras previstas en la ley recientemente expedida sobre la materia hará necesarias también importantes adecuaciones a la tónica de la supervisión, aspecto al que nos referiremos en el siguiente capítulo.

## VIII. COMENTARIOS Y CONSIDERACIONES FINALES

En los últimos años la evolución de la banca comercial mexicana ha conocido diversas etapas de gran trascendencia: conformación a base de grupos que aglutinaban diferentes tipos de instituciones especializadas; transformación en banca múltiple, una vez introducida esta figura legal, lo que permitió integrar en una sola las operaciones y servicios que prestaban los diversos tipos de entidades bancarias, con la consecuente desaparición de los grupos; expropiación de la banca privada a fines de 1982, medida que da inicio al período (1983-1991) de administración estatal del sector; y, finalmente, a partir de 1989, liberalización del sistema financiero, proceso que conlleva el aflojamiento del estricto esquema regulatorio y operativo imperante.

A comienzos de la década de los noventa se está entrando en una nueva etapa, caracterizada por la reprivatización de la banca y la constitución de conglomerados financieros de los que podrán formar parte instituciones de crédito, organizaciones auxiliares del crédito (sociedades de arrendamiento y de factoraje financieros y almacenes generales de depósito), casas de cambio, casas de bolsa, instituciones de seguros y de fianzas y operadoras de sociedades de inversión.

La previsible globalización de los servicios de estos conglomerados revolucionará el sistema financiero mexicano. Sin embargo, es todavía prematuro para predecir si a la postre la emergencia de tales agrupaciones conducirá a un sistema de banca universal, en la que las diferentes entidades integrantes de un grupo puedan consolidarse en una sola institución, como en su época ocurrió con los bancos especializados que se transformaron en bancos múltiples.

A partir de la nacionalización del sistema bancario y en medio de la crisis económica en que se sumió luego el país, las autoridades financieras mexicanas adoptaron la política de inducir una sustancial reducción del número de bancos comerciales. Se liquidaron las instituciones que todavía subsistían como especializadas y se fusionaron con otros los bancos múltiples más pequeños, que por la limitación de sus recursos o por debilidades estructurales resultaban más vulnerables y contaban con menores perspectivas o posibilidades de competir con éxito dentro del nuevo esquema. Esa política fue congruente con el funcionamiento de un sistema de banca estatal,

que no requiere de un número elevado de instituciones.

En consecuencia, las 36 entidades de banca múltiple y las 14 especializadas que fueron objeto de la expropiación en 1982 quedaron en el quinquenio 1983-1987 reducidas a 18 bancos múltiples, protagonistas ahora del proceso de reprivatización en marcha.

Desde la reorganización del sistema en el período 1925-1930, en el que fueron creados el Banco de México y la Comisión Nacional Bancaria, el país no ha sufrido crisis bancarias generalizadas. Las situaciones de insolvencia se han dado en instituciones pequeñas, particularmente durante el período 1960-1975, época en la que varias sociedades financieras cayeron en problemas, generados casi siempre por una elevada concentración de riesgos.

En los últimos cinco años, el Fondo de apoyo preventivo para las instituciones de banca múltiple (FONAPRE) ha brindado auxilio temporal a ocho bancos, en su mayoría aquejados por dificultades sólo coyunturales o de productividad que incluso no trascendieron al público. Seis de ellos fueron rehabilitados; otro se encontraba todavía, a comienzos de 1991, en proceso de rehabilitación; y el último había sido fusionado. Para el ejercicio de sus funciones, el fondo ha recurrido exclusivamente a recursos derivados de las cuotas que le aporta el sistema bancario, esto es no ha recibido aportaciones gubernamentales.

A partir del segundo semestre de 1990 el sistema de banca múltiple nacionalizada ha estado llevando a cabo, con motivo de la valuación contable previa a su venta al sector privado, una exhaustiva depuración de los activos que posee. Esta labor ha contado con la participación de auditores externos y de despachos contratados para ese objeto, siendo supervisada por la Comisión Nacional. Se trata de que la nueva etapa de banca privada se inicie en las condiciones óptimas de sanidad financiera.

Hasta agosto de 1990 el Gobierno Federal había vendido su participación patrimonial mayoritaria en siete instituciones, incluída la más importante del sistema de banca múltiple. El precio de venta ha fluctuado entre 2,4 y 3,4 veces el valor contable.

La efectividad de la aplicación de las normas legales y reglamentarias a que se encuentra sujeta la banca y el funcionamiento de las disposiciones regulatorias del Banco de México y los mecanismos de inspección y vigilancia de la Comisión han sido suficientes para mantener la solidez y solvencia del sistema, lo cual no quiere decir que no haya habido deficien-

cias. Estas se han dado fundamentalmente, desde la época anterior a la nacionalización, en el conocimiento oportuno del deterioro de las inversiones crediticias y en la efectividad de los intereses ingresados contablemente. A fin de superarlas, hace poco se introdujo un procedimiento para clasificar las carteras de crédito según grado de riesgo y proceder a la constitución obligatoria de las correlativas provisiones globales de protección. Estas últimas se reflejaron por primera vez en los estados financieros de los bancos al 31 de diciembre de 1990. La aplicación de este procedimiento y de controles más rigurosos sobre los intereses devengados no cobrados y las renovaciones de préstamos hará más oportunas y eficaces las labores de supervisión, cuyos mecanismos están adecuándose para tal objeto.

La creación de agrupaciones de las que formarán parte las instituciones de crédito y otros tipos de entidades financieras hará necesarias nuevas estrategias en la regulación del sistema y en los procedimientos de supervisión. Ellas han de considerar, ante que las instituciones en lo particular, al grupo en su conjunto, visualizándolo de acuerdo con su naturaleza real, esto es una sola unidad económico-financiera.

Se hace recomendable, en consecuencia:

- Homogenizar todo lo posible la normatividad y las disposiciones regulatorias aplicables a las diversas entidades que pueden ser integrantes de un grupo, sobre todo en lo relativo a operaciones equivalentes o semejantes, para evitar que se eludan las normas de algunos de ellos cuando sean más rigurosas que las de otros, mediante el desplazamiento de operaciones importantes hacia los sectores en que prevalezcan normas más laxas. Esta homogenización sería aconsejable, entre otras, para las disposiciones relativas a coeficientes de liquidez, requerimientos de capitalización, diversificación de riesgos, límites de financiamiento, etc.
- Extender a todas las instituciones que manejen activos crediticios el procedimiento de clasificación de riesgos sobre bases y criterios homogéneos y establecer mecanismos adecuados de supervisión que permitan evaluar correctamente el grado de confiabilidad de las clasificaciones. Asimismo, mantener estrechos controles sobre los intereses, renovaciones de créditos y márgenes financieros.
- Promover la diversificación de riesgos, evaluando las concentraciones a nivel de grupo, y no de sus integrantes en lo individual; instaurar mecanismos especiales de supervisión sobre las inversiones en empresas y negocios relacionados con los directivos del grupo.
- Establecer vigilancia sobre las políticas y procedimientos operativos, controles in-

- ternos y la administración general del grupo, con el objeto de evaluar si se ciñen a los criterios propios de una administración prudencial. Para ello, será procedente desarrollar los proyectos sobre "control de gestión" a los que se hizo referencia en el capítulo anterior.
- Establecer mecanismos adecuados para la medición de riesgos, de forma de identificar objetivamente las situaciones anómalas que puedan afectar o afecten la solvencia de las instituciones, graduadas y jerarquizadas. Conforme a la prioridad o grado de la anomalía, establecer la obligatoriedad de que la administración o los accionistas adopten las medidas correctivas procedentes.
  - Instaurar un procedimiento confiable y consistente de consolidaciones contables, a fin de evaluar sobre bases sólidas la situación del conglomerado. Ello supone obtener, en primer lugar, consolidaciones respecto de cada institución con sus propias filiales, para llegar posteriormente a la consolidación general entre la sociedad controladora y los integrantes del conglomerado, en la que se eliminen las operaciones que tienen lugar al interior del grupo. Para que estas consolidaciones satisfagan el propósito de develar la situación del grupo en su conjunto, es indispensable homologar los criterios contables y de valuación, lo cual exige revisar y actualizar los catálogos uniformes de cuentas y las reglas de agrupación para cada uno de los sectores de instituciones y entidades que puedan formar parte de agrupaciones financieras.
  - Coordinar y, hasta donde sea posible, homogenizar las técnicas y mecanismos de inspección y vigilancia de los organismos encargados de supervisar a las distintas instituciones que puedan ser integrantes de grupos financieros, a fin de evitar que la instauración de requerimientos y controles fuertes en un sector se traduzca en un mero desplazamiento de las operaciones anómalas hacia sectores sujetos a una supervisión más débil.



**REGULACION Y SUPERVISION  
DE LA BANCA EN PARAGUAY**

Beltrán Macchi





# CONTENIDO

<b>I.</b>	<b>ASPECTOS GENERALES Y EVOLUCION RECIENTE</b>	<b>151</b>
1)	Contexto macroeconómico	151
a)	Período 1986-1989	151
b)	La transición 1989-1991	153
2)	Marco regulador	154
3)	Estructura del sistema	156
a)	Sector financiero formal	156
b)	Sector financiero informal	159
4)	Evolución reciente	159
5)	Breve diagnóstico de la situación actual	160
<b>II.</b>	<b>EVALUACION DEL SISTEMA DE REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA</b>	<b>164</b>
1)	Regulación actual	164
a)	Regimen de garantía para los depósitos	164
b)	Mecanismos de control de solvencia	166
2)	Supervisión del sistema	169
a)	Supervisión en sitio	169
b)	Trabajos de gabinete	171
c)	Recursos de la Superintendencia	171
3)	Causales de insolvencia	172
a)	Bancos oficiales	172
b)	Bancos privados	175
c)	Empresas financieras	177
<b>III.</b>	<b>DEFICIENCIAS DEL PROCESO EN MARCHA Y PROPUESTAS</b>	<b>177</b>
1)	Deficiencias	177
2)	Propuestas	178
a)	Liberalización y nuevas reglamentaciones	179
b)	Supervisión	182
3)	Conclusiones	188



Este estudio pretende evaluar la trayectoria reciente y situación actual del sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sector financiero en el Paraguay. Se analizan los problemas puntuales de solvencia registrados en el quinquenio 1986-1990, buscando determinar las fallas en el sistema de regulación y supervisión que pudieron haberlas originado. El trabajo concluye con propuestas de reforma, tendientes a servir de base a un sistema y a instituciones eficientes.

## I. ASPECTOS GENERALES Y EVOLUCION RECIENTE

Para analizar lo sucedido con la solvencia del sistema financiero paraguayo es imprescindible trazar un esbozo de la evolución macroeconómica operada en los años ochenta, antes y después del cambio de régimen político que tuvo lugar en febrero de 1989 y que significó el advenimiento de la democracia.

### 1. El contexto macroeconómico

#### a) *Período 1986-1989*

En términos globales, el período 1982-88 se caracterizó por un estancamiento de la tasa media de expansión de la economía paraguaya, en tanto que la

inflación y la deuda externa aumentaban y se anotaban fuertes caídas de las reservas internacionales, observándose además un importante y acentuado proceso de desintermediación y represión financieras. La inflación media anual del período llegó a 30%; a partir de 1985 se acumularon fuertes atrasos en el pago del servicio de la deuda y la significación de esta última subió al 51% del PIB (cuadro 1).

En este período estuvo vigente un complejo sistema de cambios múltiples, con tasas diferenciales para distintas operaciones. La brecha entre el tipo de cambio oficial y el paralelo llegó, en algunos momentos, al 100% (cuadro 2). Los precios administrados abarcaban una extensa gama, que cubría servicios públicos, combustibles, pasajes, tasas de interés, salarios y una importante canasta de bienes.

El crédito interno se amplió de manera sustancial; pero como no tuvo contrapartida en el ahorro financiero doméstico ni en recursos externos, fue financiado, en definitiva, con emisión y a tasas altamente subsidiadas para los receptores, entre los que se contaron las actividades agroexportadoras y algunas sustituidoras de importaciones, en desmedro, por cierto, de los restantes. La tasa de interés para los depósitos de ahorro fue negativa, debido a la existencia de toques para las tasas activas, al elevado encaje legal, a restricciones administrativas y al escaso incentivo para captar del público, dado que el redescuento era un excelente sustituto del ahorro.

Elementos característicos del período fueron la ampliación del mercado financiero informal, la fuga de capitales y la canalización de los recursos financieros domésticos a actividades más rentables y de corto plazo.

Luego de los duros años de la crisis (1981-1982), la recuperación de la tasa de crecimiento económico fue lenta e insuficiente respecto del promedio anotado durante los años setenta. La pérdida del dinamismo es atribuible entre otros factores a la culminación de las principales obras de la represa hidroeléctrica de Itaipú y el aplazamiento de la construcción de la de Yacyretá; a la recesión mundial y de las economías de los países vecinos; a la crisis de la deuda externa; a la falta de políticas macroeconómicas realistas y oportunas, y al aislamiento político del gobierno de entonces.

b) *La transición 1989-1991*

Luego de 35 años de dictadura y de un fuerte intervencionismo estatal en la economía, el país inicia en 1989 un proceso de transición a la democracia y a un esquema de mercado.

En materia cambiaria se instaura un régimen libre fluctuante, eliminándose el esquema de tasas múltiples y de controles. Se autoriza la reapertura y se define claramente el campo de acción de las casas de cambio. En el Banco Central del Paraguay se crea la mesa de cambios, con el objeto de suavizar las bruscas oscilaciones de los tipos de cambio derivadas del cuantioso ingreso estacional de divisas. Por último, los bancos son autorizados para realizar operaciones de compraventa de divisas a término y para otorgar créditos en moneda extranjera para operaciones ligadas al comercio exterior.

El ajuste de tarifas de bienes y servicios públicos, la racionalización de los gastos y la imposición de mayores controles sobre los desembolsos, así como el establecimiento de un régimen de incentivos a las inversiones orientadas a las actividades productivas constituyen las innovaciones más destacadas en lo tocante a la política fiscal. En este ámbito se avanzó, por otro lado, en el diseño de una reforma tributaria orientada a incrementar la recaudación por este concepto y a introducir mayores elementos de equidad en la distribución de la carga.

Al 25% del valor nominal fue canjeada la deuda con Brasil, operación que involucró unos 435 millones de dólares. El servicio del resto de los compromisos del país con el exterior sufrió atrasos derivados del aplazamiento del inicio de las negociaciones correspondientes con la banca comercial y el Club de París. Sin embargo, la deuda con los organismos financieros multinacionales ha sido servida con regularidad.

La elaboración y puesta en vigencia de un programa para la gestión de la política monetaria y financiera ha buscado reducir la inflación y asegurar una apropiada evolución de las variables monetarias. El Banco Central no ha otorgado nuevos créditos al sector público, por lo que los flujos netos con este sector tienen ahora un carácter contractivo.

Los bancos y empresas financieras fueron autorizados a emitir certificados de depósito de ahorro a plazos de 180 días y a efectuar colocaciones a tasas de mercado, pero se les quintuplicó el monto exigible de capital

mínimo. La tasa de redescuento fue alzada en tres ocasiones, con lo que su nivel inicial de 10% llegó a 30%, equiparándose así con el costo medio de captación de los certificados de depósito de ahorro por parte de los bancos. Con posterioridad la tasa fue rebajada al 27%, en consonancia con el descenso del ritmo inflacionario y del costo medio de captación de los bancos. Se simplificó la tasa del encaje legal y se la hizo objeto de una pequeña reducción, al tiempo que se liberaban las tasas de interés pasiva y activa.

De otro lado, se autorizó al Banco Central para emitir y colocar letras de regulación monetaria y cartas de compromiso y para operar en el mercado de Call Money. Las utilidades obtenidas con dichas letras de regulación y los certificados de depósito de ahorro y la colación secundaria de los mismos quedaron exoneradas de todo impuesto. Por último, se avanzó en el estudio para la reforma de la Carta Orgánica del Banco Central y de la Ley de Bancos y otras Entidades Financieras.

En el plano de la política comercial, se redujeron los aranceles sobre bienes de consumo turístico y productos de países limítrofes, se liberalizó en gran medida el comercio interno y se firmó el acuerdo marco de integración subregional, MERCOSUR.

Con el Fondo Monetario Internacional se llegó a un principio de acuerdo en torno de un programa que reconocía la urgencia de introducir reformas estructurales para corregir una serie de desequilibrios macroeconómicos existentes y otros que se hallan en latencia. Aunque el programa no llegó a presentarse al directorio del FMI, se están cumpliendo algunas de sus metas. A mediados de 1991 se estaba negociando un nuevo convenio, requisito indispensable para la renegociación de la deuda externa.

## 2. Marco regulador

El Banco Central del Paraguay, creado por el Decreto Ley N° 18 del año 1952, es el encargado de regular la actividad financiera, a través de la dictación de reglamentaciones y de la supervisión ejercida por la Superintendencia de Bancos. Esta última entidad se encuentra por completo subordinada al ente regulador, aun cuando, contradictoriamente, le cabe también supervisarlos.

Las entidades supervisadas por la Superintendencia de Bancos son: el

Banco Central; los bancos comerciales; los bancos de inversión; los bancos de inversión y fomento; el Fondo Ganadero, ente público que está sometido al Banco Central; el Banco Nacional de Fomento, el Banco Nacional de Trabajadores y el Banco Nacional de la Vivienda, todos ellos estatales y, a través de este último, las sociedades de ahorro y préstamo; el Crédito Agrícola de Habilitación, dependencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería; las empresas financieras; las casas de cambio; las compañías de seguro y reaseguro; las cooperativas de ahorro y crédito; los almacenes generales de depósito; y las casas y los agentes de bolsa.

El marco regulador del sistema financiero está conformado por una diversidad de leyes y reglamentaciones:

- La Ley General de Bancos y Otras Entidades Financieras, 417 del año 1973, con sus modificaciones del año 1979, es la principal reguladora del sistema financiero. El cuerpo legal se refiere sólo al funcionamiento de los bancos y empresas financieras. Estas últimas deben ceñirse además a lo dispuesto en la Resolución Nº 15 Acta 78, del 23 de abril de 1975, reglamentaria de la Ley 417.

- La Ley 325 del año 1971 crea y regula la actividad del Banco Nacional de la Vivienda y del Sistema de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. Este banco se equipara a un banco hipotecario de segundo nivel, con funciones de regulación y supervisión sobre las sociedades de ahorro y préstamo. La Superintendencia de Bancos tiene atribuciones de supervisión respecto del banco y las sociedades componentes del sistema, pero no supervigila a las sociedades.

- El Decreto Ley 281 del año 1961, objeto de modificaciones ese mismo año y el siguiente, creó y regula el funcionamiento del Banco Nacional de Fomento, el banco de desarrollo estatal.

- La Ley 423 del año 1973 creó y regula el funcionamiento del Banco Nacional de Trabajadores, entidad híbrida que recibió inicialmente un aporte del Estado y se capitaliza con un porcentaje de la contribución obligatoria de los trabajadores.

- El Decreto Ley 7 883 del año 1969 y sus modificaciones regulan el funcionamiento del Fondo Ganadero.

- Las casas de cambio se ciñen a lo dispuesto en la resolución Nº 3, acta Nº 49 del 16 marzo del año 1973 del directorio del Banco Central.

- El Decreto Ley 17 840, del 10 de febrero de 1947, regula la acti-

vidad de las compañías de seguro y reaseguro.

- La Ley 551 del año 1975 y sus modificaciones rigen el Crédito Agrícola de Habilitación.

- La Ley 349, de Cooperativismo, del año 1973, regula el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito.

- La Ley 772 del año 1973, de Mercado de Capitales, con sus reglamentaciones y las modificaciones de que fue objeto en 1990 norma el quehacer de casas y agentes de bolsa.

- La Ley Nº 215, del 13 de octubre de 1970, regula el funcionamiento de los almacenes generales de depósito.

La ausencia de un marco legal moderno y adecuado es causa tanto del precario desarrollo del sistema financiero como del auge del mercado informal. Comparaciones con registros del comercio internacional sugieren que este último ha absorbido históricamente cerca de la mitad de las operaciones que tienen lugar en la economía. Estas son efectuadas no sólo por entidades totalmente informales, sino también por entidades formales, algunas de cuyas transacciones no son debidamente registradas, en tanto que otras escapan a la jurisdicción del Banco Central y de la Superintendencia.

### 3. Estructura del sistema

La estructura del sector financiero paraguayo se halla sumamente fragmentada y estratificada, como consecuencia de la aplicación diferenciada de la frondosa reglamentación a sus diferentes segmentos. Esto indujo a la creación de un sector informal muy significativo, cuyas operaciones están por completo al margen del control de las autoridades.

#### a) *Sector financiero formal*

Lo conforman las entidades que operan dentro de un marco reglamentado por legislación especial o del Banco Central y son supervisadas por la Superintendencia.

i) Banco Central. Sus funciones son regular el dinero y el sistema de pagos e impartir normas para el conjunto de las instituciones del sistema financiero formal. Realiza sus funciones a través de instrumentos de control monetario y de la Superintendencia de Bancos.



ii) Bancos oficiales de desarrollo. Su función es poner el crédito a disposición de los sectores prioritarios, a fin de promover los objetivos de producción del gobierno. Este estrato está compuesto de cuatro instituciones:

- Banco Nacional de Fomento. Es el banco de mayor cobertura geográfica, con 52 sucursales en distintas localidades, lo que representa casi el 50% del total de las existentes en el interior del país. Canaliza recursos externos y préstamos del Banco Central y recibe depósitos del público.

- Banco Nacional de Trabajadores. Su objetivo inicial fue brindar asistencia crediticia al estamento trabajador. En la actualidad cumple funciones de banca comercial, captando depósitos del público, y de banca de desarrollo, canalizando redescuento del Banco Central.

- Fondo Ganadero. Institución que concede asistencia crediticia al sector ganadero. Actúa principalmente como intermediario de crédito externo, sin captar depósitos del público.

- Crédito Agrícola de Habilitación. Con recursos provenientes del presupuesto general de la Nación, otorga asistencia técnica, educación y financiamiento a pequeños agricultores.

iii) Bancos comerciales privados. Existen 22 bancos comerciales privados, de los cuales 18 son extranjeros y 6 de capital nacional. Los dos primeros bancos en volumen de depósitos son extranjeros. Del total de depósitos del sistema bancario, los bancos extranjeros controlan el 71%.

iv) Bancos de inversión y fomento. Uno de los cinco bancos que conforman esta categoría, todos de capital nacional, opera bajo la denominación de banco de inversión; el resto, con la de banco de inversión y fomento. La figura se asemeja a la de la banca múltiple y ha sido introducida en el último quinquenio, sin que la Superintendencia se percatara de las diferencias que hay con las operaciones de la banca comercial tradicional ni, por tanto, ejerciera adecuada supervisión sobre la nueva modalidad.

v) Bancos extraterritoriales (off-shore) y representaciones bancarias. Existen tres bancos off shore que son propiedad de grupos financieros locales y varias representaciones de bancos extranjeros que no están sometidas a la legislación vigente.

vi) Banco Nacional de la Vivienda y sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda. En un principio estas sociedades proveyeron crédito para el financiamiento habitacional. El Banco Nacional de la Vivienda actuó como banco de segundo nivel, canalizando recursos externos a las sociedades

y supervisando sus actividades. Las sociedades de este tipo son seis y sus depósitos cuentan con un sistema de seguro hasta por G. 5 000 000, aproximadamente 3 500 dólares.

En la actualidad el Banco Nacional de la Vivienda se aboca, junto con otras dos instituciones, a la ejecución de la política habitacional del gobierno, canalizando directamente recursos externos a la construcción y financiamiento de viviendas de interés social. Las sociedades se equiparan, por el tipo de operaciones que realizan, a las empresas financieras y son supervisadas por el banco, debiendo traspasar al ente regulador y supervisor un porcentaje de los ingresos percibidos.

vii) Empresas financieras. Cerca del 90% de las 41 empresas financieras en funciones son de capital nacional. Se encuentran sometidas a reglamentaciones más benignas que los bancos en materia de capitalización, tasas de interés, encajes legales y supervisión, pero no pueden ofrecer cuentas corrientes ni de ahorro, captar divisas ni recibir redescuento del Banco Central. Se las percibe como entidades más riesgosas que los bancos. La mayoría de éstos posee su propia empresa financiera, a las cuales derivan ciertas operaciones. En 1990 se autorizó la apertura de ocho empresas financieras, a las que se agregaron otras tres en los primeros meses del año siguiente.

viii) Casas de cambio. Fueron creadas por disposición del Banco Central, con funciones de intermediación en la conversión de monedas, tarea que pueden realizar también los bancos. Durante 1990 se autorizó la instalación de más de la mitad de las 14 instituciones formales de este tipo que operan actualmente en el sistema.

ix) Compañías de seguros y reaseguro. Las 42 empresas que operan en el mercado hacen de intermediarias en la cesión de primas, en la generalidad de los casos al exterior, ofreciendo principalmente seguros elementales o de ramos generales. En 1990 se autorizó el funcionamiento de 9 de estas compañías.

x) Cooperativas de ahorro y crédito. Existen unas 80 entidades cooperativas de diverso tamaño, las cuales van cobrando creciente importancia en la intermediación financiera y los servicios. La Superintendencia supervisa sólo a las de mayor tamaño, limitándose a observar a las restantes.

xi) Almacenes generales de depósito. Seis son los establecimientos de este tipo que operan en el país, emitiendo certificados que se utilizan como

accesorios al crédito.

xii) Casas y agentes de bolsa. No tienen actividad profesional. Hasta la fecha, se ha autorizado la instalación de sólo una de estas entidades.

#### b) *Sector financiero informal*

Está conformado por empresas o particulares cuyas actividades no están reguladas por leyes especiales ni supervisadas por la Superintendencia de Bancos. Entre las que operan bajo cierta formalidad, aunque no están sujetas a supervisión, se encuentran las siguientes categorías:

i) Empresas de crédito al consumo. Son alrededor de 30 y cubren un segmento desatendido por las instituciones del sistema formal supervisado.

ii) Empresas de jubilación privada. Son cuatro y captan, bajo distintos esquemas, ninguno de ellos reglamentado, aportes para la jubilación de las personas.

iii) Empresas de adjudicación y sistemas de auto cancelado. Operan unas 20, principalmente para la compra de bienes, aunque están ampliándose en forma acelerada a otros rubros.

Los restantes agentes que operan en este sector son:

iv) Los particulares que conceden préstamos hipotecarios, exigiendo como garantía una hipoteca legal.

v) Los prestamistas que otorgan crédito con garantía prendaria, operando en la práctica como casas de empeño.

vi) Los acopiadores, que hacen las veces de intermediarios financieros y proveedores de bienes de consumo en las zonas rurales.

Al igual que en los demás sectores de la economía, la mayoría de las empresas del sector financiero formal omite el registro de un elevado porcentaje de sus operaciones.

#### 4. **Evolución reciente**

El debilitamiento de la importancia relativa del sector financiero formal queda en evidencia a la luz del descenso de la relación M2/PIB, de 15 a 12,1% entre los años 1986 y 1990. La incorporación de un número significativo de nuevos actores al sistema no ha logrado contrarrestar los efectos de la desintermediación financiera (cuadro 1).

En el período bajo análisis se incorporaron al sistema tres nuevos bancos y cuatro cambiaron de propietarios. Tres bancos extranjeros se retiraron del país y el cuarto hizo una inversión conjunta con empresarios locales. Se autorizó además el funcionamiento de 15 empresas financieras, 13 compañías de seguro y reaseguro, y 8 casas de cambio.

En el último cuatrienio los depósitos en el sistema financiero se expandieron a un ritmo medio anual de 41,75%, con un gran incremento en 1989 y 1990. En ese mismo lapso el crecimiento medio anual del crédito bordeó el 32%, con un incremento considerable en 1990. Si se toma en cuenta que la inflación fue en promedio del 30% al año, se concluye que el Paraguay aún no ha alcanzado una adecuada profundización financiera.

De otro lado, la rentabilidad del sistema en su conjunto es negativa en términos reales. En 1990, por ejemplo, la de los bancos llegó en promedio a 12,20% nominal, en tanto que la de las empresas financieras fue de apenas 9%, careciéndose de información respecto de las casas de cambio y las compañías de seguro. Para el mismo año, la tasa de inflación fue del 44% anual. El fenómeno se repite en los demás años del período estudiado. La explicación de este aparente absurdo estriba en las operaciones no registradas y en las remuneraciones que perciben los accionistas principales a través del pago de sueldos.

A modo de conclusión puede señalarse que el sistema financiero paraguayo es todavía un sistema primario, cuyo desarrollo y profundización financiera exige la corrección previa de algunas de las incongruencias imperantes tanto dentro como fuera del sistema.

## **5. Breve diagnóstico de la situación actual**

Los aspectos salientes de la situación actual del sistema son:

i) Falta de financiamiento a mediano y largo plazo para inversión fija. Casi el total del crédito en el sistema es a corto plazo, por 180 días; sólo un escaso porcentaje de las operaciones se realiza a 24 meses. En la práctica, entonces, los créditos no son utilizables para el financiamiento de la inversión fija, lo que no puede menos que erosionar el potencial de crecimiento de la economía. El hecho de que habitualmente las empresas deban financiar con créditos de corto plazo sus inversiones fijas ha llevado incluso, al incurrir en incumplimiento, a la convocatoria de sus acreedores, con el desfavorable

efecto consiguiente sobre la solvencia de las instituciones financieras.

ii) Inadecuada estructura de tasas de interés. Al no discriminar según plazos, costos administrativos, ni riesgos, dicha estructura no estimula el financiamiento a mediano plazo. Tampoco permite el acceso de pequeños empresarios, quienes se ven forzados de esta forma a recurrir al mercado informal.

Los créditos subsidiados provocaron una grave distorsión del mercado. Determinadas actividades y solicitantes obtuvieron cuantiosos recursos en condiciones blandas y a largo plazo. Aún después de la liberalización estos sectores siguen reclamando subsidios y tasas más bajas para el financiamiento de largo plazo, a partir del discutible supuesto de que en ese horizonte el costo del dinero es más bajo que en el corto plazo.

iii) Carencia de instrumentos de ahorro y de un mercado monetario y de capitales. Paraguay muestra un considerable atraso en lo tocante al funcionamiento tanto de un mercado de papeles privados, como de un mercado de bonos y letras gubernamentales. Ello imposibilita el suministro de financiamiento de mediano y largo plazo a la actividad económica, la que queda así limitada a los recursos del sistema financiero formal e informal. Tampoco existe un mercado organizado de dinero en el que se intermedien papeles de corto plazo, sean ellos del gobierno, del Banco Central o simplemente de privados.

El precario desarrollo de estos mercados es atribuido en importante medida a la vigencia de una legislación impositiva que desestimula la tenencia de participaciones de capital. A ello que se agrega la escasa transparencia de los estados contables y la falta de reglamentaciones para introducir ajustes por concepto de inflación. De otro lado, a los empresarios les resulta más fácil y barato obtener financiamiento que capitalizar sus empresas.

Se aduce, además, que las sociedades de capital, pertenecientes en su mayoría a familiares, están cerradas a nuevos socios y son administradas en forma no profesional. Otra de las razones esgrimidas para explicar este atraso es que el financiamiento de las necesidades crediticias del gobierno se hace con préstamos directos del Banco Central, y no del sistema financiero. Se señala, por último, que las alternativas de inversión en monedas extranjeras, orientadas a atenuar el riesgo de exposición al fenómeno inflacionario, son limitadas. En efecto, la legislación vigente no reconoce las obligaciones pactadas en moneda extranjera.

iv) Estacionalidad en la demanda de créditos. El financiamiento de la campaña agrícola anual no puede ser atendido con los recursos disponibles en el sistema financiero. Ante la imposibilidad de obtener financiamiento externo, por trabas legales y desconfianza, el Banco Central cubre estas necesidades a través del redescuento.

La concentración de la demanda de crédito del sector agrícola en ciertas épocas del año obliga al racionamiento administrativo de los fondos, lo que estimula las operaciones del mercado informal.

v) Concentración del crédito. Este fenómeno se ve agudizado por el racionamiento discrecional de los fondos. Pese a la liberalización de la tasa de interés, las instituciones financieras todavía no discriminan el precio del dinero según riesgo o costos administrativos por guaraní prestado. Por el contrario, siguen con la política, sin duda más riesgosa, de colocar créditos entre los clientes grandes, para que éstos los redistribuyan a su arbitrio entre los productores primarios. La concentración incide negativamente sobre las posibilidades de recuperación de la cartera.

vi) Limitada cobertura de las instituciones financieras. Diversas zonas productivas del país están marginadas de los servicios del sistema financiero. Estos se concentran en unas cuantas ciudades, lo que implica que en tales zonas existe una cadena de intermediarios entre el sistema y los usuarios finales del crédito. Esta situación contribuye a la concentración de los créditos del sistema financiero y al auge del segmento informal.

vii) Fragmentación. El carácter discriminatorio de diversas normas legales, las escasas exigencias impuestas para el surgimiento de instituciones financieras y la falta de control por parte de las autoridades han llevado a una grave fragmentación del sistema. Ella dificulta la capitalización de las entidades, pues el mercado es reducido para demasiadas entidades y el volumen de las operaciones no justifica incrementos de capital. Por otro lado, la supervisión de un número tan amplio y heterogéneo de instituciones financieras es costosa y difícil, lo que facilita el incumplimiento o la violación de las normas y, por ende, atenta contra la solvencia del sistema.

viii) Escasez de capital. El proceso inflacionario erosionó la solidez de las instituciones, al provocar la descapitalización de las mismas y debilitar su capacidad de movilización de recursos. Aunque el Banco Central aumentó sustancialmente el capital mínimo requerido, el 40% de las instituciones bancarias seguían en posición deficitaria a este respecto al cumplirse, a me-

diados de 1991, el plazo fijado para dicho efecto, pese a lo cual no han recibido sanción alguna.

ix) Exigua relación pasivo/capital (leverage). Para los bancos la relación de capital integrado más reservas sobre activo total es de 15%, lo que constituye otra limitante para la movilización de ahorros en el sistema. Como el redescuento y el encaje legal son deducidos a efectos del cálculo, los bancos se ven incentivados a utilizar redescuento en lugar de depósitos del público; y a preferir depósitos a la vista, y no a plazos, por el mayor encaje de los primeros. Esta situación se erige en un estímulo adicional para las operaciones informales, a la vez que dificulta la competencia, dadas las distintas relaciones a que debe ceñirse cada tipo de institución.

x) Elevados niveles de encaje y redescuento. Con el elevado encaje legal y los encajes especiales, el Banco Central financia los programas de redescuento, las necesidades del sector público y la compra de activos externos. Sin embargo, como el instituto emisor no remunera los encajes, éstos configuran un costo adicional para las instituciones, reduciendo así aún más la capacidad del sistema para intermediar entre el ahorro y la inversión y para competir con los mercados de capital internacionales, ya que resultaría menos costoso endeudarse en el exterior que tomar fondos dentro del país.

Actualmente, luego de la adecuación de las tasas de redescuento, los mayores beneficiarios de esta línea y de los créditos directos son el Banco Nacional de Fomento y el Banco Nacional de Trabajadores. Estas dos entidades reciben un subsidio directo a través de la distribución del redescuento en mayor proporción a los bancos oficiales; por tanto, la solvencia de las mismas está muy ligada a la continuidad de esta política.

xi) Grupos financieros: La naturaleza discriminatoria de las reglamentaciones del sistema financiero se ha transformado en un estímulo para contravenirlas. Una de las infracciones más perniciosas parece consistir en la instauración de nexos ilícitos entre instituciones al interior del sistema.

Así, hay un grupo empresarial que posee dos bancos, una empresa financiera, una sociedad de ahorro y préstamo y dos compañías de seguros. Otro es dueño de dos bancos, una empresa financiera, una sociedad de ahorro y préstamo y una compañía de seguro. Un tercer grupo controla un banco, una empresa financiera y una sociedad de ahorro y préstamo. Cuatro grupos tienen un banco, una empresa financiera y una compañía

de seguro, cada uno. Dos grupos poseen un banco y una empresa financiera, cada uno.

De estos grupos, cuatro son de capital extranjero y cinco de capital nacional. Dentro del sistema existen además otros grupos que controlan varias financieras a la vez, además de otras combinaciones que no incluyen bancos. A su vez, la mayoría de estos grupos están relacionados con empresas de diversos sectores, aun con las del sector financiero informal. Esta situación entraña elevados riesgos, pues se presta para abusos y dificulta la transparencia de las operaciones. Los préstamos relacionados llevan a transacciones mucho más riesgosas que el promedio, con el peligro de que las instituciones protagonistas terminen descargando sus pérdidas sobre las demás.

xii) Financiamiento al sector público. En el marco del programa de fortalecimiento del sistema financiero se procedió a eliminar el tradicional financiamiento, a través de créditos directos, del Banco Central al sector público. Sin embargo, ello ha llevado a que las instituciones deficitarias del gobierno busquen y accedan a créditos directos de las superavitarias, sin pasar por el sistema financiero, lo que ha acentuado el fenómeno de la desintermediación.

## II. EVALUACION DEL SISTEMA DE REGULACION Y SUPERVISION DE LA SOLVENCIA DE LA BANCA

Disposiciones legales y resoluciones del directorio del Banco Central configuran el marco regulatorio de las actividades de las empresas del sistema financiero formal en el Paraguay.

### 1. Regulación actual

#### a) Régimen de garantía para los depósitos

En el sistema financiero paraguayo no existen seguros ni garantías explícitas sobre los depósitos en bancos y empresas financieras. Para las sociedades de ahorro y préstamo existe un "seguro" de hasta 5 millones de gua-



raníes, aproximadamente 3 500 dólares, por depositante. El administrador del seguro es el Banco Nacional de la Vivienda, que aplica una tasa del 0,25% anual sobre los saldos mensuales de los depósitos asegurados. No hay evidencias de que esté constituido algún fondo de garantía con las primas pagadas. Los casos de insolvencia son atendidos con préstamos del Banco Central.

El encaje legal, que se materializa en depósitos a la vista no remunerados en el Banco Central, constituye el mecanismo utilizado para garantizar los depósitos en bancos, empresas financieras y sociedades de ahorro y préstamo. En el esquema adjunto se aprecia puede verse la estructura de encajes vigente en el sistema financiero:

	Guaraníes		Divisas	
	Depósitos a la vista	Depósitos a plazo fijo	CD'S a 180 días y más	A la vista y a plazos
Bancos*	37%	37%	10%	15%
Sociedades** de ahorro y préstamo	5%	5%	No permitidos	No permitidos
Empresas financieras	No permitidos	5%	10%	No permitidos

\* La ley de bancos establece que el encaje legal para los bancos no podrá ser inferior al 10% ni superior al 50%.

\*\* Actualmente este encaje se mantiene en bonos hipotecarios del Banco Nacional de la Vivienda, con una remuneración del 0% anual. Estas sociedades deben además mantener un 10% de liquidez mínima en forma de depósitos a la vista en el sistema financieros.

No pueden operar con libreta de cheques.

La estructura de encajes vigente apunta a:

- Estimular la venta de certificados de depósitos, cuyos plazos son más largos.

- Discriminar en contra de los depósitos en guaraníes y a favor de los depósitos en divisas.

- Discriminar según tipo de entidad financiera. A partir de la eliminación del reajuste monetario, en especial en los últimos años, las sociedades de ahorro y préstamo destinan hasta el 50% de sus recursos al financiamiento de los demás sectores económicos, con una ventaja comparativa muy importante sobre los bancos, que deben soportar un encaje legal más elevado.

Las empresas financieras tienen encaje reducido, pero este menor costo tiene como contrapartida la retención obligada de impuestos que deben hacer sobre la tasa que ofrecen al público.

Esta estructura de encaje legal y el seguro implícito que el Banco Central concede sobre los depósitos al brindar asistencia a las entidades con problemas de solvencia hacen que el público perciba a los bancos como las entidades más seguras; les siguen las sociedades de ahorro y préstamo y, después, las empresas financieras.

#### *b) Mecanismos de control de solvencia*

Las principales reglamentaciones sobre la materia aplicables a bancos, empresas financieras y sociedades de ahorro y préstamo son:

– Capital mínimo: G. 3 000 millones para los bancos; 500 millones para las empresas financieras, y 200 millones para las sociedades de ahorro y préstamo. Estas cifras fueron actualizadas recientemente, luego de permanecer congeladas durante diez años. El capital inicial exigible hace 10 años a los bancos equivalía a 5 millones de dólares; en la actualidad, tras el ajuste, equivale a US\$ 2 350 000, aproximadamente, lo que da una idea de las distorsiones que la agudización del proceso inflacionario ha provocado sobre el sistema financiero.

– Relación capital/activos: 15% para los bancos; 20% para las entidades financieras y 5% para las sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda. El capital incluye las reservas generales. El encaje legal depositado en el Banco Central y el redescuento son deducidos a los efectos del cálculo de la relación. La disposición obliga a las instituciones a capitalizarse en caso de que la relación caiga por debajo de lo establecido, o cuando el capital disminuya por debajo del mínimo requerido para operar en el sistema.

– Límite a la concentración de préstamos. La concesión de préstamos no puede exceder el 20% del capital y reservas generales, a un particular o entidad, sin previa autorización del Banco Central. En ningún caso este coeficiente puede sobrepasar el 30%. Esta limitación se aplica a bancos, financieras y sociedades de ahorro y préstamo.

– Provisión de reservas generales. El 20% de las ganancias netas debe ser destinado a reserva general. Esta medida es aplicable a bancos, financieras y sociedades de ahorro y préstamo.

- Concesión de préstamos a empleados y miembros del directorio. Está prohibido conceder préstamos o fianzas por más del 1% del capital integrado, a plazos mayores de un año a un empleado o miembro del directorio, administrador o síndico. El total de estos préstamos no debe superar el 20% del capital integrado y sus condiciones no pueden ser más favorables que las reservadas a los clientes. La disposición es aplicable a bancos, financieras, sociedades de ahorro y préstamo y compañías de seguro y reaseguro.

- Exposición cambiaria. A los efectos de operar en el mercado de cambios, los bancos y casas de cambio no pueden quedar expuestos al riesgo de cambio por un monto superior a US\$ 500 000.

- Relación activo fijo/patrimonio. El coeficiente respectivo no podrá exceder del 20%, salvo autorización expresa del Banco Central.

- Participación en otras empresas. Sólo los bancos de inversión y de fomento están autorizados a invertir en empresas comerciales, industriales, agropecuarias o de otra clase.

- Participación en entidades financieras. Los bancos comerciales tienen vedado participar en el capital de las empresas financieras, ni, directa o indirectamente, en el control de la administración de las mismas.

- Medición del riesgo. No existen normas sobre medición del riesgo de las operaciones, de los activos y de las instituciones mismas del sistema financiero. La ausencia de normas en este materia conspira contra la transparencia en cuanto a riesgo y situación patrimonial de las instituciones.

- Quiebra y cierre de instituciones. Las disposiciones contemplan el retiro de la autorización para operar y la disolución y liquidación de la "empresa financiera" en el evento de que un banco comercial sea titular por sí o por interpósita persona de acciones u otros tipos de participación en el capital de aquélla. Las mismas normas autorizan intervenciones ante irregularidades graves en las operaciones de las entidades. Las personas o entidades responsables de contravenciones a las leyes y reglamentaciones son pasibles de multas, inhabilitación por 10 años o revocación de la autorización para operar, previo sumario administrativo.

- Autorización para apertura de sucursales. Debe ser concedida por la Superintendencia de Bancos, sobre la base de un estudio previo.

- Encaje legal. Los bancos, empresas financieras y sociedades de ahorro y préstamo están obligados a mantener en forma de depósitos a la vista

en el Banco Central una proporción de los depósitos en guaraníes y moneda extranjera captados del público.

- Encajes especiales: Debe constituirse el 100% sobre los depósitos de entes oficiales que excedan los límites autorizados por el Banco Central.

- Requerimientos de cartera. Hasta hace algún tiempo bancos debían mantener la denominada "cartera mínima", esto es destinar no menos del 50% de la misma a sectores productivos, lo cual los habilitaba para obtener redescuento para los mismos por parte del Banco Central. Esta disposición ha sido abolida.

- Tasas de interés. Hasta hace algún tiempo eran fijadas por completo por el Banco Central y quedaban en forma sistemática a la zaga de la inflación. Los agentes intervinientes cobraban y en algunos casos pagaban sobretasas para eludir esta reglamentación. El proceso de liberación iniciado en 1988 con las tasas pasivas de las empresas financieras culminó en octubre de 1990. En la actualidad todas las tasas son libres.

- Tipos de cambio. El complejo sistema de cambios múltiples y control de cambios rigió hasta fines de febrero de 1989. Fue substituido por un sistema de cambios libre fluctuante, con intervención del Banco Central para regular los desequilibrios estacionales en la cotización de las divisas.

- Redescuento. Este instrumento ha sido utilizado para promover el crédito en favor de los sectores productivos, redescotando parte de la cartera mínima de los bancos. Las campañas agrícolas de la soja, el algodón, el trigo y la caña de azúcar son financiadas con redescuento del Banco Central, canalizado principalmente a través de los bancos oficiales y en menor medida a través de la banca privada.

- Impuestos a las operaciones financieras: Son traspasados a los clientes, con excepción de aquel sobre las entidades financieras, que debe ser absorbido directamente por éstas (cuadro 3). Se encuentran estipulados en los siguientes cuerpos legales:

- Ley 1.003 del año 1964, papel sellado y estampillas. 1,75% directo por cada préstamo desembolsado u operación realizada.
- Ley 1.035 del año 1983, impuesto que grava los ingresos producto de las prestaciones de servicio. 4% sobre el valor facturado.
- Ley 9240 del año 1949, impuesto a la renta. Equivale al 30% sobre el 90% del ingreso. (10% de reserva general es deducible).
- Ley 70 del año 1968, impuesto al capital. 0,5% por año sobre el patrimonio.

## 2. Supervisión del sistema

La Superintendencia de Bancos ejerce la supervisión en sitio y realiza trabajos de gabinete con la información suministrada periódicamente por las entidades financieras.

La supervisión se concentra en el cumplimiento de las reglamentaciones a que está sujeto el sistema y en el correcto cálculo de la renta neta imponible, desde una óptica totalmente fiscalista, antes que en la determinación de la calidad de los activos.

Dado el gran volumen de la economía subterránea, los deudores suministran al sistema financiero información confidencial cuya veracidad es difícil de verificar para la evaluación del riesgo de las operaciones. Los antecedentes no son remitidos a la Superintendencia por el temor de que las empresas sean sometidas a intervenciones del ente recaudador, con perjuicio para las instituciones financieras. El ente recaudador no tiene acceso directo a los libros de los bancos, sino que lo consigue a través de la Superintendencia.

Los trabajos de gabinete se basan en el análisis de los saldos diarios informados por las instituciones. Se utiliza un rudimentario sistema CAMEL para la clasificación trimestral de las instituciones cada trimestre. Los procedimientos son manuales todavía.

La supervisión es realizada por distintas divisiones según el tipo de institución financiera de que se trate. Aunque las normas son supuestamente las mismas para bancos, empresas financieras y sociedades de ahorro y préstamo, se las aplica en forma más rigurosa a los primeros. La supervisión sobre las sociedades de ahorro y préstamo ha sido delegada al Banco Nacional de la Vivienda.

### a) *Supervisión en sitio*

Esta comprende dos tareas fundamentales, la verificación de las cifras del balance del ejercicio anterior y la revisión de la cartera de colocaciones.

Respecto a lo primero, los inspectores se preocupan de la correcta imputación de las cuentas. El análisis de la procedencia de las operaciones se realiza sólo superficialmente. En la mayoría de los casos las modificaciones recomendadas por la Superintendencia no afectan fundamentalmente los

resultados finales los balances.

En cuanto a la revisión de la cartera, cabe señalar que no existe un procedimiento estándar de clasificación de créditos en términos de su riesgo de irrecuperabilidad, lo que dificulta el análisis. El tiempo, medido en horas/hombre, que se dedica al análisis de la cartera de colocaciones es escaso, lo que impide alcanzar un conocimiento a fondo en esta materia. La muestra que se toma para el análisis es muy pequeña y la revisión se concentra en los créditos en gestión de cobro, en circunstancias de que es en la cartera activa donde resultaría posible detectar las operaciones problemáticas. Se advierte gran preocupación por los aspectos formales que debe contener una carpeta, pero aquella no acompañada de un esfuerzo similar por conocer la real situación financiera y las posibilidades de recuperación del crédito. La doble función que desempeñan los inspectores -revisores para efectos tributarios y fiscalizadores de bancos- atenta contra el acceso a información fidedigna respecto de la situación financiera de los deudores y, por ende, contra un correcto diagnóstico de la calidad de la cartera.

Los informes de inspección son extensos y tienen una estructura rígida, donde parece obligatoria una descripción detallada de cada uno de los rubros que componen los estados financieros. En cambio no entregan ninguna opinión acerca del grado de solvencia y riesgos, eficiencia y capacidad de generar ingresos, esto es los aspectos más sustantivos, de las instituciones financieras. Tampoco incluyen juicio alguno respecto de la calidad de la administración y la independencia de ésta en su accionar con respecto al grupo empresario propietario de la institución respectiva. Se echa de menos asimismo una opinión acerca del desempeño de la gerencia y el grado de delegación en la toma de decisiones, así como de la calidad de los sistemas de operación y apoyo a la gestión y, en especial, del procedimiento de evaluación de riesgos de la entidad.

En el listado de las omisiones habría que incluir además la falta de análisis acerca del real endeudamiento de las personas o empresas relacionadas a los propietarios de la institución. Tampoco se hacen análisis comparativos con ejercicios anteriores ni con instituciones similares. Aunque varias de las entidades tienen auditoría externa, la Superintendencia no recibe ningún informe que le pudiere ser útil como base de la inspección.

### *b) Trabajos de gabinete*

Sobre la base de la información periódica, se lleva a cabo la verificación del cumplimiento de las regulaciones, fundamentalmente posición de encaje legal, indicadores de liquidez y adecuación del capital; el análisis trimestral de indicadores de solvencia, clasificación (ranking) de depósitos, cartera, créditos en gestión de cobro y utilidades; examen de la estructura de los depósitos en el sistema y de los balances consolidados de los distintos tipos de instituciones; y atención de las consultas internas de otras dependencias del Banco Central y de las instituciones financieras.

El análisis de gabinete es realizado por una unidad distinta a la que efectúa la inspección en sitio y los inspectores son designados a instituciones diferentes en años sucesivos, factores que dificultan el logro de una visión global y de la evolución de cada entidad.

### *c) Recursos de la Superintendencia*

La institución carece de los recursos necesarios para mantener una presencia efectiva en el sistema y realizar un control eficiente de las numerosas instituciones sometidas a su jurisdicción.

En efecto, dispone de apenas 120 funcionarios para supervisar y procesar información proveniente de un sinnúmero de instituciones, lo que se ve agravado por la falta de capacitación y experiencia de muchos de ellos. Sus remuneraciones son muy inferiores a las del promedio del sistema financiero, por lo cual es difícil retener y, más aún, atraer personal calificado.

El déficit de tecnología se traduce en que la generalidad de los procesos se realizan en forma manual, es decir son muy intensivos en trabajo. A pesar de que el Banco Central cuenta con uno de los centros de cómputos mejor equipados, la Superintendencia no ha recibido asistencia ni apoyo para la automatización necesaria para la supervisión eficiente del sistema financiero, el cual sí cuenta con tales recursos.

La Superintendencia es una dependencia más del Banco Central. Como no participa en la fijación de su presupuesto, las decisiones en materia de contratación de personal, nivel de remuneración, promociones, capacitación, acceso a la tecnología, entre otros factores fundamentales, escapan a

su control. La escasa jerarquía otorgada a la Superintendencia impide la adopción oportuna de medidas para subsanar eventuales irregularidades en el sistema. Las decisiones sobre la materia competen a otros niveles, ajenos a la tarea de supervisión y que están expuestos a presiones de todo tipo, a menudo provenientes de las propias instituciones financieras que la Superintendencia debe vigilar.

### 3. Causales de insolvencia

Varios han sido los casos de insolvencia que han ocurrido durante el período analizado. La mayoría de estas instituciones sufrieron los efectos del ajuste cambiario, de operaciones dolosas o, simplemente, de una deficiente administración. El Banco Central acudió al auxilio de todos ellos, salvo en el caso de una empresa financiera.

#### a) *Bancos oficiales*

Los tres bancos oficiales han afrontado situaciones de insolvencia, presumiéndose que dos de ellos no han logrado superarlas.

#### *Caso A*

El primero de ellos sufrió graves pérdidas con los ajustes cambiarios y la liberación del sistema de cambios, ya que traspasaba al público, en garantías, las líneas de crédito obtenidas en el exterior en condiciones muy blandas. De otro lado, muestra una elevada dependencia respecto del Banco Central y el sector público, cuyos recursos a fines de 1990 conformaban casi la mitad de sus pasivos totales, lo que representa un cuantioso subsidio para mantener en funcionamiento la entidad. Su directorio está compuesto por personeros del sector público, en su mayoría políticos en actividad, y representantes de los gremios empresariales, es decir tiene una composición básicamente no profesional. Eso mismo dificulta la contratación de recursos humanos calificados y la modernización del esquema operativo, redundando en ineficiencias en el uso de la mano de obra y en el sobredimensionamiento burocrático. Se carece de información confiable acerca de la calidad de la cartera crediticia de este banco, pero hay indicios de que ella es mala.



Las operaciones de comercio exterior, constituyeron en el pasado un renglón importante de los ingresos de esta institución, que era favorecida por la asignación preferente de cupos por parte del Banco Central. Esta fuente desapareció al instaurarse el régimen de libertad cambiaria, con el deterioro consiguiente de la tasa de rentabilidad sobre patrimonio. En 1990 ésta habría sido de apenas 1,28%, menos de un noveno de la correspondiente al promedio del sistema bancario.

La Superintendencia no ha adoptado medidas de excepción ante la insolvencia en que se debate en forma permanente este banco. Los inspectores se han limitado a visitarla y a requisar de informes de rutina.

### *Caso B*

El análisis de la situación del segundo de estos bancos permite detectar la presencia de varios de los factores ya señalados. Así, el mecanismo de redescuento configura el 40% del total de su activo; y aunque no fue posible obtener información acerca de los depósitos del sector público, se estima que ellos representan no menos de la mitad de las captaciones totales. A esta excesiva dependencia se agregan las pérdidas cambiarias, derivadas de la misma deficiencia observada en el caso anterior.

La significación del capital inicialmente aportado por el Estado (G. 60 millones) se ha reducido a una cifra infinitesimal. El 99,92% es aportado por los trabajadores, a través del descuento obligatorio del 0,50% sobre sus salarios, mecanismo de capitalización de gran importancia para la entidad.

La presidencia de la entidad se encuentra actualmente en manos de un profesional idóneo, pero tradicionalmente no fue así. En todo caso, el directorio sigue conformado por funcionarios públicos, políticos en actividad y representantes de dos centrales sindicales. No es extraño entonces que el banco haya sido utilizado por algunas autoridades para otorgar prebendas a sus partidarios, con el consiguiente perjuicio para los intereses de la entidad. La Superintendencia asignó a un inspector como interventor, quien durante dos años investigó los hechos acontecidos. De esta intervención surgieron las alternativas de solución para sacar al banco de la insolvencia, consistentes en el mecanismo de redescuento y la canalización preferente de las operaciones de comercio exterior. Mientras duró el control de cambios de 1982 a 1988, el banco se benefició con las operaciones de comercio exterior que obligatoriamente debían realizarse a través del banco

por disposición del Banco Central. Este subsidio le permitió, recién en 1988 recuperar las pérdidas acumuladas.

El alto porcentaje de créditos en gestión de cobro más deudores con arreglo sobre el total de cartera (6,7%, versus 4,09, promedio del sistema) y el elevado índice de provisiones sobre cartera (1,80%, versus 0,94, promedio sistema) indican que esta última no es sana. Tales índices podrían quedar por debajo de lo razonable si se procediera a una calificación a fondo de la cartera.

### *Banco C*

Esta entidad sufrió una fuerte pérdida cambiaria por crédito externo destinado al financiamiento de viviendas de carácter social, a través de compra de hipotecas a las sociedades de ahorro y préstamo. Al momento de la liberación cambiaria su deuda en moneda extranjera ascendía a unos US\$ 6 500 000, téngase en cuenta que el valor del tipo de cambio subió de 126 a unos 1 325 guaraníes por dólar.

En su directorio hay representantes de los sectores público y privado. La presidencia es un nombramiento reservado al Poder Ejecutivo. Hasta hace algún tiempo estos cargos eran desempeñados por políticos y funcionarios públicos, pero actualmente la mayoría de ellos son ocupados por empresarios vinculados a las sociedades de ahorro y préstamo y a la construcción.

Este banco, que canaliza, en conjunto con otros entes, recursos externos de organismos internacionales para el financiamiento de viviendas de interés social no genera recursos para el pago de su deuda. Tampoco el presupuesto general de la Nación prevé recursos para tal efecto. Para superar el estado de insolvencia se instauraron los siguientes cargos sobre las operaciones de las sociedades: 2% sobre los créditos no dirigidos al financiamiento de viviendas; 0,30% sobre los créditos para financiamiento de viviendas que no son de interés social; 40% de todos los restantes ingresos de las sociedades. Se dispuso asimismo destinar el encaje legal, antes depositado en el Banco Central, a la compra de bonos hipotecarios emitidos por el banco a una tasa de interés igual a cero.

La fórmula supone un conflicto de intereses a la hora de la supervisión, pues esta última se centra en la verificación de los ingresos de las instituciones, de los cuales dependen, a su turno, los ingresos del ente supervisor.

## b) Bancos privados

### *Caso A*

La razón principal de la insolvencia de este banco estriba en que reconoció una deuda con el Banco Central por US\$ 7 millones, a raíz de su involucramiento en una evasión de divisas descubierta en 1985. El deterioro de la imagen institucional causó el retiro masivo de depósitos y la decisión del banco de achicarse, reduciendo la cantidad de sucursales y optando por asumir un perfil bajo al interior del mercado.

El Central no ha podido recuperar aquella cifra, pese a que ya se venció el plazo estipulado para el pago. El banco propuso en varias oportunidades capitalizarse a través del mecanismo de conversión de deuda, como condición para el pago de la deuda y reposición de la pérdida, lo cual fue rechazado por el Central. Este no ha endurecido su actitud, presumiblemente por el hecho de que la casa matriz de la entidad afectada es acreedora del gobierno paraguayo, el cual se halla atrasado en sus pagos.

En el balance al 31 de diciembre de 1990 se incluyó en el rubro "Otros activos", cuenta en la que usualmente se registran operaciones confusas, una cifra equivalente nada menos que al 12% del activo total y que casi duplica el monto del capital. Un análisis a fondo de esta cuenta permitiría formarse un juicio más fundado acerca de la real situación financiera y económica de este banco.

### *Caso B*

Esta entidad ha sido tradicionalmente protagonista de operaciones poco transparentes. A fines de 1985 fue víctima de una estafa por alrededor de US\$ 3 millones, en la compra de cheques en esa moneda con fecha adelantada sobre otras plazas. El banco recuperó en forma inmediata un tercio de ese total y financió el resto con depósitos en moneda extranjera no registrados en sus libros.

Al producirse el colapso del régimen autoritario, el banco experimentó un retiro masivo de depósitos y cambios en la propiedad patrimonial. La Superintendencia lo intervino por breve plazo, pero sin llegar a la aplicación de sanciones. El Central otorgó luego un préstamo por G. 5 700 millones, a una tasa del 12% anual y a cinco años de plazo, con el objeto de sostener al banco.

En el balance al 31 de diciembre de 1990 el rubro "Otros activos" acusa un saldo de G. 5 480 millones, equivalente al 10% del total de su activo y dos veces el capital. El análisis de calidad de los activos es indispensable para establecer la verdadera situación del banco.

#### *Caso C*

La pérdida cambiaria ocasionada por ajuste cambiario de líneas de crédito de AID cuando el banco era todavía una empresa no bancaria constituye una de las principales explicaciones de la insolvencia. La deuda, equivalente a una cifra del orden de US\$ 1 500 000 (recuérdese que el tipo de cambio subió de 126 a 1 325 guaraníes por dólar), está siendo objeto de renegociación. De otro lado, la entidad sufrió una estafa por una cifra cercana a los US\$ 900 000 en la compra de cheques a través de la mesa de cambios, fórmula de financiamiento que los bancos utilizan para eludir controles de la Superintendencia y de la burocracia interna, pero que entraña, sin duda, riesgos no despreciables.

Este banco es el de menor patrimonio neto en el sistema bancario. Al 31 de diciembre de 1990 su patrimonio equivalía a G. 1 627 millones, por lo cual las pérdidas mencionadas han tenido un severo impacto sobre la solvencia de la entidad. A raíz de la estafa, varios postores de grupos financieros se mostraron interesados en adquirir el banco, convencidos de que su recuperación sería financiada por el Central.

La Superintendencia se limitó a interceder para la renegociación de la deuda con la AID. No hubo intervención ni se aplicaron sanciones.

#### *Casos D, E y F*

Estos bancos se marcharon del país debido a las pérdidas sufridas por el ajuste cambiario y a los pobres resultados de una deficiente administración.

Los tribunales paraguayos determinaron que los créditos en dólares otorgados por estas entidades debían ser cobrados en guaraníes, única moneda de curso legal en el Paraguay, al tipo de cambio original, por lo que aquellas debieron asumir la pérdida cambiaria. De otro lado, la concesión de créditos de montos muy elevados y la no previsión de los aspectos legales y macroeconómicos dejaron de manifiesto graves deficiencias en la administración de estos bancos. Por último, la liberalización cambiaria determinó que estas entidades, acostumbradas a remesar a sus casas matrices

dividendos a tipos de cambio estables y preferentes, vieran severamente disminuida su rentabilidad.

La circunstancia de que estas corporaciones estuviesen en medio de un proceso de desinversión en varios países latinoamericanos, como consecuencia de la crisis de la deuda externa, apresuró la decisión de liquidar sus filiales en el Paraguay.

### c) *Empresas financieras*

Los ejecutivos máximos de la única financiera declarada oficialmente en quiebra durante el período bajo análisis siguen detenidos, sin que se hayan esclarecido las causas de la insolvencia. Es extraño que el Central no haya brindado apoyo alguno para la recuperación de esta empresa.

## III. DEFICIENCIAS DEL PROCESO EN MARCHA Y PROPUESTAS

### 1. Deficiencias

Durante el período que hemos examinado el sistema financiero paraguayo mostró rasgos que lo aproximan bastante a la situación que habitualmente se conoce como de represión financiera. Entre tales características destacaron la fijación administrativa de las tasas de interés y los tipos de cambio, la asignación discrecional del crédito a través de redescuentos, la prohibición de efectuar préstamos en moneda extranjera entre residentes, la aplicación de encajes y regulaciones excesivas, y la falta de instrumentos adecuados de ahorro.

Este marco intervencionista contribuyó a la desintermediación financiera; promovió la segmentación y fragmentación del mercado y la concentración de los préstamos; estimuló el desvío del crédito y el crecimiento del sector financiero informal; y, por último, distorsionó la disponibilidad y el precio del crédito.

Para corregir esta situación, desde 1989 se han venido tomando medidas de alcance parcial, cuya incidencia es, todavía, difícil de evaluar. Destacan entre ellas la liberalización de los tipos de cambio; la liberalización gradual de las tasas de interés activas y pasivas; el ajuste paulatino de la

tasa del redescuento, hasta ubicarlo a niveles de precios de mercado, y la introducción de instrumentos modernos de control monetario.

El desconocimiento de la real solvencia de las instituciones constituye uno de las principales deficiencias de la liberalización impulsada hasta ahora. La subida sistemática de las tasas de interés observada en el último tiempo obedece a la práctica conocida como "administración de pasivos" por parte de instituciones descapitalizadas. Si éstas siguen en funcionamiento es debido tan sólo a la falta de transparencia de sus balances.

Otra limitación importante, que entraña elevados riesgos, estriba en que no ha habido un fortalecimiento de la Superintendencia ni la instauración oportuna de una normativa adecuada, pasos previos para una liberalización sana y eficiente.

Esta última no puede prescindir de las políticas económicas globales, especialmente de las del área fiscal, que constituyen la otra cara de la moneda para la reforma del sistema financiero. En este sentido, cabe señalar que la modalidad en vigencia del impuesto de papel sellado y estampillas frena el desarrollo del mercado de dinero. Las instituciones formales se ven entonces obligadas, para atender las necesidades de sus clientes, a seguir participando también en el área informal, lo que afecta la transparencia de sus registros y la evaluación de su solvencia.

También el tributo que grava determinados instrumentos de ahorro, que es por lo demás fácilmente evadible, es altamente distorsionante, al favorecer en definitiva las actividades financieras informales.

## 2. Propuestas

El éxito de de la liberalización financiera iniciada luego del cambio político de febrero de 1989 depende de la congruencia y oportunidad de las medidas orientadas a la instauración de un contexto macroeconómico estable, que sirva de base para el satisfactorio desempeño de las instituciones financieras, que ha de traducirse en la solvencia y adecuada rentabilidad de las mismas.

El proceso ha dado pasos importantes en lo tocante a medidas de política monetaria y crediticia. En cambio, en materia de supervisión el avance ha sido mínimo, en tanto que en materia fiscal no ha habido alguno.

a) *Liberalización y nuevas reglamentaciones*

La normativa legal se ha tornado obsoleta para un sistema en proceso de liberalización, en el que las instituciones privadas están llamadas a asumir el protagonismo y a competir entre ellas. La consolidación de dicho proceso exige conceder prioridad a la adecuación de las principales leyes que regulan el funcionamiento del Banco Central y del sistema financiero.

Para superar la fragmentación imperante y favorecer la mayor competencia debe procurarse una progresiva homogeneización de las reglamentaciones aplicables a los distintos tipos de instituciones en lo concerniente a encaje legal, capital mínimo, apalancamiento, impuestos, redescuento y otras reglamentaciones discriminatorias.

Temas fundamentales para la nueva legislación son el tipo de banca, especializada, múltiple o universal que operará en el sistema y la existencia de los grupos financieros o holdings bancarios.

Se requiere llevar a cabo una reforma tributaria que favorezca la transparencia de los registros contables de las empresas, con miras a reducir las operaciones informales que dificultan la correcta evaluación de la solvencia del sistema. Especial importancia reviste en tal sentido la adecuación del tributo de papel sellado y estampillas establecido en la ley 1003 del año 1964, la cual establece un gravamen directo de 1,75% sobre todas las operaciones bancarias. Es preciso igualmente eliminar cualquier otro impuesto que grave la movilización del ahorro, a fin de remover los principales distorsionantes de los precios en el sistema financiero y obstáculos para desarrollo del mercado de dinero. En el caso de los seguros, habría que abolir los tributos que gravan las primas de los seguros de vida y de renta vitalicia.

Las nuevas disposiciones debieran, por otro lado, eliminar la discriminación en el apalancamiento según tipo de instituciones, unificando gradualmente las exigencias en un nivel superior al permitido a los bancos.

Es imprescindible, asimismo, elevar de manera paulatina las exigencias de capital mínimo a que están sujetas las instituciones operantes en el sistema. En el caso de las que se quieran incorporar en el futuro, parece conveniente exigirles que aporten la totalidad del límite superior del mínimo establecido. El mecanismo para la fijación del capital mínimo ha de ser flexible, de modo de facilitar los ajustes necesarios a posteriori.

La contratación de auditores externos debiera transformarse en una exigencia para las instituciones financieras. A la Superintendencia le competiría la aprobación de los auditores que califiquen para el efecto, así como permitir a éstos el acceso a los papeles de trabajo de las empresas auditadas.

La reducción del encaje legal y la eliminación tanto de los encajes especiales como de la obligación de mantener los depósitos del sector público en el Banco Central deben hacerse en forma paulatina y coordinada con el programa monetario, al cual se sujete la política económica global. Se recomienda una estructura del encaje que no discrimine por tipo de institución y que haga más atractiva la captación de fondos de largo plazo y desestime los de corto plazo. A medida que los redescuentos se vayan reduciendo ante el aumento de la tasa, se podrá proceder a una rebaja gradual del encaje sobre depósitos, llegándose incluso a remunerarlo. La mencionada reducción puede efectuarse por una vía indirecta, estimulando la creación de un mercado de valores públicos a corto plazo.

Los encajes en moneda extranjera deben equipararse a los de la moneda local y el mecanismo ser similar para ambos, evitando así la discriminación a favor de cualquiera de las monedas.

A medida que se liberen los depósitos del sector público, el sistema financiero podrá asumir en mayor medida el financiamiento de la demanda de créditos del mismo, lo que permitirá expandir en forma considerable la capacidad de intermediación del sistema.

La liberalización ha de hacerse extensiva también a las operaciones en moneda extranjera. La normativa actual es muy restrictiva, toda vez que sólo autoriza a los bancos a financiar en moneda extranjera operaciones relacionadas con el comercio exterior. Con el objeto de estimular la entrada o repatriación de capitales, se sugiere ampliar esa autorización a las operaciones de mercado interno. Esta medida debe ir acompañada de ajustes en la legislación sobre contratos en moneda extranjera y del fortalecimiento del rol fiscalizador de la Superintendencia respecto de estas operaciones.

La política de desincentivar vía precios la utilización del redescuento, manteniendo la tasa por encima de los niveles de mercado, de modo que el sistema financiero sustituya su fuente de recursos con fondos genuinos del mercado, debiera ser mantenida. Como hay bancos oficiales que mues-



tran fuerte dependencia respecto de este instrumento, habría que establecer un programa de reducción gradual que les obligue a captar depósitos del público para no agravar la delicada situación en que se encuentran.

En un sistema de libre competencia los bancos oficiales están obligados a un gran esfuerzo de reestructuración y modernización, incluidas sus leyes orgánicas, a partir de estudios especiales y en profundidad, sin perjuicio de que en algún caso hagan aconsejable el diseño de planes de liquidación en caso de que resulte evidente de que carecen de viabilidad.

Los recursos necesarios para capitalizar el Banco Nacional de Trabajadores debieran ser considerados en el presupuesto general de la Nación, dado que no parece justo hacerlo mediante un impuesto directo sobre el ingreso de los asalariados, tributo que debiera ser abolido.

El Banco Nacional de Fomento es, sin duda, la institución de mayor cobertura geográfica, pero si se quiere evitar la concentración del riesgo y optimizar la distribución del crédito resulta aconsejable terminar con el monopolio que la mantiene como la única que canaliza financiamiento externo a largo plazo hacia las empresas del sector productivo. La canalización de estos recursos a través de instituciones calificadas para tal efecto puede mejorar la eficiencia en la distribución del crédito.

A los efectos de mantener una tasa de interés real positiva para depósitos del público, el Banco Central debiera perseverar con el mecanismo indirecto de ajuste a través de instrumentos de mercado (letras de regulación monetaria y dinero a la vista, llamado también call money). Esto contribuiría a aumentar los depósitos en el sistema financiero, en lugar de que el público mantenga como circulante los recursos pertinentes y los destine en definitiva a operaciones en el sistema informal. El objetivo de cualquier programa de reducción o remuneración del encaje legal es el logro de un nivel deseado para la tasa de interés.

La reciente liberalización de esta última ha suscitado en el sistema financiero y el público una actitud reticente a la asunción de compromisos a tasas fijas por plazos superiores a 180 días. El Banco Central debería indicar o reglamentar algún mecanismo de referencia e información al público para la renegociación de tasas, dado que todo el sistema se mueve principalmente con depósitos a la vista.

Con el sistema de flotación cambiaria vigente en el Paraguay, el nivel de precios y el del tipo de cambio están determinados por la oferta

monetaria. La magnitud de ésta constituye el "ancla" del sistema, por lo que es indispensable la elaboración de un programa monetario que sea aprobado por el gobierno y constituya un sólido marco para la política que aplique en este campo el Banco Central.

### *b) Supervisión*

Ya se ha señalado que la liberalización financiera no ha tenido como fundamento un análisis técnico de la solvencia y rentabilidad del sistema financiero ni ha ido acompañado de un fortalecimiento del papel de la Superintendencia.

Es urgente, entonces, acometer un análisis exhaustivo, a cargo de un equipo de técnicos especialistas en banca privada y banca oficial, de cada una de las instituciones. De otro lado, debe dotarse a la Superintendencia de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y la ejecución de las reformas pendientes. Prioridad absoluta ha de otorgarse al establecimiento de una central de riesgos, la automatización de la información y el reclutamiento de personal entrenado en banca.

### *Objetivos y procedimientos*

El refuerzo de la supervisión exige, en primer término, definir procedimientos para determinar el valor económico, no necesariamente igual al contable, de los activos, paso indispensable para llegar a una evaluación fundada respecto a la solvencia del sistema. En una economía inflacionaria es imprescindible instaurar mecanismos de ajuste de los valores registrados, con el objeto de visualizar la verdadera situación de las empresas. Esto supone el desarrollo de normas de valorización de activos y de procedimientos para verificar la adecuada aplicación de las mismas. Se requiere disponer de una metodología de valorización y muestreo de créditos y otros activos; de normas sobre tasaciones y revalúo de activos fijos y bienes recibidos en pago por deudas; y de normas sobre constitución de provisiones por riesgo y de reconocimiento de pérdidas. Esto permitiría una adecuada calificación de la cartera de los demás activos de las instituciones.

En segundo lugar, el refuerzo de la supervisión supone la instauración de procedimientos de auditoría que permitan verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y, en especial, la veracidad y confiabilidad de la

información. Esta tarea debe apoyarse en los trabajos de las auditorías, externa e interna, de las instituciones.

Es preciso, además, establecer un método de análisis financiero capaz de proveer los elementos relevantes para un pronunciamiento fundado respecto de la solvencia de las entidades analizadas y de lo que cabe esperar de ellas. Se sugiere para tal efecto un método combinado que contempla trabajo de escritorio, en el cual se analiza la evolución de estados financieros y otros indicadores complementarios, y trabajo en el terreno por parte de inspectores, en el cual se incorporan elementos esencialmente cualitativos acerca de la calidad de la gestión de las empresas fiscalizadas.

Bajo el supuesto de que las áreas de evaluación de activos y auditoría proveen los insumos y controles de calidad necesarios, la tarea incluiría en primer lugar un análisis de los indicadores básicos de solvencia y adecuación de capital (relación patrimonio económico/activos y relación deuda/patrimonio económico), que miden la capacidad de la empresa de soportar pérdidas sin caer en la insolvencia. Otro tanto habría que hacer con los indicadores de rentabilidad (relación utilidad/activos y utilidad/capital) y con los indicadores de riesgos financieros por posiciones. En el caso de estos últimos, para el riesgo habría que considerar la posición neta en monedas extranjeras/patrimonio económico; para el riesgo de iliquidez, la tasa requerida de renovación de depósitos a distintos plazos y el grado de concentración de los depósitos por instrumentos y clientes; y para el riesgo de tasas de interés, la elasticidad del patrimonio económico con respecto a la tasa de interés.

Un segundo aspecto está conformado por el análisis del balance y estado de resultados. Se trata de explicar los movimientos en cada ítem importante, conocer qué hace y hacia dónde va el banco y, muy en especial, en qué gana y en qué gasta fondos. Este análisis debe combinarse con el de indicadores, a fin de obtener una idea global de los aspectos financiero-cuantitativos de la empresa.

Se requiere, de otro lado, llegar a un juicio fundado respecto de las virtudes y limitaciones, preparación formal y experiencia, así como de los antecedentes financieros, comerciales y morales de los administradores y propietarios; fortalezas y debilidades financieras de los grupos propietarios; y características y condiciones de las operaciones entre el banco y sus grupos propietarios.

El ejercicio debe complementarse con un análisis de los procedimientos de administración crediticia, lo que abarca el grado de concentración en grupos económicos o en determinados sectores de actividad, eventual existencia de cláusulas de administración de empresas deudoras, procedimientos de concesión y seguimiento, etc.

La evaluación conjunta de todas estos antecedentes y evaluaciones permitiría establecer no sólo la condición actual del banco, sino también sus perspectivas.

El método técnico aplicado internamente por la Superintendencia para la calificación de bancos, denominado CAULA-G, logrará una confiabilidad razonable cuando pase a formar parte del procedimiento integral de análisis que hemos esbozado aquí.

Cabe poner de relieve la necesidad de una interrelación estrecha entre la supervisión de gabinete y aquélla en sitio, de modo que los inspectores tengan un conocimiento previo de los problemas que encaran las entidades que deben fiscalizar y sepan en qué aspectos deben reforzar la tarea supervisora.

#### *Plan de acción*

Este ha encaminarse al logro de los objetivos y la puesta en vigencia de los nuevos procedimientos de supervisión.

La nueva normativa legal debiera consagrar la autonomía de la Superintendencia respecto del Banco Central y su dependencia de una Comisión Bancaria, cuyas funciones, tribuciones y composición deberán ser reglamentadas en la nueva Ley de Bancos e Instituciones Financieras. Se sugiere avanzar en forma paulatina hacia esa meta, mediante una creciente delegación de atribuciones a la Superintendencia. Parece recomendable que en una primera etapa el Central conceda un presupuesto especial para la modernización urgente de la Superintendencia, hasta llegar a la asignación presupuestaria directa a la misma. Esta independencia presupuestaria ha de quedar formalmente estipulada.

La legislación ha de incluir, de otro lado, el establecimiento de una Superintendencia de Seguros, cuyas funciones, atribuciones y presupuesto sean independientes del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos, por tratarse de una actividad con características específicas.

Dado el acelerado proceso de innovación que se observa en las activi-

dades financieras en el mundo de hoy, se requiere que la nueva legislación sea flexible, en términos de que deje espacio para la fiscalización de cualquier tipo de entidad que cumpla funciones de intermediación. La Superintendencia ha de estar dotada, por consiguiente, de atribuciones para crear unidades dependientes que supervisen a los nuevos tipos de entidades que vayan surgiendo, hasta que la importancia de éstas en el mercado amerite la asignación de dicha función a una entidad específica.

Es conveniente que las atribuciones de la Superintendencia de Bancos comprendan la selección e incorporación de personal, lo que supone el diseño de procedimientos que aseguren la contratación de recursos humanos idóneos para los distintos cargos. Las nuevas incorporaciones deben corresponder a profesionales con experiencia, capaces de contribuir a la consolidación del proceso de reforma. Los niveles de remuneraciones y los mecanismos de ascenso deben ser semejantes a los vigentes en el sistema financiero, única forma de asegurar la permanencia del personal calificado en la Superintendencia y de reducir las posibilidades de abusos por parte de quienes ejercen tarea fiscalizadoras.

Habida cuenta de su escasa preparación y experiencia, es urgente someter a los funcionarios de la Superintendencia a un exigente programa de capacitación que los habilite para promover los cambios necesarios en el sistema de supervisión de las entidades financieras. El paso de un sistema altamente y por largo tiempo regulado a uno liberalizado exige de los funcionarios del ente supervisor mayor apertura mental. Las áreas prioritarias de capacitación tienen que ver con la evaluación de activos, el análisis financiero, la auditoría de entidades financieras, y la informática y sistemas de información.

Para superar el atraso tecnológico que la afecta y ponerla a tono con las instituciones del sistema financiero, es preciso suministrar a la Superintendencia los equipos, los programas de aplicación y el personal técnico indispensable para la rápida puesta en funciones de un sistema automatizado, que se constituya en herramienta de apoyo para un buen seguimiento en la tarea de supervisión.

La automatización debe iniciarse con el establecimiento de una central de información sobre riesgos, que permita a las instituciones y a la Superintendencia conocer el grado de endeudamiento de los clientes. El segundo paso debe buscar la transferencia automatizada de los datos de las institu-

ciones fiscalizadas, para culminar con la comunicación en línea, a través de un sistema centralizado de información.

El tipo de antecedentes que se exige a las instituciones remitir en forma periódica, a los efectos de la supervisión de gabinete, ha de ser objeto de revisión, con el objeto de adecuarlo a los cambios en las reglamentaciones y los métodos, así como a las necesidades de procesamiento de datos de la Superintendencia. Ello facilitará el seguimiento de la concentración de créditos a personas o grupos vinculados, la posición de capital de las instituciones, el grado de exposición cambiaria, etc.

La Superintendencia ha de estructurarse internamente de forma de optimizar el ejercicio de las funciones que está llamada a asumir. Parece aconsejable, en tal sentido, que concentre sus recursos humanos más experimentados en la supervisión de las instituciones en las que ya se han detectado problemas. Los bancos con partidas importantes pendientes en diversas cuentas deudoras, sucursales y agencias y bancos del exterior deben ser sometidos a una urgente evaluación, que lleve a la creación de las provisiones necesarias. Igual procedimiento se recomienda aplicar a las instituciones que a la fecha no han adecuado su capital a los mínimos establecidos.

Se sugiere además promover la conformación de equipos de trabajo sobre la base de tipos de instituciones y de características que éstas presenten (oficiales vs. privados, extranjeros vs. nacionales, que conformen grupos financieros o no, etc).

Si se quiere aprovechar los beneficios de un análisis global de cada institución, es indispensable que el trabajo previo de análisis financiero y de auditoría y evaluación de activos sea por el mismo equipo. La rotación de expertos no debe ser frecuente ni total, ya que en caso contrario se dificulta el seguimiento de la evolución de las instituciones.

Se recomienda establecer el plan anual de inspección de las instituciones, sobre la base de la calificación del año anterior y del desempeño de las mismas durante el año. Por último, la elaboración de un manual de inspección que recoja las reglamentaciones, objetivos y procedimientos vigentes para la inspección en sitio y de gabinete, sería sin duda de gran ayuda para el personal fiscalizador.

### *Prioridades*

Sobre la base del supuesto de que sigue adelante el proceso de liberalización del sistema financiero y de la economía en su conjunto, la prioridad para la Superintendencia la constituye, sin duda, el establecimiento de una central de riesgos. Ello permitiría a las instituciones y al propio ente fiscalizador conocer el nivel real de endeudamiento del tomador o de su grupo económico en el sistema financiero formal, a los efectos de una mejor evaluación y calificación de los riesgos. En esta fase inicial, los procedimientos sugeridos de supervisión deben introducirse en forma paulatina.

La Superintendencia debería preocuparse también de complementar su labor de supervisión con la de los auditores externos e internos y de reglamentar la tarea que cumplen tales expertos. Otra tarea prioritaria es el fomento de la transparencia, lo que supone que las instituciones suministran al mercado un flujo más cuantioso, constante y confiable de datos sobre tasas de interés, costo de los servicios y situación patrimonial, entre otros. Por último, la Superintendencia debe seguir de cerca el desempeño de aquellas instituciones con problemas potenciales, a los efectos de evitar que se precipiten situaciones comprometedoras.

En el mediano plazo, una tarea ineludible para el ente supervisor es impulsar, buscando con la participación de todas las instituciones involucradas, la adecuación de la normativa que regula al sistema. Esta incluye la ley del Banco Central y de la Superintendencia, la ley de bancos y otras instituciones financieras y diversas leyes tributarias. Requisitos imprescindibles para que a fines de esta fase estén en plena vigencia los nuevos mecanismos de supervisión son la capacitación de los funcionarios y la automatización de las actividades. Este período debe concluir con un estudio profundo y diagnóstico acerca de la solvencia de cada una de las instituciones financieras, en el marco de los cambios introducidos en las reglamentaciones y los procedimientos de supervisión.

La solución de las situaciones de insolvencia detectadas en la etapa previa, tanto en la banca privada como en la oficial ha de programarse, realistamente, a más largo plazo. La Superintendencia debe buscar mecanismos de autorregulación por parte de las propias entidades e incentivar al público para que asuma un rol protagónico en este campo, sobre la base de la difusión de los datos más relevantes acerca del sistema y de las entidades que lo conforman.

El desarrollo de nuevos productos y la modernización constante del sistema financiero, con la elevación consiguiente de la eficiencia, deben ser objetivos de largo plazo del ente supervisor.

### 3. Conclusiones

Es indiscutible que la Superintendencia de Bancos carece del status requerido para que la liberalización del sistema financiero paraguayo se traduzca en la emergencia de instituciones sólidas y eficientes. El logro de dicho status ha de fundarse en un marco legal que establezca la autonomía del ente supervisor y que lo provea de recursos calificados, de modo que pueda transformarse en una institución respetable e influyente.

Es preciso que la nueva legislación considere multas y sanciones fuertes para las contravenciones, así como mecanismos previos de intervención, además de otorgar a la Superintendencia facultades para interpretar la ley y dictar normas y procedimientos en materia de registro, balances y entrega de información al público.

Está claro además que las transacciones informales atentan contra la correcta evaluación y contra el desarrollo del sistema financiero, por lo que es urgente adoptar medidas (reglamentaciones) que ayuden a la formalización de la economía.

La Superintendencia ha de facilitar asimismo la calificación de los activos de los bancos, como ser el ajuste de los balances por inflación, con el objeto de que los datos correspondientes den cuenta del valor real de los activos y pasivos de los deudores de las instituciones. Su labor debe complementarse, cada vez más, con la de auditores externos y evaluadores independientes de riesgo que evalúen en forma periódica las instituciones. Se requiere un estilo de supervisión que haga surgir de las estructuras y procedimientos internos la autorregulación de las instituciones. De ahí la necesidad de trabajar en forma coordinada con auditores internos, auditores externos y evaluadores independientes de riesgo.

Las prioridades de la Superintendencia deben ser, en ese orden, la capacitación de sus funcionarios; la obtención de información suficiente en cantidad y calidad para una evaluación constante y oportuna de los factores de solvencia de las instituciones; y el establecimiento de mecanismos para mantener informados de la situación de las instituciones del sistema



financiero a todos los agentes económicos.

Parece preferible mantener la vigencia del actual mecanismo de seguro de depósitos, encaje legal, en tanto no se esclarezca la solvencia real de las instituciones y se instaure una fórmula mejor. Para dar mayor solidez al sistema hacia adelante, es aconsejable que las primas del sistema guarden relación con índices de riesgo de cada institución.

El mayor presupuesto que requerirá la Superintendencia debiera provenir, en cierta medida, de algún tipo de aporte de las instituciones sometidas a su fiscalización. No obstante, se requerirá previsiblemente, además, de un mayor aporte fiscal, lo que se verá facilitado si el quehacer de este organismo cobra prestigio en el medio financiero y económico en general.

Cuadro 1.a  
**M1, M2 Y M3, PIB Y CRECIMIENTO DEL PIB**  
 (Millones de guaraníes corrientes)

Años	M1	M2	M3	PIB	
				Monto	Variación
1981	58 419	113 282	135 026	708 689	8,7%
1982	57 191	121 217	137 765	737 040	-1,0%
1983	70 453	149 712	161 943	818 114	-3,0%
1984	88 539	176 709	188 996	1 070 444	3,1%
1985	144 780	214 368	222 867	1 393 890	4,0%
1986	146 504	274 709	289 413	1 833 800	0,0%
1987	209 300	365 606	382 215	2 493 601	4,3%
1988	263 062	430 636	448 526	3 319 124	6,4%
1989	382 051	607 254	785 645	4 608 400	5,8%
1990	490 655	781 557	1 077 293	6 474 434	3,1%
1991*	490 959	880 613	1 257 744	n/d	n/d

M1: Medio circulante (billetes y monedas en poder del público + cuenta corriente en moneda nacional - excluidos los depósitos del sector oficial en bancos comerciales y BCP).

M2: Oferta monetaria ( M1 + cuasidinero - excluidos los depósitos del sector oficial en bancos comerciales y BCP).

M3: Oferta monetaria ampliada (M2 + depósitos en moneda extranjera - excluidos los depósitos del sector oficial en bancos comerciales y BCP).

\* Agosto/91.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del BCP.

Cuadro 1.b  
**RELACIONES M1, M2 Y M3/PIB E INFLACION**  
 (Porcentaje)

Años	M1/PIB	M2/PIB	M3/PIB	IPC
1981	8,2	16,0	19,1	8,1
1982	7,8	16,4	18,7	8,9
1983	8,6	18,3	19,8	14,1
1984	8,3	16,5	17,7	29,8
1985	10,4	15,4	16,0	23,1
1986	8,0	15,0	18,4	24,1
1987	8,5	14,0	12,7	32,0
1988	7,9	12,7	14,5	16,9
1989	8,1	12,9	17,2	28,5
1990	7,6	12,1	17,0	44,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del BCP.

Cuadro 2  
TIPOS DE CAMBIO  
(Guaraníes por dólar)

	Cotización oficial		Cotización mercado libre	
	Exportación	Sector público	Compra	Venta
1981	126	126	162	169
1982	126 (50,0%) 160 (50,0%)	160	235	239
1983	126 (37,5%) 160 (37,5%) 240 (25,0%)	160	338	342
1984	240	160 240	382	389
1985	240 (50,0%) 400 (50,0%)	160 240	630	660
1986	550	240 320 400	630	650
1987	550	240 320 400 550	860	880
1988	550	400 550	1 025	1 035
1989	-	-	1 208	1 218
1990	-	-	1 248	1 258
1991*	-	-	1 306	1 312

\* Cifras a marzo/91.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del BCP.

Cuadro 3  
IMPUESTOS A LAS OPERACIONES Y/O LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

Párrafo	Operación		Impuesto
58	Ley 1003	a) Ajuste de intereses b) Recibo de sueldos	1,70% 0,50%
59	Ley 1003	Declaración de Embarque	1,40%
60	Ley 1003	Sobregiro	1,75%
61	Ley 1003	Pagarés	1,75%
63	Ley 1003	Cheque librado	Gs. 5 c/cheque
64	Ley 1003	Depósito bancario	Gs. 5 c/cheque
65	Ley 1003	Letras de cambio, giro, giro, ordenes de pago (dentro del país)	1,00%
66	Ley 1003	Letras de cambio, giros, ordenes de pago, carta de crédito (transferencia de dinero con el exterior)	1,50%
Decreto Ley 7811/85	Ley 1035/83	Sobre servicios	4,00%
		Sobre alquileres	5,00%
	Ley 344/71	Patente fiscal	C. matriz Gs. 200 000 c/agencia Gs. 20 000
	Ley 70/68	S/capital	0,50%
	Ley 607/76	Patente municipal	
	Ley 367/72	Remesas al exterior (Intereses, honorarios, remuneraciones)	30,00%
		Remesas al exterior (dividendos o utilidades)	10,00%
Decreto Ley 51/52		Impuesto Inmobiliario	
Decreto Ley 9240/49		S/utilidades	30,00%

Cuadro 4  
**CRECIMIENTO Y DISTRIBUCIÓN DEL CREDITO SEGUN SECTORES**  
 (Porcentajes)

Año	Sector		Tasa de crecimiento anual
	Público	Privado	
1981	13,0	87,0	n/d
1982	13,3	86,7	5,4%
1983	26,8	73,2	2,6%
1984	29,4	70,6	17,3%
1985	33,2	66,8	9,3%
1986	31,2	68,8	35,8%
1987	34,6	65,4	26,7%
1988	33,8	66,2	31,0%
1989	26,3	73,7	38,8%
1990	28,5	71,5	41,6%
1991*	27,4	72,6	8,0%

\* Cifras a marzo/91.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del BCP.

Cuadro 5  
**TASAS DE INTERES ACTIVAS Y PASIVAS**

Año	Activas				Pasivas	
	Cartera mínima		Cartera libre		Mínimo	Máximo
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo		
1981	13,5	14,5	18,0	20,0	11,0	11,0
1982	13,5	14,5	18,0	20,0	11,0	11,0
1983	13,5	14,5	18,0	24,0	11,0	15,0
1984	13,5	14,5	18,0	24,0	11,0	15,0
1985	13,5	14,5	18,0	24,0	11,0	15,0
1986	17,0	17,0	18,0	24,0	11,0	15,0
1987	17,0	17,0	18,0	24,0	11,0	15,0
1988	22,0	22,0	28,0	28,0	14,0	18,0
1989	28,0	28,0	28,0	28,0	14,0	18,0
1990*	32,0	40,0	32,0	40,0	12,0	27,0
1991**	33,6	39,7	33,6	39,7	12,0	27,0

\* Las tasas de interés fueron liberadas a partir de 1990.

\*\* Cifras a marzo/91.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del BCP.

**Fuentes de consulta:**

- Leyes que rigen al sistema financiero.
- Reglamentaciones vigentes del Banco Central del Paraguay.
- Boletines Estadísticos del Banco Central del Paraguay.
- Boletín de Bancos de la Superintendencia de Bancos.
- Publicaciones periodísticas.
- Proyectos de ley presentados al Parlamento Nacional.
- Experiencias de profesionales del sistema financiero.
- Experiencias propias en el sistema.

**REGULACION Y SUPERVISION DE  
LA SOLVENCIA DEL SISTEMA  
FINANCIERO EN EL PERU**

Gerardo M. Gonzales Arrieta





# CONTENIDO

<b>INTRODUCCION</b>	199
<b>I. EVALUACION DEL SISTEMA</b>	201
1. Generalidades	201
2. Régimen de garantía y seguro a los depósitos	201
3. Mecanismos de regulación y supervisión financieras	202
a) Clasificación de créditos por categorías de riesgo y constitución de provisiones	203
b) Evaluación del grado de realización de las garantías	205
c) Normas sobre las auditorías interna y externa de las entidades supervisadas	206
d) Obtención y difusión de información sobre instituciones financieras	207
e) Límites a los créditos individuales y relacionados	209
f) Capitales mínimos y adecuación de capital	210
g) Límites a los descaldes de plazos y de moneda entre activos y pasivos	211
h) Papel y atribuciones de la autoridad supervisora	212
4. Problemas de insolvencia	214
<b>II. REFORMAS RECIENTES</b>	218
1. Régimen de garantía explícita a los depósitos	218
2. Mecanismos de regulación y supervisión	221
a) Clasificación de créditos y activos riesgosos	221
b) Constitución de un fondo de reservas y de provisiones	222
c) Difusión de información sobre la situación de las instituciones financieras	222
d) Límites en función del patrimonio y calce de plazos	223
e) Límites a créditos individuales y créditos relacionados	223
f) Capitales mínimos y adecuación de capital	225
g) Régimen de sanciones	225
h) Saneamiento y liquidación de intermediarios financieros	226
<b>III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b>	227
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	231
<b>ANEXO</b>	232



## INTRODUCCION\*

La literatura especializada postula que el desarrollo de los sistemas financieros puede ejercer gravitante influencia sobre los patrones de crecimiento de una economía. De allí la importancia del imperio de condiciones que estimulen el funcionamiento eficiente del sistema financiero, entre las cuales destacan el estímulo a la competitividad de los intermediarios financieros.

Una corriente de proposiciones teóricas, que tiene como base los trabajos pioneros de McKinnon (1973) y de Shaw (1973), aduce que las reformas financieras orientadas hacia la liberalización del sector contribuyen a incrementar el ahorro y a mejorar la eficiencia con la cual los recursos se asignan entre proyectos alternativos de inversión y, por lo tanto, a elevar la tasa de crecimiento económico<sup>1</sup>.

Este tipo de argumentos ha constituido la base para la aplicación, en el pasado reciente, de políticas liberalizadoras en algunos países en desarrollo. Sin embargo, la experiencia de algunos países de la región comprueba que para el establecimiento de instituciones competitivas y de prácticas ope-

---

\* El autor agradece a la Superintendencia de Banca y Seguros, del Perú, especialmente a sus funcionarios Harvey Leveau, Julio Reyes y Orlando Vassallo; y a Jannet Cano, asistente de investigación.

<sup>1</sup> Véase Fry (1988) para una presentación y análisis críticos de los modelos teóricos, la evidencia empírica y las experiencias de políticas que tienen como punto de partida los trabajos pioneros de McKinnon y de Shaw.

rativas sanas, la vigencia de las fuerzas del mercado debe ir acompañada de una adecuada labor preventiva en materia de regulación y supervisión (Banco Mundial, 1989). Ello quizá adquiere mayor preponderancia cuando las reformas financieras apuntan hacia la liberalización del sector (Held, 1990).

La justificación de un adecuado sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero rebasa, empero, este tipo de consideraciones. De lo que se trata, en esencia, es de lograr y preservar la solidez de los intermediarios financieros, eliminando o minimizando los riesgos de eventuales liquidaciones de aquéllos, las cuales, a su vez, pueden ocasionar graves perjuicios a todo el sector financiero e, incluso, al sector real de la economía.

Sobre la base de estas consideraciones, este estudio se propone evaluar el sistema prevaleciente hasta hace poco en el Perú en materia de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero. Se pretende analizar la influencia de fallas en este sistema en la aparición de problemas de solvencia en los últimos años, así como presentar las recientes reformas introducidas en el sistema y plantear algunas propuestas orientadas a promover el funcionamiento de instituciones financieras eficientes y estables en el tiempo.

En el capítulo primero se evalúa el sistema de regulación y supervisión vigente en los últimos años, considerando sus dos componentes principales, es decir el régimen de seguro a los depósitos y los mecanismos de regulación y supervisión dirigidos a evaluar y limitar los diversos riesgos que enfrentan las instituciones financieras. El análisis de la experiencia de un conjunto de instituciones financieras que han presentado problemas durante el último decenio busca calibrar la incidencia que las fallas del sistema de regulación y supervisión han tenido en la gestación de estas situaciones.

El segundo capítulo está orientado a presentar los componentes del sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero que forman parte de las reformas introducidas por la reciente promulgación de la nueva Ley de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros.

El estudio concluye con un resumen de las principales conclusiones y la formulación de algunas recomendaciones que pueden ser útiles para el perfeccionamiento del sistema imperante de regulación y supervisión. Se incluye, además, un anexo estadístico con antecedentes acerca de la situa-

ción que mostraban a mediados de 1991 las instituciones que conforman el sistema financiero en el Perú.

## I. EVALUACION DEL SISTEMA

### 1. Generalidades

Los intermediarios financieros están expuestos a una serie de riesgos que es necesario prever y controlar, ya que en caso contrario puede verse socavada la solidez individual de aquéllos y, eventualmente, la estabilidad del sistema en su conjunto. De ahí la importancia de contar con un adecuado sistema de regulación y supervisión de la solvencia de tales intermediarios.

Los riesgos más importantes que suelen enfrentar las instituciones financieras se refieren a la recuperación sólo parcial de los créditos otorgados, a la pérdida del valor de sus activos (e.g., por vaivenes en los rendimientos de inversiones financieras), a las fluctuaciones en sus ingresos (e.g., por variaciones en las tasas de interés) y a situaciones de falta de liquidez.

Un adecuado sistema de regulación y supervisión financieras debe estar en condiciones de hacer frente a riesgos de este tipo. De allí que por lo general el respectivo marco institucional presente dos componentes principales: por un lado, el régimen de garantía o de seguro a los depósitos; y, por el otro, mecanismos de regulación y supervisión encaminados a limitar, evaluar y aprovisionar oportunamente los diversos riesgos que enfrentan las instituciones financieras.

En el presente capítulo se evalúa el sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero en el Perú vigente en los años recientes, considerando estos dos componentes principales.

### 2. Régimen de garantía y seguro a los depósitos

La garantía a los depósitos puede ser explícita o implícita. El primer caso se da cuando existe un fondo establecido que respalda los depósitos o cuando, en ausencia de aquel mecanismo, el Estado señala en forma expresa su disposición a honrarlos en caso de insolvencia de los intermediarios financieros. La garantía implícita opera cuando los depositantes en general se

comportan tal como si el Estado fuese, en última instancia, el responsable por los depósitos, aun cuando no haya ninguna disposición expresa al respecto.

El Perú se encuentra en el grupo de países en que ha tendido tradicionalmente a darse por supuesta la existencia de una garantía implícita a los depósitos por parte del Estado. Este régimen estaría amparado por la Constitución Política, cuyo artículo 154 señala que "el Estado fomenta y garantiza el ahorro privado".

La vigencia de un régimen de garantía a los depósitos, aunque sólo sea implícita, provoca una serie de efectos bastante típicos. En primer lugar, los depositantes tienden a tomar sus decisiones en función exclusivamente de las tasas de interés que ofrecen los intermediarios financieros, prestando, en consecuencia, escasa atención a la solvencia y los riesgos de las distintas instituciones. En otras palabras, se introduce una cuña en la lógica de la relación rentabilidad-riesgo (Held, 1990).

En segundo lugar, desaparece para las instituciones financieras el riesgo de que los depositantes decidan un retiro masivo de fondos. Ante situaciones de falta de liquidez, las entidades pueden entonces recurrir sin problemas al incremento de la tasa de interés de captación. En buena cuenta, un régimen de garantía a los depósitos anula el poder fiscalizador de los depositantes y lo concentra en las autoridades públicas competentes. Esta ha venido siendo la experiencia del Perú.

El Estado se ve obligado a aceptar la existencia de un régimen de garantía implícita a los depósitos en los países en que no se dispone de mecanismos que aseguren el suministro de una información suficiente y adecuada que permita a los propios depositantes evaluar los riesgos y los grados de solvencia de los intermediarios financieros. Como se verá luego, también éste es el caso del Perú.

### 3. Mecanismos de regulación y supervisión financieras

Examinaremos aquí los principales mecanismos de regulación y supervisión financieras que han utilizado las autoridades peruanas para ejercer el papel fiscalizador que les ha asignado la vigencia de un régimen de garantía implícita.

a) *Clasificación de créditos por categorías de riesgo y constitución de provisiones*

La clasificación de los créditos de las instituciones financieras por categorías de riesgo constituye uno de los principales mecanismos de regulación y supervisión de la solvencia de estas instituciones. El instrumento es útil también para el manejo de las carteras de los propios intermediarios. En esencia, este mecanismo provee criterios para predecir el grado de recuperabilidad de cada uno de los créditos que conforman la cartera. Sobre esa base, la autoridad supervisora puede detectar problemas y actuar preventivamente.

Por su parte, la constitución de provisiones es un instrumento de gran importancia para atenuar los riesgos de irrecuperabilidad de la cartera de créditos. Las provisiones son consideradas gasto; por consiguiente, cuanto mayor sea el grado de riesgo de la cartera de una institución financiera, mayores serán los costos en que incurrirá el intermediario. El instrumento desempeña así un papel preventivo, al tiempo que estimula la adopción de políticas crediticias sanas.

En el Perú, las categorías utilizadas en la clasificación de las carteras de créditos han considerado el comportamiento del deudor con la institución individual y con el sistema en su conjunto, el análisis del uso y la recuperación del crédito, la situación financiera y perspectivas económicas del deudor, y la calidad de las garantías<sup>2</sup>. Las garantías utilizadas han sido las siguientes:

i) Créditos normales. Eran aquellos cuyo riesgo de recuperabilidad se consideraba normal, al procederse a la calificación.

ii) Créditos con problemas potenciales. Eran aquellos que se encontraban respaldados, presentaban un desarrollo normal y estaban siendo recuperados de acuerdo con lo previsto; sin embargo, exhibían debilidades que en el mediano plazo pudieran dificultar su oportuno servicio. En todo caso, no se les exigía provisiones.

En esta categoría debían considerarse los créditos a empresas que estaban sumidas en conflictos internos; que encaraban tendencias adversas de

---

<sup>2</sup> Circular N<sup>o</sup> B-1816-89, F-161-89, M-168-89, EAF-062-89, CM-045-89, del 11 de abril de 1989, emitida por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS).

mercado, susceptibles de afectar sus operaciones, con el deterioro consiguiente de las garantías; que presentaban una situación presupuestaria desequilibrada, o que formaban parte de un sector que registraba una morosidad superior al promedio. De igual modo, era necesario incluir aquí los créditos respecto de los cuales se carecía de la documentación mínima para un adecuado seguimiento o que habían incurrido en incumplimiento de las condiciones pactadas (e.g., garantía, destino del crédito, etc.).

iii) Créditos deficientes. Eran aquellos que presentaban deficiencias significativas, es decir mostraban obligaciones morosas, continuos protestos, refinanciaciones y/o no cumplían las condiciones contractuales, y que, además, no se encontraban debidamente respaldados por la capacidad de pago del deudor o por el valor de su garantía. Se consideraba que la persistencia de estas anomalías podía impedir la recuperación de los créditos dentro de las condiciones originalmente establecidas. En esta categoría se incluían también los créditos en cobranza judicial respaldados con garantías reales en proporción igual o superior al monto de crédito e intereses.

Los créditos que en dos o más evaluaciones anuales consecutivas fueran clasificados en esta categoría debían ser aprovisionados en no menos del 25%.

iv) Créditos dudosos. Eran aquellos que poseían las características de un crédito deficiente y cuya recuperación presentaba un alto grado de incertidumbre. A pesar de ser elevada la posibilidad de pérdida, la existencia de factores capaces de inducir en un futuro inmediato un mejoramiento del crédito, siempre que estuvieran debidamente fundamentados en los archivos de deudores de la respectiva institución financiera, permitían diferir la clasificación definitiva del crédito.

El crédito calificado como dudoso requería una provisión del 50%. Los créditos incluidos en esta categoría en dos o más evaluaciones anuales consecutivas debían ser aprovisionados en un 100%.

v) Créditos perdidos. Eran aquellos a los que se consideraba irrecuperables. Esta calificación no significaba que el total del préstamo estuviera perdido, toda vez que era factible que en el futuro se recuperara al menos parte de los recursos involucrados. Sin embargo, su nulo valor actual exigía aprovisionarlos en un 100%.

Los intereses y comisiones devengados por todo el crédito desde la fecha en que se presentaban las condiciones que llevaban a calificarlo de



dudoso o perdido debían ser contabilizados en las cuentas de intereses y comisiones en suspenso, establecidas en el Plan de Cuentas para Instituciones Financieras, diseñado por la autoridad supervisora.

El funcionamiento de este mecanismo guarda estrecha similitud con el de las entidades supervisoras de instituciones financieras en Estados Unidos y países latinoamericanos como, por ejemplo, Chile. Su importancia práctica estriba en que supone la definición de criterios para cuantificar la calidad de la cartera e identificar los activos no rentables. De otro lado, mantiene en suspenso la contabilidad de intereses y comisiones sobre créditos dudosos o perdidos, que pasan a constituir tan sólo ingresos contables y no flujos reales de ingresos, lo que permite eliminar así una importante fuente de distorsión de los estados financieros. Pero acaso lo más importante sea que establece provisiones mínimas para constituir reservas frente a eventuales pérdidas derivadas de créditos en problemas. Los porcentajes establecidos pueden, hasta cierto punto, ser arbitrarios, pero ayudan a establecer una disciplina en el manejo de la cartera de créditos.

Cabe señalar que los antecedentes derivados de la clasificación trimestral de la cartera según categorías de riesgo no son dados a conocer en forma directa al público, lo que limita sin duda la capacidad de éste para evaluar comparativamente la solvencia de las instituciones financieras.

#### *b) Evaluación del grado de realización de las garantías*

Complementariamente al mecanismo de clasificación de la cartera de créditos según categorías de riesgo, la autoridad supervisora en el Perú estableció y ha venido aplicando criterios para determinar el grado de realización de las garantías constituidas para respaldar tales operaciones. Distingue para tal efecto entre garantías de pronta realización, de normal realización y de lenta realización<sup>3</sup>.

Las primeras incluyen depósitos en efectivo, título-valores cotizados en bolsa, fianzas de instituciones financieras, letras del exterior y cobranzas. En casi todas esas posibilidades, es posible aplicar casi el 100% sobre el valor de la garantía.

---

<sup>3</sup> Circular N<sup>o</sup> B-1817-89, F-162-89, CM-046-89, del 14 de abril de 1989, emitida por la SBS.

Dentro de las garantías de normal realización se consideran la primera prenda mercantil constituida mediante *warrant* sobre productos y/o mercadería de primera clase y fácil realización y las hipotecas de primer rango sobre edificios y/o terrenos urbanos. En ambos casos también se aplica hasta el 100%.

Las garantías de lenta realización incluyen las hipotecas de segundo rango, las prendas agrícolas y pecuarias, las prendas sobre productos y/o mercadería de lenta realización, las fianzas personales, las hipotecas y maquinarias que forman parte del proceso productivo, las hipotecas navales o de aeronaves, y las prendas de vehículos personales y de transporte en general. Por lo general, y de acuerdo con las circunstancias, generalmente se permite aplicar hasta el 50% del valor.

Asimismo, no menos del 50% del total de la cartera de crédito de las instituciones debe estar respaldado por garantías autoliquidables y de normal realización.

La información derivada de la vigencia de este mecanismo suministra a las instituciones financieras otro elemento útil para el diseño de políticas crediticias prudentes. Tampoco estos antecedentes periódicos trascienden al público.

### c) *Normas sobre las auditorías interna y externa de las entidades supervisadas*

Parece aconsejable que la autoridad supervisora establezca algunas exigencias a la auditoría externa, de modo que ésta cumpla en debida forma las funciones que le competen. Las áreas mínimas que han de cubrirse son el examen de la calidad de la cartera y los criterios para la valoración de los activos, el establecimiento de reservas contra pérdidas y el tratamiento de los intereses sobre activos improductivos<sup>4</sup>.

Las normas que se han venido aplicando en el Perú respecto del funcionamiento de los órganos de control interno<sup>5</sup> y la función de auditoría externa en las entidades supervisadas han procurado establecer la confiabilidad de las mediciones de los riesgos de cartera, las cuales definían, a su

---

<sup>4</sup> Polizatto, 1989.

<sup>5</sup> Circular N<sup>o</sup> B-1845-90, S-493-90, F-188-90, M-191-90, del 4 de mayo de 1990, emitida por la SBS.

turno, la cuantía de las provisiones que debían efectuar los propios intermediarios financieros.

Las instituciones financieras habían de contar con un órgano de control interno, adscrito en forma directa al Directorio y dotado de la autonomía suficiente para el ejercicio de sus atribuciones, entre las que figura el libre acceso a cualquier documento o registro de la entidad. El quehacer de esta instancia contralora había de centrarse en el análisis de las siguientes variables: eficacia de los procedimientos seguidos para salvaguardar los activos y asegurar la veracidad de la información contable; grado de cumplimiento de las políticas formuladas por el Directorio, y calidad del funcionamiento de un sistema de calificación continua de la cartera de créditos.

Los órganos de control interno de las entidades financieras estaban obligados a entregar a la autoridad supervisora un plan anual de trabajo y una evaluación del grado de cumplimiento de éste.

Por su parte, las normas aplicables a la función de auditoría externa en las entidades supervisadas estipulaban la obligatoriedad de contratar anualmente los servicios de auditoría externa<sup>6</sup>. Disponían asimismo que la labor de los auditores externos comprendería, como mínimo, el examen de los estados financieros, del sistema de control interno, de la clasificación de las carteras de colocaciones y créditos contingentes efectuada por la propia institución, y de las provisiones constituidas por concepto de créditos de cobranza dudosa.

#### *d) Obtención y difusión de información sobre instituciones financieras*

La autoridad supervisora de instituciones financieras en el Perú ha venido aplicando un conjunto de instrumentos y mecanismos tendientes a obtener información sobre el desempeño de las instituciones bajo su control.

Figura entre ellos el Manual de Procedimientos de Inspección para Instituciones Financieras, cuyo propósito es la obtención de antecedentes acerca de la situación económico-financiera de las entidades controladas, sobre la base de criterios uniformes en relación con las cuentas por inspeccionar, los objetivos y procedimientos de las inspecciones, la evaluación de las au-

---

<sup>6</sup> Circular N° B-1826-89, M-177-89, EAF-067-89, CM-051-89, del 19 de octubre de 1989, emitida por la SBS.

ditorías interna y externa y los procedimientos de verificación. Abarca, asimismo, un modelo uniforme de guía para la elaboración de los informes de visitas, las cuales, en condiciones normales, se efectúan una vez al año.

En segundo lugar, se dispone del Plan de Cuentas para Instituciones de Crédito, a fin de que las entidades sometidas a supervisión registren de manera uniforme las cifras de sus estados financieros. De esta forma, se procura facilitar el control y evaluación global de las instituciones financieras, sobre la base de un flujo homogéneo de información.

Está, finalmente, el Sistema de Vigilancia para Instituciones de Crédito (SIVIC), que procura identificar las instituciones con problemas de solidez y liquidez, para la adopción oportuna de las acciones correctivas que sean pertinentes. El funcionamiento de este mecanismo se basa en la recolección y verificación de los antecedentes suministrados en forma periódica por las instituciones supervisadas y por los informes de inspección.

Sobre esta base se prepara el Informe de Comportamiento Financiero (ICOFIN), que proporciona datos estadísticos acerca del comportamiento económico-financiero de cada entidad supervisada. El ICOFIN incluye información histórica y comparativa de los estados financieros, así como un conjunto de indicadores que facilitan la evaluación de la situación general de las entidades supervisadas. El informe es elaborado trimestralmente y remitido a las instituciones.

Posteriormente, la información contenida en el ICOFIN es revisada por analistas especializados, en un intento por identificar problemas actuales o potenciales y las causas que los originarían. Los resultados de este ejercicio sirven para orientar las visitas de inspección y, si es el caso, identificar las entidades que requieren un seguimiento más estrecho y/o la aplicación de medidas correctivas.

Adicionalmente, la autoridad cuenta con una unidad denominada Central de Riesgos, encargada de centralizar la información sobre colocaciones de las entidades supervisadas. Los datos se obtienen mediante el empleo de un formulario que sirve para elaborar el "Boletín de deudores", dirigido a suministrar a las instituciones financieras antecedentes adicionales para la adopción de sus decisiones crediticias y a preparar mejor las visitas de inspección.

Estos mecanismos e instrumentos han redundado en un flujo más amplio y homogéneo de información y, en definitiva, en un importante avance

en el sistema de regulación y supervisión financieras. Ellos han permitido disponer de patrones uniformes para la evaluación de la situación de las entidades supervisadas y detectar en forma oportuna situaciones problemáticas en determinadas instituciones.

El hecho de que el ICOFIN sea remitido a las instituciones supervisadas lo transforma en una herramienta gerencial útil para llevar a cabo autoanálisis y exámenes comparados respecto del sistema financiero en su conjunto.

Lamentablemente, esta información no llega en forma directa al público. La falta de transparencia imperante en materia de riesgos y situación patrimonial de los intermediarios financieros inhibe la facultad supervisora que podrían ejercer los depositantes y los acreedores. Así, el peso de esta labor sigue recayendo sobre la autoridad supervisora, lo que impide la materialización de nuevos avances en lo tocante a la competitividad del mercado financiero.

e) *Límites a los créditos individuales y relacionados*

El límite individual<sup>7</sup> de colocaciones, avales y carta-fianzas y cartas de crédito en favor de una persona natural o jurídica ha llegado, en cada caso, hasta el 8% del capital y reservas líquidas de las instituciones bancarias. Para las empresas financieras, el límite en relación con esas operaciones ha sido de hasta el 16% del capital y reservas líquidas. La excepción la han conformado las cartas de crédito, con un límite de 8%. La deuda total de un grupo prestatario no debía exceder del 35% del capital y reservas líquidas de la entidad bancaria o financiera.

La normativa estipulaba que se reputaría la existencia de un grupo prestatario<sup>8</sup> si una o más personas se encuentran relacionadas entre sí bajo cualesquiera de las siguientes modalidades:

i) Cuando en una empresa determinada, una persona natural y otra persona jurídica, en la cual dicha persona natural sea propietaria del 45% o más del capital social, tengan una participación equivalente o superior a 45% del capital social de la primera empresa.

<sup>7</sup> Circular N° B-1818-89, F-163-89, del 14 de abril de 1989, emitida por la SBS.

<sup>8</sup> Circular N° B-1815-89, F-160-89, EAF-061-89, CM-044-89, del 11 de abril de 1989, emitida por la SBS.

ii) Cuando una empresa participe en el capital social de otra en porcentaje igual o mayor al 45%.

iii) Cuando los directores o funcionarios principales de una empresa ejerzan similares cargos en otras en la que la primera posea el 40% o más de las acciones representativas del capital social.

iv) Cuando personas naturales y/o jurídicas ejerzan de manera determinante el voto de la Junta General de Accionistas de una empresa.

v) Cuando una empresa controle la gestión de otra, mediante contratos de gerencia.

También se ha definido el concepto de empresa vinculada a la institución financiera, entendiéndose que es aquella que mantiene con el intermediario cualesquiera de las siguientes relaciones:

i) Participación directa de la persona jurídica en el accionariado de la institución financiera, o en otra persona jurídica en la que ésta, a su vez, participe en proporción igual o superior al 45% del accionariado en cada una de las empresas.

ii) Ejercicio por parte de los accionistas, gerentes o funcionarios de la institución financiera de cualquiera esas funciones en la empresa deudora obligada.

No está contemplado que los límites para créditos individuales puedan extenderse cuando se hallan respaldados con garantías reales de un valor igual o superior a dicho exceso. Por otra parte, si bien se encuentran definidos los criterios para distinguir los créditos relacionados, lo cual puede contribuir notablemente a controlar los riesgos de los intermediarios financieros, no parecen existir límites menores para estos casos. Por último, si bien los criterios para identificar los créditos relacionados están definidos con bastante rigurosidad, en la práctica es muy difícil establecer controles que impidan a las instituciones financieras eludir los límites (Held, 1990). Cabe tener en cuenta que la autoridad supervisora en el Perú no maneja información acerca de la magnitud de los créditos relacionados que permita ponderar la importancia de estas operaciones respecto de las colocaciones totales y los patrimonios de las instituciones del sistema financiero.

#### f) *Capitales mínimos y adecuación de capital*

El establecimiento de requisitos de capital mínimo y la paulatina adecuación del patrimonio constituyen importantes avances en materia de regu-

lación y supervisión de la solvencia de las instituciones financieras. La falta de normas a este respecto entraña el peligro de que en determinado momento el patrimonio efectivo sea insuficiente para afrontar las pérdidas en que puede incurrir una institución financiera.

Cuando los niveles de capital no son los adecuados, las administraciones de las instituciones financieras pueden verse incentivadas a esconder pérdidas, con el objeto de evitar que se haga evidente la situación de insolvencia. En última instancia, disponer de un volumen de capital suficiente para encarar pérdidas inesperadas reviste enorme importancia desde el punto de vista de la protección de los depositantes y otros acreedores.

En el Perú, las normas en este sentido han venido siendo aplicadas sobre la base de circulares emitidas por la autoridad supervisora. Así, los capitales mínimos exigibles han sido objeto periódicamente de revisiones, indispensables en un contexto agudamente inflacionario, como es el que ha prevalecido en el último tiempo en el país. El monto exigible ha variado según el tipo de entidad (banco o financiera) y el distrito financiero en que se asienta (Lima o el interior del país).

También se han aplicado límites máximos de obligaciones respecto del capital y reservas líquidos<sup>9</sup>. La norma correspondiente estipulaba que las obligaciones de un banco y una financiera no podían exceder en ningún momento del equivalente a 20 y 15 veces, respectivamente, su capital y reservas líquidos<sup>10</sup>. La entidad que sobrepasara este límite debería colocar inmediatamente en forma de encaje el total de dicho exceso en el Banco Central de Reserva, sin perjuicio de regularizar la situación en un plazo máximo de seis meses. La norma prohibía a las instituciones financieras establecer nuevas oficinas y distribuir utilidades entre sus accionistas en tanto existiera insuficiencia patrimonial.

g) *Límites a los descaldes de plazos y de monedas entre activos y pasivos*

El sistema de regulación y supervisión financieras en el Perú no ha contemplado ningún límite explícito para el logro de una relación estricta entre los plazos de las operaciones activas y pasivas. Tampoco existen límites aná-

<sup>9</sup> Circular N° B-1844-90, F-187-90, del 20 de abril de 1990, emitida por la SBS.

<sup>10</sup> Los cuadros 5 y 7 del anexo muestran la situación que presentaba, al 30 de junio

logos en relación con el tipo de monedas en que están denominadas las operaciones activas y pasivas.

Puede afirmarse en consecuencia que el sistema de regulación y supervisión financieras en el Perú ha carecido hasta ahora de mecanismos explícitos que permitieran limitar el riesgo de tasas de interés, capaz de desencadenar un desequilibrio financiero en caso de no existir un adecuado calce de plazos de los activos y pasivos, ni el riesgo cambiario, que podría generar un efecto similar en una situación de descalce de monedas de los activos y pasivos.

#### *h) Papel y atribuciones de la autoridad supervisora*

Desde el punto de vista del ordenamiento institucional, la función de supervisión financiera recae en el banco central o en una entidad autónoma creada para tal función específica. En la medida en que se trata de asegurar un sistema financiero sólido y prevenir casos de insolvencia, pareciera que en principio el banco central, en cuanto responsable de la política monetaria y financiera, es el ente más adecuado para hacerse cargo de esta tarea de supervisión.

Sin embargo, no existe evidencia concluyente que sugiera que esta opción tiene mayores ventajas respecto de la que se orienta a crear una entidad supervisora autónoma. Para que esta segunda opción resulte ventajosa, parece necesario que se cumplan, por lo menos, las siguientes condiciones mínimas: primera, que dicha entidad esté a salvo de presiones indebidas y disponga de los recursos financieros necesarios para asegurar su autonomía; y, segunda, que la información derivada del proceso de supervisión sea compartida con los responsables de la política monetaria (Polizatto, 1989).

Hay quienes sostienen que una entidad especializada en la supervisión financiera dedicará mayor atención al cumplimiento de su función de aquella que podría destinarle un banco central. Sin embargo, se diría que el requisito más importante es que la entidad supervisora, sea cual fuere,

---

de 1991, la relación obligaciones/capital en los bancos y en las financieras, respectivamente. Como puede apreciarse, cuatro bancos y una financiera no cumplían estos límites.



disponga de atribuciones y autonomía suficientes para resistir presiones indebidas. El respectivo "superintendente" ha de gozar de un apropiado nivel jerárquico, a fin de infundir credibilidad en el seno del sistema financiero para el cumplimiento de las normas.

En el Perú, la función supervisora recae en una institución pública autónoma, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), creada por mandato constitucional en 1933. La Constitución Política de 1979, que es la que rige en la actualidad, es más explícita en el reconocimiento de la autonomía institucional de la Superintendencia. Señala que "la SBS ejerce en representación del Estado el control de las empresas bancarias, financieras, de seguros y las demás que operan con fondos del público. La ley establece la organización y autonomía funcional de la SBS. El Poder Ejecutivo nombra al superintendente de Banca y Seguros por un plazo de cinco años. El Senado lo ratifica".

A partir de este precepto constitucional, se dictó la Ley Orgánica de la SBS<sup>11</sup>. Este instrumento pone énfasis en el carácter de la SBS como institución pública autónoma, vinculada pero no dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas; restablece la autonomía económica del organismo, determinando que las entidades controladas financien el presupuesto de la SBS; y confirma su autonomía administrativa, con lo cual se permite su organización de acuerdo con lo que establezca el superintendente. Estipula además las atribuciones de la Superintendencia y, genéricamente, las sanciones que puede imponer por las faltas en que incurran las entidades supervisadas.

Las dificultades en que se han sumido algunas entidades bancarias han puesto de manifiesto los vacíos y limitaciones de esta normativa (Klingenberg, 1987). De allí que las atribuciones y el régimen de sanciones al alcance de la SBS hayan sido objeto de ampliaciones, en virtud de nuevas disposiciones legales. Así, en la actualidad la SBS está facultada, por ejemplo, para suspender y destituir directivos, ejecutivos o funcionarios de las entidades supervisadas en casos de faltas debidamente tipificadas. Desde el punto de vista de los mecanismos que conforman el sistema de regulación y supervisión financieras, la SBS ha recibido, con posterioridad a la dación

---

<sup>11</sup> Decreto Legislativo N° 197 del 12 de junio de 1981.

de su Ley Orgánica, facultades para:

i) Modificar los límites individuales y globales de créditos directos o indirectos, establecidos en las leyes que rigen al sistema financiero.

ii) Modificar el límite máximo de las obligaciones de las instituciones de crédito respecto de su capital pagado y reservas.

iii) Señalar los límites máximos de los créditos directos e indirectos que un prestatario o un grupo prestatario puede obtener en conjunto de dos o más instituciones de crédito.

iv) Señalar el porcentaje máximo de los créditos directos e indirectos que las instituciones financieras pueden conceder a un prestatario, en relación con su capital pagado y reservas.

#### 4. Problemas de insolvencia

La mayoría de estos mecanismos de regulación y supervisión, que en su conjunto conforman el sistema de regulación y supervisión preventivas, fueron introducidos en el transcurso de la década de los ochenta, cuando la autoridad supervisora se vio enfrentada a situaciones problemáticas que la obligaron a decretar la intervención e, incluso, liquidación de intermediarios financieros en que se habían producido manejos imprudentes.

En efecto, durante la primera mitad del decenio, se suscitaron los siguientes casos:

i) Intervención y posterior liquidación de un banco comercial en el que se detectaron concentración excesiva de la cartera de créditos en empresas y personas vinculadas al directorio; déficit patrimonial; déficit recurrente de encaje; inadecuado uso de préstamos interbancarios, e incumplimiento del programa de restauración suscrito con la entidad supervisora.

ii) Intervención y posterior liquidación de otro banco comercial, y de la financiera asociada a ese banco, por una serie de problemas similares al del caso anterior.

iii) Intervención de un banco regional cuyo capital social y reservas fueron declarados totalmente perdidos. Se fijó un nuevo monto de capital social, que fue íntegramente suscrito y pagado por un banco asociado (semiestatal).

iv) Intervención de otro banco regional, seguida por el establecimiento de un nuevo capital social y la modificación a fondo de los estatutos.

v) Intervención y posterior liquidación de una financiera que había suspendido el pago de sus obligaciones, reducido su capital a nivel inferior del mínimo legal e incurrido en sistemático déficit de encaje.

Estos casos problemáticos dan cuenta de un conjunto de insuficiencias del sistema de regulación y supervisión imperante a la sazón. Destacaban entre ellas la ausencia de una adecuada evaluación de los riesgos de la cartera de préstamos, lo que impedía una adecuada constitución de provisiones; la carencia o precaria observancia de límites a los créditos relacionados, y los recurrentes casos de insuficiencia patrimonial.

En la segunda mitad de los ochenta hubo un esfuerzo sin duda importante por introducir mecanismos modernos de regulación y supervisión preventivas de la solvencia del sistema financiero, aprovechando las mencionadas experiencias. Sin embargo, también en años recientes se han suscitado situaciones problemáticas, entre las que descuella el caso de un banco estatal de fomento y del grueso de entidades integrantes del sistema de mutuales de vivienda, particularmente las que operan en Lima.

La autoridad supervisora dispuso en diciembre de 1990 y por un lapso de 180 días la intervención de dicho banco estatal, aduciendo que las pérdidas acumuladas por éste en los últimos años superaban el equivalente de US\$ 100 millones, lo que significaba que se encontraba técnicamente quebrado. Buena parte del problema se originó a raíz del otorgamiento a ese banco de la función de fideicomisario de un fondo que entre 1982 y 1984 otorgó 361 préstamos, por el equivalente a US\$ 144 millones. El grueso de tales recursos provino del Banco de la Nación, es decir el agente financiero del Estado. La recuperación de estos préstamos, que no cuentan con garantías ni avales de cobro efectivo, ha sido muy escasa.

Hasta el momento, las acciones derivadas de la intervención han apuntado a la reducción de personal sobre la base de incentivos especiales; al remate de los activos fijos del banco a nivel nacional, con el fin de agenciar recursos para que el banco haga frente a los costos de renunciaciones voluntarias y de ahorrar un flujo anual de egresos estimado en US\$ 4 millones; y adicionalmente, a la reducción de la deuda externa del banco en US\$ 5 millones, sobre la base de la devolución de bienes que la originaron.

Al momento, aún es incierto si la entidad será liquidada o reflotada. Existe una propuesta para que el Estado peruano asuma la deuda externa del banco, entre vencida y por vencer, hasta por US\$ 51 millones, con lo

que el déficit se convertiría en un saldo positivo de unos US\$ 4 millones. La eventual liquidación del banco haría imposible el cobro de los deudores morosos del fondo antes mencionado y dejaría la recuperación de estos adeudos librada a los resultados de un juicio ordinario.

Tres son los problemas básicos que fluyen de esta experiencia. Primero, la concesión de créditos malos, con garantías prácticamente nulas. Segundo, la detección tardía de los riesgos, lo que no puede menos que traducirse en una constitución inadecuada de provisiones. Tercero, la expansión de una actividad crediticia específica (i.e., los créditos del fondo mencionado) a un ritmo exagerado si se toma en cuenta la evolución del patrimonio del banco.

De otro lado, en el último tiempo ha quedado al desnudo una serie de deficiencias estructurales en el sistema de mutuales de vivienda, particularmente en las que operan en la ciudad capital. Entre los principales problemas que aquejan a estas instituciones figuran los siguientes:

i) Alta concentración de la cartera en un sector económico que fácil y prontamente sufre los efectos perversos de situaciones recesivas como la actual. A fines del decenio de los setenta estas instituciones fueron autorizadas a conceder préstamos comerciales, como una forma de conjurar la crisis que afectaba por entonces al país. Sin embargo, a partir del 1985, en respuesta a la política oficial, estas entidades reorientaron el grueso de sus recursos al sector de la vivienda, cuya cartera, como se sabe, es de lenta recuperación.

ii) Bajos índices medios de liquidez y situaciones de permanente falta de liquidez en algunas de las entidades.

iii) Disminución, en términos reales, del volumen de los recursos captados, debido a la creciente competitividad de otros intermediarios financieros.

iv) Virtual paralización de la actividad crediticia, en particular en lo tocante a préstamos para vivienda. Cabe anotar que en esta área se verifica un crecimiento que es fundamentalmente contable, a partir de la aplicación del sistema de préstamos para vivienda de valor constante (Sistema USPAC). Por ende, las utilidades que éstos generan son meramente contables y no constituyen flujos reales.

v) Deterioro de la solvencia, expresada en reservas (casi el equivalente al patrimonio en estas entidades) muy bajas o, en algunos casos, negativas,

situación que compromete los depósitos de los asociados.

vi) Baja rentabilidad en promedio, lo que significa que en algunas entidades ella es negativa.

vii) Sobredimensionamiento de estas entidades, lo que ha originado altos costos operativos y problemas de índole administrativa.

En 1990 la autoridad supervisora intervino administrativamente una mutual, luego de un período durante el cual, con el propósito de controlar y solucionar situaciones que podrían ser irregulares, se la mantuvo en observación e, incluso, sujeta a una intervención precautoria. A raíz de la intervención precautoria, se le prohibió aceptar nuevos asociados o depósitos, instaurándose incluso incentivos para el cierre de cuentas.

La intervención administrativa concluyó que los problemas que afrontaba la mutual, tales como absoluta falta de liquidez, márgenes de rentabilidad negativos y patrimonio negativo que comprometía más del 100% de los depósitos del público, eran insuperables. Se decidió entonces acometer la desactivación de la entidad, la cual ya no realiza ninguna operación de intermediación financiera.

En 1991 la autoridad supervisora hubo de intervenir otra de estas mutuales. A una severa falta de liquidez, que le hacía incurrir en déficit diarios de encaje, se agregaban bajos niveles de captación, lo que la obligaba a vender activos para cubrir gastos financieros y operativos; una virtual paralización de la actividad crediticia, por lo que su cartera sólo se expandía por efectos contables del Sistema USPAC; el deterioro de la solvencia, pues su patrimonio era negativo de excluirse el excedente de revaluación, lo que comprometía más del 100% de los depósitos; y márgenes de rentabilidad negativos, debido a altos costos operativos y una deficiente estructura de activos y pasivos. Dado que los activos fijos de la mutual constituyen el único respaldo que en la práctica tienen los depósitos y que se vienen postergando las obligaciones pendientes con proveedores, la mutual se encuentra técnicamente quebrada.

Habida cuenta que por lo menos otras tres mutuales presentan situaciones bastante deterioradas, la autoridad supervisora estaría considerando la posibilidad de reducir, mediante fusiones, el número de las entidades de este tipo que operan en Lima, como la única forma de permitir la vigencia de este segmento en condiciones de solvencia aceptables.

## II. REFORMAS RECIENTES

Examinaremos aquí las reformas al marco de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero introducidas en el último tiempo como parte de la nueva Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, que en adelante denominaremos simplemente Ley de Bancos<sup>12</sup>. Ins-crita en el marco de un conjunto de reformas económicas que ha decidido emprender el actual gobierno, apunta a proporcionar un marco legal que permita el funcionamiento de un sistema financiero y de seguros competi-tivo, sólido y confiable. Se trata de fomentar el ahorro del público en las instituciones que conforman el sistema y de que este último, en cumpli-miento de la función social que le compete de apoyo a la economía del país, se oriente a la expansión y diversificación de sus operaciones, negocios y servicios<sup>13</sup>.

La mencionada ley sustituyó la sancionada en 1933, que con diversas modificaciones y ampliaciones configuró por más de medio siglo el marco institucional base, complementado por diversas disposiciones legales de menor rango, lo que redundó en una creciente dispersión de normas. La nueva ley consolida en un solo cuerpo las disposiciones aplicables a este sector, confirmando algunas de las regulaciones tradicionales e instaurando otras nuevas. Analizaremos enseguida sus principales disposiciones.

### 1. Régimen de garantía explícita a los depósitos

El establecimiento de un régimen explícito de garantía a los depósitos frente al riesgo de la eventual insolvencia de los intermediarios financieros constituye sin duda el aspecto más novedoso en materia del régimen de regu-lación y supervisión de la solvencia del sistema financiero. El establecimien-to del Fondo de Seguro de Depósitos<sup>14</sup> busca, en efecto, otorgar protección a quienes efectúen depósitos en los intermediarios financieros.

---

<sup>12</sup> Decreto Legislativo N° 637, del 25 de abril de 1991.

<sup>13</sup> Artículo 2.

<sup>14</sup> Artículos 237-253.

El Fondo carecerá de personería jurídica y funcionará adscrito al Banco Central de Reserva. Lo administrará un Consejo conformado por representantes del Banco Central, de la SBS, del Ministerio de Economía y Finanzas, del gremio de los bancos y del gremio de las empresas financieras. Sus recursos están conformados por:

i) Un aporte inicial del Banco Central por un monto aún no determinado.

ii) Las primas que abonen las entidades financieras, las cuales están obligadas a adherirse al Fondo. Las primas se calcularán en función del monto de los depósitos cubiertos por el seguro y de los riesgos que asume cada miembro, y su pago será trimestral.

iii) Los ingresos por multas que imponga la SBS de acuerdo con la Ley de Bancos.

iv) Los depósitos que permanezcan en un intermediario durante diez años, sin que se haga movimiento alguno.

v) Los depósitos en un intermediario en proceso de liquidación o disolución que en un lapso de cinco años no hayan sido retirados.

vi) Los préstamos que pueda recibir del Tesoro.

vii) Los rendimientos de sus activos.

El Fondo respaldará únicamente los depósitos de personas naturales y jurídicas por un monto máximo de 2 500 nuevos soles por persona y entidad liquidada. La cifra subirá a 5 000 nuevos soles por persona y por año, si hubiese más de una liquidación. Esos montos, que equivalen a unos US\$ 3 500 y 7 000, respectivamente, a la fecha de promulgación de la ley, comprenden intereses y serán objeto de reajustes anuales al cierre de cada ejercicio, en función de la variación del Índice de Precios al Consumidor para Lima Metropolitana que publica el INEI<sup>15</sup>.

La instauración de un régimen de garantía explícita a los depósitos, pero limitado a determinados montos obedece al propósito de compatibilizar dos objetivos en alguna medida contradictorios. Por un lado, se pretende superar las inconveniencias de un régimen implícito, que lleva a los depositantes a pensar que el Estado es, a final de cuentas, responsable en honrar todos los depósitos, cualesquiera sean sus montos. Por otro lado, se

---

<sup>15</sup> En el caso de los depósitos efectuados en mutuales de vivienda, sólo es aplicable la cobertura para depósitos de personas que no tengan la calidad de asociados.

busca anular los inconvenientes asociados a las garantías explícitas ilimitadas, que inducen a los depositantes a preocuparse casi exclusivamente de la tasa de rentabilidad que pueden conseguir por sus fondos; y a los intermediarios, a asumir más riesgos que estarían dispuestos a encarar si prevaleciera un régimen más sano.

Así, pues, la fijación de un seguro explícito con cobertura en favor únicamente de los depósitos susceptibles de ser calificados de "pequeños" desestimula los comportamientos riesgosos tanto de intermediarios como de ahorradores. Este esquema es asimismo funcional con el propósito, generalizadamente aceptado, de proveer una protección preferencial a los "pequeños depositantes", en el entendido de que ellos encaran mayores limitaciones en materia de información acerca de la situación de solvencia y situación patrimonial de los intermediarios financieros.

La nueva ley estipula que la garantía explícita a los depósitos se basa sobre la constitución de un fondo para tal fin y dispone que las primas sean calculadas de acuerdo a los riesgos que encare cada intermediario. La constitución de un fondo de esta naturaleza promueve sin duda una mayor preocupación por los riesgos por parte de los intermediarios intervinientes, pero es probable también que dé lugar a situaciones contraproducentes. En efecto, la clasificación de las instituciones en función de sus riesgos supone establecer un ente que asuma esta tarea, así como definir los criterios que utilizará para llevarla a cabo, requisitos ambos que envuelven no pocas dificultades prácticas.

Más aún, es posible que la fijación de primas diferenciadas se constituya por sí misma en una potencial fuente de inestabilidad para las instituciones consideradas más riesgosas y, eventualmente, para todo el sistema financiero. El riesgo se acrecentaría cuanto mayor fuere la transparencia de esta información.

Dadas las dificultades prácticas de un régimen de garantía explícita a los depósitos basado sobre la constitución de un fondo, parece más expeditiva aquella opción en la que el Estado garantiza en forma directa los depósitos hasta por un determinado monto (por ejemplo, los mismos US\$ 3 500). Es probable que los recursos liberados tras la liquidación de intermediarios financieros insolventes sean suficientes para que el Estado proceda a honrar los pequeños depósitos confiados a tales intermediarios.

La ley no contempla la posibilidad de destinar recursos del Fondo a



fines de recuperación y saneamiento de intermediarios insolventes (el así llamado papel de "clínica de bancos"). La experiencia indica que esta orientación puede suscitar severos problemas ante una crisis generalizada de solvencia del sistema financiero (CEPAL, 1991). De otro lado, la ley establece que la adhesión de las instituciones financieras al Fondo es obligatoria, aun cuando admite algunas excepciones, entre las que destacan los bancos estatales de fomento.

## 2. Mecanismos de regulación y supervisión

Se reseñan enseguida los mecanismos que establece la nueva ley para la regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero en el Perú.

### a) *Clasificación de créditos y activos riesgosos*

La nueva ley incorpora la clasificación de los activos y créditos por categorías de riesgo y establece los respectivos factores de ponderación<sup>16</sup>:

- Categoría I.	Activos sin riesgo:	0.00
- Categoría II.	Activos y créditos contingentes de muy bajo riesgo:	0.25
- Categoría III.	Activos y créditos contingentes de bajo riesgo:	0.50
- Categoría IV.	Activos y créditos contingentes de riesgo normal:	1.00
- Categoría V.	Activos y créditos contingentes de alto riesgo:	2.00

Define además las operaciones que corresponden a cada una de estas categorías<sup>17</sup>. Asimismo, obliga a las instituciones financieras a suministrar a la autoridad supervisora, dentro de los primeros 15 días de cada mes, los informes correspondientes al mes anterior, elaborados de acuerdo con el plan de cuentas de dicho organismo, en los que se muestren los activos y créditos contingentes, su importe y el factor por aplicar, así como el monto a que ascienden los distintos componentes del patrimonio efectivo<sup>18</sup>.

La autoridad supervisora queda facultada para disponer la práctica de auditorías externas por sociedades previamente calificadas e inscritas en un

---

<sup>16</sup> Artículo 134.

<sup>17</sup> Artículos 135-140.

<sup>18</sup> Artículo 141.

registro<sup>19</sup>, con el objeto de verificar, entre otros aspectos, el grado de confiabilidad de las mediciones de riesgo que efectúen las propias instituciones financieras.

Con el propósito de estimular la diversificación de los riesgos, se prohíbe a la autoridad supervisora autorizar la constitución de instituciones financieras diseñadas para apoyar a un sector específico de la actividad económica<sup>20</sup>.

*b) Constitución de un fondo de reservas y de provisiones*

La ley dispone la creación de un fondo de reserva por parte de los intermediarios financieros, por un monto no menor al equivalente del 35% de su capital o aportaciones pagadas. Este fondo se constituye mediante la transferencia anual de no menos del 10% de las utilidades después de impuestos y se reduce, automáticamente, al cierre de cada ejercicio, en la suma necesaria para asegurar la cobertura de las pérdidas registradas<sup>21</sup>.

Por otro lado, establece la obligación de constituir provisiones específicas de cartera para la eventualidad de créditos impagos, pero no llega a especificarlas<sup>22</sup>.

*c) Difusión de información sobre la situación de las instituciones financieras*

La ley incorpora formalmente el mecanismo denominado Central de Riesgos, operado por la autoridad supervisora<sup>23</sup>. Se trata de un sistema de registro de información consolidada y clasificada acerca de los deudores de los intermediarios del sistema financiero, antecedentes que están disponibles sólo para dichos intermediarios. Estos deben suministrar mensualmente a la autoridad supervisora la referida información, sobre la base de determinados criterios (e.g., montos mínimos, clasificación de operaciones, monedas, etc.).

<sup>19</sup> Artículo 230, inciso a.

<sup>20</sup> Artículo 13.

<sup>21</sup> Artículos 64-69.

<sup>22</sup> Artículo 229, inciso d.

<sup>23</sup> Artículos 172-176.

Los intermediarios financieros quedan obligados a mantener informada a su clientela acerca de los desarrollos de su situación económica y financiera, mediante la publicación de sus estados financieros por lo menos cuatro veces al año en diarios de circulación nacional, además de la adecuada divulgación de sus memorias anuales<sup>24</sup>.

Por su parte, la entidad supervisora debe publicar informaciones trimestrales con los principales indicadores de la situación patrimonial, la calificación de la cartera de colocaciones y el monto de las provisiones de los intermediarios financieros. La norma busca fortalecer la función supervisora de los agentes económicos, en adición a la que le compete a la autoridad. En tal sentido, es imprescindible que el ente supervisor presente y explique debidamente dichos indicadores, de manera que la información resulte inteligible para un segmento cada vez más amplio del público.

*d) Límites en función del patrimonio y calce de plazos*

La ley determina límites, en función del patrimonio efectivo, para los montos de las distintas operaciones autorizadas a los intermediarios financieros<sup>25</sup>. Esos topes procuran asegurar la diversificación de los riesgos y el control del crecimiento de las entidades a partir de cierto nivel de patrimonio de respaldo.

Para los préstamos a plazo mayor de un año, excluidas las cuotas, amortizaciones o coberturas por debajo de ese plazo, se fija un límite igual a cuatro veces el patrimonio efectivo. Se lo puede rebasar si el monto en exceso resulta de la aplicación de recursos captados por la vía de depósitos o bonos a más de 18 meses, considerados sólo los cupones de los bonos que excedan ese plazo.

*e) Límites a créditos individuales y créditos relacionados*

El total de los créditos que una institución financiera otorgue a personas naturales o jurídicas vinculadas de manera directa o indirecta a su propiedad (en proporción mayor a 4%) o a su gestión no puede exceder de un

---

<sup>24</sup> Artículo 231.

<sup>25</sup> Artículo 142.

monto equivalente a su patrimonio efectivo<sup>26</sup>.

Tampoco las instituciones financieras pueden conceder, directa o indirectamente, créditos en favor de o por cuenta de una misma persona, natural o jurídica, que excedan el 5% de su patrimonio efectivo, cualquiera fuere la modalidad de tales financiamientos<sup>27</sup>. A los efectos de aplicación de estos límites, los artículos 53 y 54 establecen las definiciones de propiedad indirecta.

Una de las principales innovaciones contempladas en la ley consiste en que las instituciones financieras pueden en casos excepcionales elevar ese límite hasta el 15% de su patrimonio efectivo, siempre que la operación respectiva cuente, cuando menos por una cantidad equivalente al exceso sobre dicho límite, con alguna de las siguientes garantías: hipoteca, prenda de valores mobiliarios o de letras de cambio originadas en transacciones comerciales entre personas no vinculadas, *warrants*, conocimientos de embarques y cartas de porte que hayan sido objeto de endoso (sólo si la operación fuese de financiamiento de importaciones), y prenda sobre maquinaria o equipo<sup>28</sup>.

También se puede rebasar excepcionalmente el límite de 15%, y llegar hasta el 30% del patrimonio efectivo de la institución financiera, siempre que se cuente, al menos por el equivalente al exceso, con las siguientes garantías: avales y otras obligaciones a cargo de otros bancos, incluidos los de primera categoría del exterior, según calificación en el registro que llevará el Banco Central de Reserva; obligaciones de cargo del Banco Central; cartas de crédito, sólo si la operación fuese de financiamiento de posembarque de exportaciones y el banco emisor de la carta estuviese catalogado como de primera categoría en el registro que llevará el Banco Central; y seguro de crédito a la exportación, para financiaciones preembarque y posembarque de exportaciones, por el monto que cubra la póliza respectiva<sup>29</sup>.

Por último, se puede exceder, también excepcionalmente, el límite de 30% y llegar hasta el 40% del patrimonio efectivo de la institución financiera, siempre que se cuente, por lo menos por el equivalente al exceso, con

---

<sup>26</sup> Artículo 143.

<sup>27</sup> Artículo 147.

<sup>28</sup> Artículo 148.

<sup>29</sup> Artículo 149.

las siguientes garantías: depósitos en el propio banco, afectados en garantía de la operación; y avales y otras obligaciones comprendidas dentro del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos celebrado por los bancos centrales de los países miembros de la ALADI<sup>30</sup>.

El establecimiento de este tipo de límites también se especifica para los casos en que las instituciones financieras concedan préstamos a personas naturales o jurídicas residentes en el exterior. Estos no deben exceder el 5% de su patrimonio efectivo, pudiendo, excepcionalmente, alcanzar hasta el 10% y el 40% del patrimonio efectivo si se cuenta para cada caso con garantías específicas al menos por el equivalente al exceso<sup>31</sup>.

Otro límite dispone que el conjunto de préstamos que una institución financiera conceda a sus directores, funcionarios y trabajadores, así como a los cónyuges y parientes de éstos, no excederá el 7% de su capital pagado<sup>32</sup>.

#### f) *Capitales mínimos y adecuación de capital*

El capital mínimo para el establecimiento de empresas bancarias y financieras asciende a 3 y 1,3 millones de nuevos soles (equivalentes, a la fecha de promulgación de la ley, a US\$ 4,4 y US\$ 1,9 millones, respectivamente)<sup>33</sup>.

Estos montos deben actualizarse anualmente, al cierre de cada ejercicio, en función del Índice de Precios al Consumidor para Lima Metropolitana que publica periódicamente el Instituto Nacional de Estadística e Informática. Esta norma libera a la SBS de la tarea que tenía de emitir circulares cada cierto tiempo, en un contexto macroeconómico caracterizado por una fuerte inflación, para modificar los montos de capital mínimo exigible.

#### g) *Régimen de sanciones*

La ley contempla un conjunto de sanciones aplicables en caso de incumpli-

---

<sup>30</sup> Artículo 150.

<sup>31</sup> Artículo 152.

<sup>32</sup> Artículo 153.

<sup>33</sup> Artículo 22.

miento de estos límites<sup>34</sup>. El régimen queda constituido como sigue:

i) Si una institución financiera concede préstamos a plazo mayor de un año por un monto superior a cuatro veces su patrimonio efectivo, se aplicará sobre el exceso una multa única por un monto equivalente a 1,5 veces el promedio de la tasa mensual para las operaciones activas a 30 días de los cinco bancos más grandes.

ii) Si una institución financiera concede a una persona natural o jurídica residente en el exterior préstamos por un monto mayor de 5% sin las garantías especificadas por el exceso, se le impondrá una multa de monto equivalente a la tasa LIBOR a 30 días, más el 2%, por un período de 30 días.

iii) Si una institución financiera otorga a personas naturales o jurídicas vinculadas de manera directa o indirecta a su propiedad o a su gestión créditos por un monto mayor del equivalente a su patrimonio efectivo, se le aplicará por una sola vez una multa igual a dos veces el promedio de la tasa para operaciones activas a 30 días de los cinco bancos más grandes.

iv) Si una institución financiera excede los límites para créditos individuales, sin las garantías especificadas por los excesos<sup>35</sup>, se le impondrá por una sola vez una multa equivalente a 1,5 veces el promedio de la tasa para operaciones activas a 30 días de los cinco bancos más grandes.

#### *h) Saneamiento y liquidación de intermediarios financieros*

Mencionaremos dos de las facultades y procedimientos más importantes que la nueva ley estipula en materia de vigilancia, intervención, rehabilitación y liquidación de entidades bajo supervisión<sup>36</sup>.

i. La autoridad supervisora queda facultada para aplicar un régimen de vigilancia a las entidades que incurran en las siguientes situaciones: incumplimiento de los requerimientos de encaje por más de seis períodos consecutivos o por 10 períodos en un lapso de 12 meses; exceso en el límite global para operaciones de crédito durante tres meses consecutivos o durante cuatro en un lapso de 12 meses; necesidad de refinanciar sus obliga-

<sup>34</sup> Artículos 158-159.

<sup>35</sup> Artículos 147-150.

<sup>36</sup> Artículos 296-366.

ciones o de ampliar por más de dos meses el apoyo crediticio del Banco Central; infracción de otros límites individuales o globales con una frecuencia que revele una conducción inadecuada; y disminución del capital social pagado por debajo del mínimo exigible.

ii) La autoridad supervisora podrá decretar la intervención de todo intermediario financiero que incurra en insuficiencia de capital o en actitudes que importen desacato o presunción de fraude. Se establecen específicamente los causales de intervención, la que puede derivar ya sea en la rehabilitación de la entidad o en su liquidación, decisión esta última que es resorte del Banco Central.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1) El sistema de regulación y supervisión en el Perú se ha basado en la práctica en la vigencia de un régimen de garantía implícita a los depósitos por parte del Estado y en la aplicación de un conjunto de mecanismos orientados a limitar y evaluar los riesgos en las colocaciones y otros activos de los intermediarios financieros así como a establecer los requisitos de provisiones y de capital que sostengan la solvencia de éstos.

2) Sobre la base de la clasificación efectuada por Feller (1985), el modelo de regulación prevaleciente ha sido el de un sistema financiero con controles públicos de riesgo y con garantía a los depósitos. Todo el peso de la regulación y supervisión ha recaído así en la autoridad competente, la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS), ya que la existencia de un régimen de garantía, aunque sea implícita, lleva a los depositantes a desentenderse de la evaluación de los riesgos y de la situación de solvencia de los intermediarios financieros.

3) La introducción paulatina de mecanismos, típicamente de carácter preventivo, de regulación y supervisión de los riesgos de los intermediarios financieros ha tenido lugar recién en el decenio de los ochenta, período en el que la autoridad hubo de ejercer intensamente la función de intervención e, incluso, de liquidación de intermediarios financieros.

4) El sistema aplicado en el Perú ha sido de carácter básicamente preventivo y ha incluido mecanismos semejantes a los que una serie de experiencias consideran más necesarios o aconsejables. Ellos han abarcado los siguientes aspectos: (a) clasificación de los créditos por categorías de riesgo; (b) criterios para la constitución de provisiones; (c) definiciones y límites para los créditos individuales y relacionados; (d) montos de capital mínimo y criterios para la adecuación del capital; y (e) centralización de la función de supervisión en una entidad pública, cuya autonomía institucional está consagrada por la propia Constitución.

5) Como contrapartida, el sistema de regulación y supervisión financieras ha denotado algunas imperfecciones y limitaciones. En la medida que el gran marco legal de referencia, es decir la Ley de Bancos, se tornó definitivamente obsoleto, la normativa se fue dispersando en múltiples disposiciones, dictadas en distintos momentos. Sin embargo, la principal limitación ha consistido, probablemente, en la ausencia de un flujo amplio de información que refleje con transparencia los riesgos y las situaciones de solvencia y patrimonial de los intermediarios financieros, lo que ha contribuido de manera determinante a que la labor de supervisión recaiga en forma exclusiva sobre la autoridad competente. Por último, el cumplimiento de las disposiciones relativas a los límites de los créditos relacionados y al adecuado aprovisionamiento de los riesgos parece haber sido sólo parcial.

6) La reciente promulgación de la Ley de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros, sustituta de la antigua Ley de Bancos, se inscribe en el marco de un conjunto de reformas económicas que ha decidido emprender el actual gobierno. Desde el punto de vista del sistema de regulación y supervisión de la solvencia del sistema financiero, constituye un significativo avance para el ordenamiento de los dispositivos legales pertinentes, pues en algunos casos compendia y en otros afina los mecanismos de regulación que se estaban utilizando. La introducción de nuevos mecanismos, por lo general a través de circulares de la entidad supervisora, había provocado una gran dispersión de las normas aplicables, deficiencia que la nueva ley contribuye a subsanar.



7) En materia de regulación y supervisión de la solvencia, el aspecto más novedoso de la nueva ley es la instauración de un régimen explícito de garantía a los depósitos frente al riesgo de la eventual insolvencia de los intermediarios financieros. El Fondo de Seguro de Depósitos está diseñado, eso sí, para respaldar únicamente los depósitos tipificables como "pequeños". Por consiguiente, el nuevo régimen de garantía intenta hacer compatibles dos objetivos de gran importancia. De un lado, desincentiva los comportamientos riesgosos en exceso, tanto de depositantes como de intermediarios. Del otro, es funcional al propósito, generalizadamente reconocido y aceptado, de suministrar protección preferente a los "pequeños depositantes", en el entendido de que éstos encaran mayores limitaciones de acceso a la información acerca de la situación de solvencia de los intermediarios financieros.

8) La modalidad adoptada, constitución de un fondo, para la entrega de garantía explícita a los depósitos y determinadas características del funcionamiento de este mecanismo, entre ellas la determinación de las primas de acuerdo a los riesgos de cada intermediario, introducen algunas complicaciones prácticas. Peor aún, podrían precipitar a ciertos intermediarios, los tipificados como más riesgosos, a situaciones de inestabilidad y, luego, de insolvencia, que podrían terminar resintiendo al conjunto del sistema financiero.

9) El sistema de regulación y supervisión financieras incorporado en la nueva ley contiene un conjunto de mecanismos que cubren los siguientes aspectos: (a) clasificación de los créditos según categorías de riesgo; (b) constitución de un fondo de reservas y obligatoriedad de constituir provisiones; (c) límites para los créditos individuales y relacionados, en función del patrimonio; (d) montos de capital mínimo y criterios para la adecuación del capital; (e) autorización para conceder créditos más allá de los límites establecidos, siempre y cuando el exceso esté amparado por garantías satisfactorias; (f) régimen de sanciones; y (g) criterios para que la autoridad supervisora proceda a intervenciones, saneamiento y liquidaciones.

10) Es preciso acometer esfuerzos orientados a mejorar algunos aspectos del sistema de regulación y supervisión. En primer lugar, parece con-

veniente revisar la forma en que está configurada la garantía explícita a los pequeños depósitos, lo cual sería además oportuno, ya que se está todavía en la etapa inicial de la implantación de este mecanismo. Para ello, bastaría con que el Estado señalara en forma explícita el tope que está dispuesto a honrar en casos de insolvencia, lo que podría cubrirse con los recursos liberados por la liquidación de los intermediarios financieros insolventes.

11) En segundo término, la medición de los riesgos de cartera de los intermediarios financieros debe ser objeto de constante perfeccionamiento, pues este aspecto constituye la base para una correcta evaluación de la solvencia y situación patrimonial de las entidades. Apoyándose en su propia labor de inspección y en la que cumplen las auditorías externas, la autoridad supervisora ha de inducir a los intermediarios financieros a asumir el rol protagónico en la cuantificación confiable y fidedigna de los riesgos que encaran.

12) La ley reconoce que la constitución de provisiones específicas de cartera frente a la eventualidad de créditos impagos constituye una de las modalidades que aminora los riesgos de los depositantes, pero no señala en forma explícita las provisiones que corresponden a cada categoría. Reviste enorme importancia, entonces, que dichos criterios sean fijados de manera clara y que la autoridad supervisora se esfuere por hacerlos cumplir, contando con un régimen de sanciones para los infractores.

De otro lado, la ley estipula un criterio básico para el reajuste de los capitales mínimos exigibles, en función de la trayectoria del índice de precios al consumidor. Sin embargo, es aconsejable que estos ajustes conlleven un incremento real del patrimonio de los intermediarios, y no meras operaciones contables, como podría ser, por ejemplo, la revalorización de las inversiones en bienes raíces.

13) Finalmente, habida cuenta de que en el Perú la información sobre créditos clasificados por categorías de riesgos no llega al público, es imprescindible procurar una mayor transparencia en cuanto a los riesgos de cartera y la situación patrimonial de los intermediarios financieros. Ello mejoraría las posibilidades de que los depositantes asuman una cuota impor-

tante de la labor de supervisión, supeditando sus decisiones de depósito no sólo a los indicadores de rentabilidad, sino también a lo que señalen los indicadores de riesgo. Un alentador avance en tal sentido lo constituye la obligación impuesta por la nueva ley a la autoridad supervisora, en orden a difundir los principales indicadores de la situación patrimonial, la calificación de la cartera de colocaciones y el monto de las provisiones de los intermediarios financieros. Es aconsejable, también, que estos indicadores sean presentados y explicados de manera inteligible para sectores cada vez más amplios del público.

## BIBLIOGRAFIA

- Banco Central de Bolivia (1982). "La supervisión bancaria en períodos de inflación: adecuación de capital." II Reunión de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 16-18 de agosto.
- Banco Mundial (1989). *World development report 1989*. Nueva York, Oxford University Press.
- Banda, Ariel (1990). "Regulación bancaria, crisis financiera y políticas consecuentes: el caso uruguayo." En Günther Held y Raquel Szalachman (eds.), *Ahorro y asignación de recursos financieros. Experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1991). "Seminario sobre regulación del sistema financiero y reformas del sistema de pensiones." Serie "Financiamiento del desarrollo", N° 6, Santiago de Chile, febrero.
- Feller, Alvaro (1985). "Fiscalización, regulación y riesgo bancario." *Información financiera*. Santiago de Chile, Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, abril.
- Fry, Maxwell J. (1988). *Money, interest and banking in economic development*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Held, Günther (1990). "Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988)." En: Carlos Massad y Günther Held (eds.), *Sistema financiero y asignación de recursos. Experiencias latinoamericanas y del Caribe*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Heraud Solari, Carlos (1984). *Texto concordado de la Ley de Bancos (Decreto-Ley N° 7159)*. Lima, Mosca Azul Editores, tercera edición.
- Klingenberg, Juan (1987). *Supervisión bancaria en el Perú*. Lima, Superintendencia de Banca y Seguros.
- Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros*. Decreto Legislativo N° 637. Lima, 25 de abril de 1991.
- Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros*. Decreto Legislativo N° 197. Lima, 12 de junio de 1981.

- Ley Orgánica del Banco Central de Reserva del Perú*. Lima, julio de 1985.
- McKinnon, Ronald I. (1973). *Money and capital in economic development*. Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Pecchioli, R.M. (1987). *Prudential supervision in banking*. "Trends in banking structure and regulation in OECD countries" Series. París, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Polizatto, Vincent P. (1989). "Prudential regulation and banking supervision: building an institutional framework for banks." Documento de referencia para el *World development report 1989* del Banco Mundial. Washington, D.C.
- Shaw, Edward S. (1973). *Financial deepening in economic development*. Nueva York, Oxford University Press.
- Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Chile (1982). "Mecanismos de alerta anticipada para la medición del riesgo de las instituciones financieras." II Reunión de la Comisión de Organismos de Supervisión y Fiscalización Bancaria de América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 16-18 de agosto.

## ANEXO

El presente anexo tiene dos propósitos fundamentales. Por un lado, proporcionar al lector una visión somera respecto de la conformación del sistema financiero en el Perú. Por el otro, mostrar las principales magnitudes e indicadores del sistema financiero peruano a mediados de 1991.

El cuadro 1 muestra el año de fundación, la cantidad de oficinas y el número de personal (esta última cifra a marzo de 1991) del sistema bancario.

Los cuadros 2 al 4 presentan las principales cuentas del balance general de los tres grandes segmentos que conforman el sistema financiero: el sistema bancario, las mutuales de vivienda y las empresas financieras. A fin de facilitar la percepción de estos órdenes de magnitud, la información se presenta en dólares estadounidenses. La conversión se hizo sobre la base del tipo de cambio libre vigente a esa fecha.

Los cuadros 5 al 7 recogen un conjunto de indicadores obtenidos sobre la base de las principales cuentas del balance general de las instituciones del sistema bancario, las mutuales de vivienda y las empresas financieras. Dichos indicadores son los que publica habitualmente la Superintendencia de Banca y Seguros.

Cuadro 1  
PERU: DATOS BASICOS SOBRE EL SISTEMA BANCARIO

Entidades	Año fundación	Nº oficinas*	Nº empleados**
Estatal y Cofide		820	22 672
Agrario	1931	176	5 261
Industrial	1936	44	2 761
Minero	1942	29	1 548
Vivienda	1962	20	1 039
Banco Central de Reserva	1931	8	2 298
Nación	1966	457	8 255
Hipotecario	1929	71	1 510
Cofide	1970	15	-
Banca Asociada		630	12 685
Interbanc	1987	209	3 425
Popular	1889	199	3 668
Continental	1951	123	3 259
Nor-Perú	1961	31	614
Sur Medio y Callao	1962	37	841
De los Andes	1962	14	400
Amazónico	1962	17	478
Caja de Ahorros	1868	66	597
Banca Privada		673	13 428
Crédito	1889	229	5 624
Wiese	1943	75	1 498
Lima	1952	37	861
Bandesco	1980	24	391
Latino	1982	56	1 334
Mercantil	1984	7	342
Del Norte	1960	18	428
Sur del Perú	1962	28	611
Financiero	1986	16	272
De Comercio	1967	41	689
Central de Crédito Cooperativo	1988	141	1 274
Progreso	1990	1	104
Sucursales de Bancos Extranjeros		7	307
Citibank	1920	1	40
Interandino	1990	1	55
Extebandes	1982	4	212
Interamericano de Finanzas SAEMA	1991	1	-
Total Banca Comercial		1 376	27 017
Total Sistema		2 196	49 689

\* Incluye oficinas principales, sucursales y agencias.

\*\* A marzo de 1991.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

Cuadro 2  
**PERU: PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DEL SISTEMA BANCARIO**  
 (Millones de dólares al 30 de junio de 1991) (1)

Entidades	Disponible	Inversiones	Colocaciones (netas)	Obligaciones inmediatas	Depósitos y obligaciones	Adeudos y otras obliga- ciones financ.	Patrimonio
Estatal y Cofide	436.2	65.0	1 455.8	597.8	928.9	875.7	287.3
Agrario	10.1	0.8	180.2	2.7	19.6	89.6	63.2
Industrial	41.3	0.8	80.6	23.1	34.1	82.1	8.1
Minero	15.6	0.0	16.0	29.1	38.6	55.1	(27.7)
Vivienda	15.6	0.7	88.2	14.6	39.1	3.0	95.0
Nación	318.5	52.8	970.1	520.2	745.3	525.7	45.1
Hipotecario	13.3	8.1	18.4	1.1	43.5	2.0	9.7
Cofide	21.7	1.8	102.2	7.1	8.8	118.2	93.9
Banca Asociada	422.0	68.6	438.4	245.2	669.0	207.5	102.5
Interbac	110.4	23.7	110.8	58.7	169.9	53.4	25.7
Popular	83.1	9.1	102.2	43.3	98.5	97.6	19.0
Continental	145.2	34.5	166.5	77.2	267.3	47.4	40.2
Nor-Perú	33.9	0.4	17.8	31.0	53.0	0.5	2.2
Sur Medio y Callao	8.3	0.6	21.7	4.6	23.7	8.4	6.4
De los Andes	25.0	0.2	10.4	17.6	33.3	0.0	4.9
Amazónico	16.0	0.1	9.2	12.9	23.2	0.1	3.4
Caja de Ahorros	3.7	4.2	16.5	2.6	28.3	0.0	4.6

Cuadro 2 (Continuación)

Banca Privada	834.7	168.5	573.2	269.5	1 494.6	46.2	207.1
Crédito	371.7	97.1	116.3	132.9	547.3	3.3	109.6
Wiese	141.7	16.5	150.7	37.6	296.2	9.6	26.7
Lima	51.5	9.7	54.7	16.6	113.4	5.8	10.8
Bandesco	9.2	0.6	16.7	2.3	24.8	3.4	5.0
Latino	95.2	11.9	88.2	20.7	180.6	6.6	10.9
Mercantil	38.7	8.0	22.9	7.4	67.2	3.8	8.7
Del Norte	31.0	3.3	18.3	13.8	47.3	0.5	5.6
Sur del Perú	31.4	2.6	29.0	16.4	56.7	5.0	10.6
Financiero	18.0	6.3	17.5	2.3	39.3	4.0	5.8
De Comercio	29.5	6.5	19.5	7.6	52.4	3.7	5.3
Central de Crédito Coop.	9.1	1.5	30.0	11.3	48.9	0.0	6.8
Progreso	7.5	4.3	9.3	0.6	20.4	0.5	1.2
Suc. de Bancos Extranjeros	79.4	9.8	56.1	13.7	86.2	40.7	24.4
Citibank	1.1	0.1	0.2	1.4	1.5	0.0	1.5
Interandino	18.5	3.2	13.1	4.4	33.2	0.0	4.0
Extebandes	51.8	6.5	38.9	5.8	41.2	40.7	17.3
Interamericano	8.0	0.1	3.9	2.2	10.2	0.0	1.6
Total Banca Comercial	1 339.8	251.1	1 084.2	531.0	2 278.0	294.4	338.6
Total Sistema	1 775.9	316.1	2 540.0	1 128.9	3 207.0	1 170.1	625.9

(1) Para la conversión de intis a dólares se tomó como referencia el tipo de cambio libre vigente a fines de junio de 1991 (US\$ 1 = I/. 840 000)

Fuente: Superintendencia de Banca y seguros.

Cuadro 3  
**PERU: PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DE LAS MUTUALES DE VIVIENDA**  
 (Miles de dólares al 30 de junio de 1991) (1)

Entidades	Disponible	Inversiones (netas)	Colocaciones (netas)	Depósitos	Adeudos y otras obligacio- nes financieras	Reservas
Mutuales Lima	847.2	68.3	4 447.2	8 377.8	1 346.5	2 199.8
Perú	511.5	60.4	3 179.1	5 933.4	270.8	1 169.5
Puerto-Pueblo	36.8	0.0	158.2	113.7	815.3	(354.4)
Santa Rosa	142.3	3.1	329.0	789.6	74.7	291.6
Asincoop	10.7	0.0	76.1	96.4	44.3	462.5
Naval	42.3	0.0	427.7	167.6	141.3	(16.8)
Metropolitana	103.6	4.8	277.0	1 277.1	0.0	647.4
Mutuales Provincia	6 468.2	5 344.4	21 032.0	27 711.0	1 691.6	10 977.1
Piura	91.7	15.4	210.9	561.0	0.5	258.9
Arequipa	3 184.2	1 369.4	2 605.4	10 171.2	0.4	442.8
Panamericana	1 227.9	2 012.8	2 035.9	4 435.7	3.1	1 130.5
Tacna	154.9	319.3	1 709.8	1 177.9	200.0	943.3
Cusco	196.0	0.0	1 227.6	2 044.9	0.0	678.8
Ica	121.8	5.4	691.4	1 411.7	44.2	562.3
Loreto	265.6	1.2	543.1	871.4	0.2	1 390.0
Chiclayo	915.5	115.5	9 744.4	4 430.1	1 443.0	3 848.3
Del Centro	310.6	1 505.4	2 263.5	2 606.9	0.2	1 772.0
Total Sistema	7 315.5	5 412.7	25 479.3	36 088.8	3 038.0	13 176.9

(1) Para la conversión de intis a dólares se consideró el tipo de cambio libre vigente a fines de junio de 1991 (US\$ 1 = I/. 840 000).

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.



Cuadro 4  
**PERU: PRINCIPALES CUENTAS DEL BALANCE DE LAS EMPRESAS FINANCIERAS**  
(Millones de dólares al 30 de junio de 1991) (1)

Entidades	Disponible	Inversiones (netas)	Colocaciones	Depósitos	Adeudado y otras obliga- ciones financ.	Patrimonio	Activo Contingente
Promotora Peruana	5.6	2.1	8.6	15.6	0.1	1.2	2.1
Interfip	4.3	2.8	7.9	13.0	0.0	2.9	3.3
San Pedro	33.2	4.7	22.6	52.7	0.4	5.4	11.3
Peruinvest	14.8	5.7	27.9	35.3	2.1	9.6	7.9
Nacional	11.0	21.9	9.0	37.8	5.6	4.0	19.6
De Crédito	29.3	35.5	27.4	103.3	1.8	12.7	6.8
Sudamericana	9.5	8.2	9.9	25.5	0.4	1.2	2.0
Finsur (Arequipa)	1.2	0.1	1.3	3.2	0.0	0.6	2.9
<b>Total Sistema</b>	<b>109.0</b>	<b>81.0</b>	<b>114.7</b>	<b>286.5</b>	<b>10.4</b>	<b>37.5</b>	<b>55.9</b>

(1) Para la conversión de intis a dólares se tomó como referencia el tipo de cambio vigente a fines de junio de 1991 (US\$ 1 = I/. 840 000).

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

Cuadro 5  
**PERU: INDICADORES DEL SISTEMA BANCARIO**  
 (Porcentajes al 30 de junio de 1991)

Entidades	C/D y O	CME/C	OC/C y R (1)	Disponible/ Depósitos	Cy R/ Dy O	Dy O ME/ Dy O	OIFML/ Dy O
Estatal y Cofide	80.4	73.1	31.9	46.6	15.9	71.2	18.3
Agrario	159.0	1.7	0.0	42.5	54.8	56.5	82.6
Industrial	68.4	110.5	8.3	115.1	6.2	63.6	35.9
Minero	17.0	96.3	0.1	40.0	(26.7)	93.4	10.3
Vivienda	209.6	0.7	0.0	39.8	215.1	6.2	7.1
Nación	76.3	87.6	175.8	42.7	4.0	73.4	12.3
Hipotecario	40.4	32.0	0.2	30.6	25.9	5.3	4.5
Cofide	80.5	98.2	1.6	247.6	70.9	97.3	19.3
Banca Asociada	48.7	70.8	3.4	61.0	11.9	46.2	3.4
Interbanc	47.8	65.0	3.5	61.8	10.1	46.4	3.9
Popular	48.5	77.3	2.6	73.6	12.8	54.7	7.9
Continental	52.9	80.1	4.8	54.3	12.4	53.0	0.6
Nor-Perú	33.2	34.5	1.2	64.0	4.9	8.4	0.9
Sur Medio y Callao	67.4	63.7	2.5	35.2	24.5	38.0	7.5
De los Andes	31.1	36.4	0.7	74.9	13.5	20.4	0.0
Amazónico	39.3	23.5	1.1	69.2	12.9	13.1	0.0
Caja de Ahorros	55.8	82.0	0.8	12.6	24.1	7.2	4.3
Banca Privada	36.3	71.1	3.6	54.5	12.8	35.1	2.5
Crédito	20.2	49.1	3.1	64.9	18.5	26.7	4.5

Cuadro 2 (Continuación)

Wiese	49.3	77.5	6.2	47.8	8.1	36.9	0.2
Lima	45.0	75.4	5.0	44.5	8.0	60.3	2.0
Bandesco	59.4	76.3	2.5	37.1	16.9	53.8	0.0
Latino	46.5	89.3	3.7	52.0	5.1	24.3	1.4
Mercantil	32.3	77.6	1.7	57.7	12.1	57.2	0.2
del Norte	37.6	71.8	6.6	64.5	8.7	52.7	1.6
Sur del Perú	45.5	76.0	4.8	53.5	16.6	40.4	3.5
Financiero	40.5	84.5	2.7	45.8	13.1	40.0	1.2
De Comercio	34.3	74.5	5.1	55.7	9.3	32.6	1.2
Central de Crédito Coop.	59.3	39.0	0.4	17.9	21.0	14.7	3.5
Progreso	42.1	75.8	7.8	34.8	4.9	77.8	5.8
Suc. de Bancos Extranjeros	65.1	84.2	-	92.1	28.3	84.0	30.0
Citibank	12.7	46.8	3.0	73.1	98.6	62.3	0.0
Interandino	39.5	69.0	12.0	55.6	8.3	29.5	0.0
Extebandes	47.1	98.8	4.2	123.5	17.6	80.4	45.6
Interamericano	37.1	81.5	2.1	76.5	11.4	77.7	2.3
Total Banca Comercial	41.2	71.8	3.6	57.2	12.8	40.1	4.1
Total Sistema	57.1	25.7	-	54.2	14.0	52.8	9.9

(1) Número de veces.

Simbología: C = Colocaciones; CME = Colocaciones en Moneda Extranjera; D y O = Depósitos y Obligaciones; OC = Obligaciones Contado; C y R = Capital y Reservas; ME = Moneda Extranjera; OIFML = Operaciones de Instituciones Financieras en Moneda Local.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

Cuadro 6  
**PERU: INDICADORES DE LAS MUTUALES DE VIVIENDA**  
 (Porcentajes al 30 de junio de 1991)

Entidades	Colocaciones/ Recursos de terceros	Colocaciones/ Depósitos	Fondos disponibles/ Depósitos	Reservas/ Depósitos
Mutuales Lima	40.8	50.5	8.9	26.3
Perú	45.5	52.2	7.6	19.7
Puerto-Pueblo	-	-	-	-
Santa Rosa	37.3	41.6	17.6	36.9
Asincoop	-	-	-	-
Naval	76.4	102.1	10.1	(10.0)
Metropolitana	20.4	21.5	7.6	50.7
Mutuales Provincia	69.4	75.1	22.6	39.6
Piura	36.7	36.8	16.0	46.2
Arequipa	25.4	25.4	31.0	4.4
Panamericana	45.4	45.4	27.4	25.5
Tacna	-	-	-	-
Cusco	59.5	59.5	9.5	33.2
Ica	41.4	64.3	9.4	5.1
Loreto	-	-	-	-
Chiclayo	153.9	219.0	18.7	86.9
Del Centro	83.0	83.0	7.2	70.1
<b>Total Sistema</b>	<b>61.8</b>	<b>69.2</b>	<b>19.2</b>	<b>36.5</b>

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.

Cuadro 7  
**PERU: INDICADORES DE LAS EMPRESAS FINANCIERAS**  
 (Porcentajes al 30 de junio de 1991)

Entidades	Colocaciones/ Recursos de terceros	CME / Colocaciones	CC / C y R (1)	FD / D y O	C y R / D y O	D y O ME / D y O	Inversiones/ Patrimonio
Promotora Peruana	54.5	81.9	1.8	35.4	7.4	69.3	175.2
Interfip	54.7	75.8	1.1	30.1	20.4	62.3	94.7
San Pedro	42.4	95.9	2.2	62.8	9.7	69.9	87.1
Peruinvest	60.0	66.6	0.8	33.4	20.5	71.1	59.5
Nacional	20.1	99.7	5.0	28.3	8.8	87.6	551.5
De Crédito	26.2	74.3	0.6	28.5	10.5	62.2	279.6
Sudamericana	38.2	85.0	1.8	37.0	4.3	79.0	706.8
Finsur (Arequipa)	-	-	-	-	-	-	-
Total Sistema	37.2	79.7	1.6	36.6	11.6	69.8	216.1

(1) Número de veces.

Simbología: CME = Colocaciones en Moneda Extranjera; CC = Créditos Contingentes; C y R = Capital y Reservas; D y O = Depósitos y Obligaciones; FD = Fondos Disponibles; ME = Moneda Extranjera.

Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros.



**REGULACION Y SUPERVISION DE  
LA SOLVENCIA DE LA BANCA  
EN VENEZUELA**

Ricardo Hausmann  
Carlos Jaramillo  
Roberto Rigobón





# CONTENIDO

<b>INTRODUCCION</b>	247
<b>I. DESCRIPCION DEL SISTEMA DE SUPERVISION Y REGULACION</b>	248
1. Régimen de garantía de depósitos	248
a) Funcionamiento	249
b) Situación financiera	255
c) Problemas y limitaciones	258
2. Control de la solvencia y liquidez de la banca	265
a) Información requerida por la Superintendencia	266
b) Regulaciones sobre constitución de carteras de crédito y tenencia de otros activos financieros	269
3. Insolvencias bancarias en 1985-1989	272
<b>II. HACIA UN NUEVO MARCO REGULATORIO</b>	277
1. Un intento de evaluación	277
2. Los cambios que vienen	279
a) El FOGADE	279
b) La Superintendencia de Bancos	281
3. Recomendaciones	284
4. Propuestas	288
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	291



## INTRODUCCION

Las tareas de supervisión y control del sistema bancario venezolano están repartidas entre el Banco Central de Venezuela (BCV), la Superintendencia de Bancos y el Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE), creado para auxiliar a las empresas financieras que presentan problemas de insolvencia. El marco legal ha sido objeto de ajustes en los últimos cinco años, pero persisten duplicidades de funciones y vacíos de competencias que limitan la eficiencia de la regulación<sup>1</sup>.

Pese a la existencia de FOGADE, sigue siendo gravitante el rol del BCV en la prestación de auxilio a las entidades financieras en apuros. Esta indefinición de áreas de responsabilidad obedece en parte a que no existen procedimientos claros que permitan identificar cuándo un banco encara problemas transitorios de liquidez, en cuyo caso el BCV puede auxiliarle mediante la compra de porciones de su cartera de crédito, y cuándo esa insolvencia es de naturaleza estructural, por lo que la institución debe ser intervenida por un tercero que evalúe si es factible o no su rescate y que proceda en consecuencia. De otro lado, la Superintendencia Bancaria carece de autonomía para adoptar medidas imprescindibles, como son las de

---

<sup>1</sup> FOGADE fue creado en 1985 y las últimas revisiones fueron en 1987 para la Ley General de Bancos y en 1988 para la Ley del Banco Central.

remover la gerencia de instituciones en problemas para dar paso a la intervención de la misma, o las de autorizar o retirar licencias de operación.

A raíz de la aplicación del programa de ajustes macroeconómicos promovido por el actual gobierno, se ha planteado la necesidad de liberalizar el sistema financiero con el objeto de incrementar su eficiencia. Dado el nuevo radio de acción que tendrán las instituciones financieras bancarias y no bancarias, se considera que en dicho proceso es de vital importancia redefinir el papel que jugarán los organismos reguladores. Si éstos no se adaptan al nuevo entorno, es probable que se agudicen los problemas de control ya existentes.

En sucesivos capítulos de este informe se describirá el funcionamiento de FOGADE y de la Superintendencia de Bancos, brindándose especial atención a sus funciones actuales y limitaciones. Habrá también un análisis de la forma en que se han administrado las crisis que ha debido encarar el sistema.

## I. DESCRIPCION DEL SISTEMA DE SUPERVISION Y REGULACION

### 1. Régimen de garantía de depósitos

El Fondo de Garantías de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) fue creado en marzo de 1985<sup>2</sup>, con el propósito de reducir la desconfianza en la solidez del sistema bancario venezolano provocada por la quiebra o intervención de 13 instituciones financieras nacionales. Ellas fueron el Banco Nacional de Descuento (1978), la Sociedad Financiera Sacco (1980), el Banco de Desarrollo Agropecuario Bandagro (banco estatal, 1981), el Banco de los Trabajadores de Venezuela (propiedad de la mayor organización sindical del país, 1982), Dicsa, Sofain, Crenca, Banco Comercial de Maracaibo, Banco de Fomento Comercial de Venezuela y el Banco de Fomento Regional del Zulia (todas en 1983), Sofidor, Cofipeco y Falcofinca (1984).

---

<sup>2</sup> Según Decreto N° 540 de fecha 22/03/1985 (Gaceta Oficial 32.190 de la misma fecha) modificado posteriormente mediante el Decreto N° 651 de fecha 3/06/1985 (Gaceta Oficial 33.236 de la misma fecha).

La función de FOGADE es garantizar hasta por un monto de Bs. 250 000 (US\$ 4 600 al cambio de Bs. 54 por dólar al 31/03/91) los depósitos del público en moneda nacional en poder de entes regidos por la Ley General de Bancos y Otros Institutos de Crédito, pago que se hará en efectivo si el instituto de crédito amparado por esta garantía cierra por más de 180 días, es liquidado o quiebra. Asimismo, debe prestar ayuda financiera a las instituciones afiliadas que presenten problemas de insolvencia y encargarse de la administración de las instituciones intervenidas mientras se decide su recuperación o liquidación.

a) *Funcionamiento*

En materia de recursos, el Estatuto Orgánico del Fondo dispone que su patrimonio está integrado por:

- i) Un préstamo del BCV por Bs. 5 000 millones (US\$ 666,6 millones de Bs. al cambio oficial de Bs. 15 por dólar del 31/12/1985), el cual no devenga interés y está garantizado por los ingresos provenientes del cobro de las primas de seguros a las instituciones afiliadas. El préstamo se pagará en cuotas anuales equivalentes al 20% de las utilidades líquidas del Fondo.
- ii) Las aportaciones mensuales de bancos e instituciones de crédito.
- iii) Los beneficios obtenidos por producto de las operaciones del Fondo.
- iv) Los recursos que el Ejecutivo decida transferir al Fondo.
- v) Cualquier otro ingreso, bien o derecho que sea transferido a la institución.

Las cotizaciones de los asegurados son calculadas como un porcentaje del total de los depósitos registrados en los bancos y los institutos de crédito al final del semestre anterior al pago de las mismas (Cuadro 1).

Cuadro 1  
COTIZACIONES DE LOS BANCOS E INSTITUTOS DE CREDITO A FOGADE  
(A partir de julio de 1985)

Año	Porcentaje
1985	1/16% del total de depósitos
1986-1989	Cotización del semestre anterior + 1/48%, hasta llegar a 1/4%
A partir de 1990	1/4% del total de depósitos, pagaderas en fracciones mensuales de 1/6 del aporte semestral.

Es potestad del Ejecutivo Nacional, a partir de las recomendaciones del BCV, modificar los porcentajes que deben ser pagados por concepto de primas de seguros.

Quedan bajo la cobertura del fondo los depósitos del público en moneda nacional, sean ellos a la vista, de ahorros, a plazo fijo, todos nominativos, así como cualquier otro instrumento que el Ejecutivo Nacional considere, siguiendo las recomendaciones del Banco Central, que merecen tal garantía.

En lo tocante a la estructura organizativa, al momento de su creación FOGADE recibió personalidad jurídica y patrimonio propio, adscribiéndosele al Ministerio de Hacienda. El Fondo cuenta con dos gerencias de línea, la de operaciones bancarias y la de manejo de activos, que se encargan de interactuar con las instituciones financieras en el cumplimiento de las labores de regulación (Cuadro 2).

A través de sus departamentos de control de gestión y análisis financiero, la gerencia de operaciones procesa los informes semestrales de auditoría externa y los informes enviados por los bancos e institutos de crédito sobre volumen y composición de los depósitos. El departamento de control de gestión vela por el cálculo y control de las aportaciones de la banca, así como por el correcto desenvolvimiento de las operaciones de auxilio. El departamento de análisis financiero, a su vez, analiza el grado de solvencia de los afiliados, con el objeto de detectar y prever deficiencias. Igualmente, evalúa las peticiones de auxilio crediticio de las instituciones financieras.

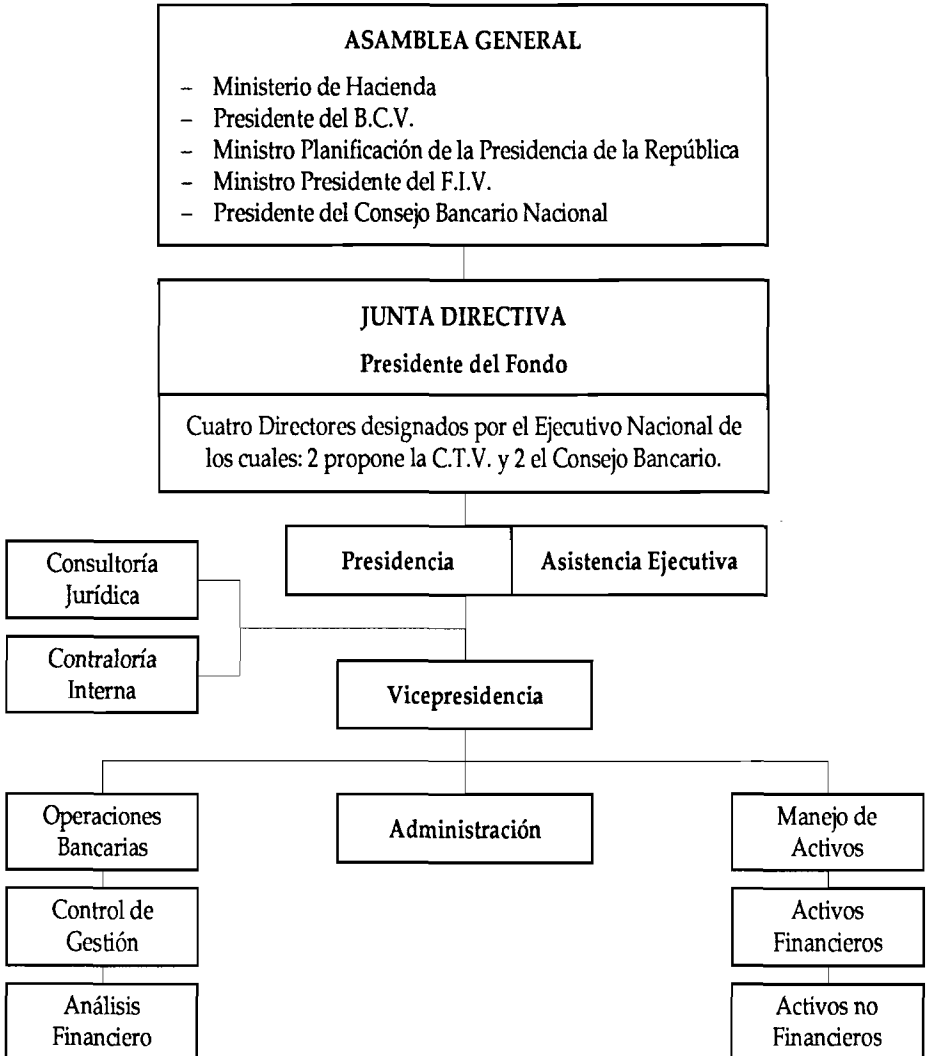
La principal función de la gerencia de manejo de activos consiste en administrar los bienes transferidos al Fondo por el BCV<sup>3</sup> o como resultado de operaciones de auxilio a las instituciones financieras. En la cartera del fondo predominan los instrumentos financieros y los bienes inmuebles.

El FOGADE puede transferir recursos a las instituciones en problemas, a través de cualquiera de los siguientes mecanismos:

---

<sup>3</sup> El Banco Central de Venezuela aprovechó la creación del FOGADE para transferirle activos que había adquirido como consecuencia de la intervención de instituciones financieras en problemas; el FOGADE cancela esta cesión de activos mediante abonos correspondientes al 10% de las utilidades líquidas de cada ejercicio.

Gráfico 1  
**ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL FONDO DE GARANTIA  
 DE DEPOSITOS Y PROTECCION BANCARIA**



F.I.V. = Fondo de Inversiones de Venezuela, fondo de estabilización macroeconómica creado por el gobierno venezolano en la década de los setenta.

C.T.V. = Central de Trabajadores de Venezuela.

Fuente: Memorias FOGADE 1986.

– Otorgamiento de créditos garantizados por activos cedidos en prenda, a plazos de hasta de 10 años, y con la posibilidad del disfrute de tasas preferenciales.

– Aportes de capital mediante la adquisición y suscripción de acciones.

– Adquisición de bienes muebles e inmuebles, con compromiso de recompra por parte de la institución intervenida.

La Junta Directiva de FOGADE puede adquirir los activos a valor en libros o de mercado, a su entera discreción. Cuando se trata de un bien de difícil realización, la operación de compra debe ser aprobada por al menos cuatro de los miembros de aquella instancia.

En lo concerniente al acceso a los fondos, las instituciones afectadas pueden acudir voluntariamente a la Gerencia de Operaciones Bancarias y presentar su solicitud de auxilio. Esta es evaluada por el Departamento de Análisis Financieros, que emite una recomendación a la Junta Directiva, llamada en definitiva a rechazar o aprobar la petición.

La Superintendencia de Bancos, previa autorización del Ministerio de Hacienda, puede proceder a la intervención de una empresa financiera en problemas, requiriendo del FOGADE el aporte de recursos financieros.

En la estructuración de los planes de salvamento de instituciones financieras en problemas, la ley exige resarcir al FOGADE por eventuales pérdidas, siendo potestad del Fondo renunciar a ese beneficio si la compensación compromete el éxito de la operación.

Si en el proceso de intervención el FOGADE adquiere el control accionario de un banco o instituto de crédito, deberá en un plazo no mayor a tres años revender tal paquete accionario al sector privado. Los analistas del Fondo Monetario Internacional consideran excesivo ese lapso, estimando que un año es un horizonte suficiente para deducir si una institución puede ser rescatada o debe ser liquidada, así como para llevar a término una negociación de venta con un tercero. Mientras más expedito es el proceso, con mayor celeridad se recuperan los recursos del Fondo, menor es el deterioro que sufre el patrimonio de este último, y más se reduce el peligro de que el Estado aumente, sin proponérselo, su participación accionaria en el sistema financiero.

El Fondo está habilitado para decidir la fusión de dos o más instituciones intervenidas, sobre la cuales tenga control accionario, si considera que esto ayuda al saneamiento de las mismas. Es importante recordar que todo



auxilio financiero otorgado por el FOGADE debe contar con la aprobación del BCV y del Ministerio de Hacienda.

La asistencia financiera por parte del FOGADE no está condicionada a la remoción de la gerencia de la institución en problemas. El Ejecutivo Nacional puede autorizar al Fondo a exigir la cesión o venta de las acciones necesarias para tomar el control del ente en problemas como requisito previo al otorgamiento de ayuda.

Hasta mediados de 1991, FOGADE ha participado en el auxilio de nueve bancos e institutos de crédito (cuadro 2).

Sólo una pequeña fracción de los recursos del fondo ha sido destinada al pago de los depósitos del público colocados en bancos y sociedades financieras intervenidos y posteriormente liquidados (cuadro 3). En la mayoría de los casos, las mismas instituciones en problemas cancelaron las colocaciones del público con recursos facilitados por el FOGADE.

Cuadro 2  
AUXILIO OTORGADO POR FOGADE A LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS  
(1986-1990)

Años	Nº, nombre y tipo de Institución	Tipo de Ayuda/Monto*
1986	Un banco comercial (Banco de Lara). Dos bancos hipotecarios. (Hipotecarios de Crédito Urbano y Centro Occidental). Una sociedad financiera (Sofizulia).	Bs. 900 millones (US\$ 38,1 millones) en líneas de crédito.
1987	Dos bancos hipotecarios (Hipotecarios de Crédito Urbano y Centro Occidental).	Bs. 2 520,8 millones (US\$ 86,9 millones).
1988	Cuatro sociedades financieras (Bancor, de Los Andes, de Lara y Finalven).	Bs. 2 047,0 millones (US\$ 62,4 millones). el líneas de crédito y compra de activos.
1989	Dos peticiones rechazadas Un banco comercial (Banco Financiero).	- 183 MM (US\$ 4,3 millones) en una línea de crédito.
1990	Dos bancos comerciales (Banco Financiero, Banco Italo).	Extensión del plazo del préstamo de Bs. 183 MM en tres años. Aprobación de préstamo de 1 200 MM para ser desembolsado en 1991.

\* El cambio de dólares al 31 de Diciembre de cada año.  
Fuente: Memorias anuales de FOGADE.

Cuadro 3  
**MONTO DE PAGO DE LOS DEPOSITOS AL PUBLICO CANCELADOS  
 DIRECTAMENTE POR FOGADE EN MILLONES DE Bs.**

Año	Desembolsos
1986	-
1987	17,8
1988	1,3
1989	3,1
1990	1,4

Fuente: Memorias anuales de FOGADE.

Hacia fines de 1990 el sector con mayor participación (54%) en la cartera de ayuda financiera del Fondo era el de las sociedades financieras, seguido por la banca hipotecaria y la comercial, con 24 y 22% respectivamente. Si bien el FOGADE fue creado como respuesta a la quiebra de un importante grupo financiero venezolano, la participación relativa de este sector en la captación de los auxilios se ha reducido desde que se solventaron los problemas de los bancos Comercio y Lara.

El régimen controlado de tasas de interés vigente hasta 1989 y el imperativo de la especialización indujeron a las sociedades financieras y la banca hipotecaria a constituir carteras de negocios más vulnerables, lo que explica que hayan recibido mayores niveles de auxilio financiero que la banca comercial. Las operaciones poco ortodoxas de los grupos financieros en dificultades fueron procesadas a través de entes distintos a sus bancos comerciales, con regímenes regulatorios mucho más laxos.

Las peticiones de auxilio financiero rechazadas en 1989 corresponden a la sociedad financiera Falcon, intervenida previamente en 1984, y al Banco Hipotecario de Crédito Urbano, que en 1986 había recibido de FOGADE una línea de crédito de Bs. 500 MM y aspiraba a recursos adicionales por Bs. 175 MM, más un refinanciamiento de los aportes del pasado.

En 1990 el Banco Financiero recibió una extensión de tres años, para el préstamo de Bs. 183 MM que le fuera otorgado en 1989. De otro lado, el Fondo aprobó un préstamo de 1 200 MM de bolívares al Banco Italo Venezolano, el cual sería desembolsado en 1991, operación que no llegó a materializarse debido a que la institución fue privatizada en marzo de 1991.

### b) *Situación financiera*

La información presentada en esta sección ha sido extraída de los Estados Financieros auditados que el FOGADE publica anualmente. No se suministran datos para 1990, pues a la fecha de elaboración de este informe las memorias anuales no habían sido aprobadas por la junta directiva.

Los activos del FOGADE están conformados por inversiones temporales, operaciones de auxilio financiero, transferencia de bienes efectuada por el Banco Central y transferencia de bienes en pago (Cuadro 4).

Las inversiones temporales representan el primer uso de las primas de seguros cobradas a las instituciones aseguradas. El BCV destina estos recursos a la adquisición de papeles del Estado, los cuales rentan tasas inferiores a las vigentes en el mercado monetario venezolano. En el período 1986-1989, estas inversiones representaron, en promedio, un 23% de los activos del fondo.

Las transferencias de recursos del FOGADE a las instituciones que recurren al auxilio financiero (préstamos, compras de activos, aportes de capital) conformaron alrededor del 26% de los haberes del Fondo en el cuatrienio 1986-89.

Antes de la creación de FOGADE, el BCV realizaba directamente las operaciones de auxilio financiero, producto de las cuales quedaron en su poder diversos activos. Con el objeto de centralizar la gestión de las operaciones de auxilio financiero en una sola institución, tales activos fueron trasladados a su valor en libros al Fondo, pasando a configurar poco más de un tercio de los haberes de éste.

Los bienes recibidos en pago comenzaron a ser representativos en el balance de FOGADE a partir de 1987, llegando en el trienio 1987-89 a totalizar un 17% de los activos. Como su nombre lo indica, representan las transferencias de recursos, en calidad de pago, por parte de aquellas instituciones que han recibido auxilio financiero. Es importante destacar que los bienes transferidos por el BCV y por las instituciones financieras auxiliadas se registraron a sus valores históricos y no de mercado, lo que crea distorsiones a la hora de medir el valor económico de la cartera de activos de la institución, que es, en última instancia, el conjunto de recursos con que cuenta FOGADE para cumplir sus compromisos con los entes asegurados. Algunos de estos activos, es el caso de las ventas de inmuebles, se han realizado

**Cuadro 4**  
**BALANCES GENERALES DE FOGADE**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO**  
 (En miles de Bs. corrientes)

	1986	1987	1988	1989
<b>Activos</b>				
<b>Corto plazo</b>				
Disponibilidad en moneda nacional	9 720	9 666	36 082	41 683
Disponibilidad en moneda extranjera	-	10	24	24
Inversiones temporales	2 710 530	3 109 126	2 666 357	4 496 350
Operaciones de auxilio financiero	4 708 770	2 520 803	4 573 182	4 310 230
Otros activos a corto plazo	22 160	10 122	13 865	35 392
<b>Largo plazo</b>				
Edificio, mobiliario y equipo	410	364	218 527	214 626
Bienes transferidos por el B.C.V.	5 479 000	5 387 137	5 130 553	5 072 678
Inversiones a largo plazo	-	-	-	260 137
Bienes recibidos en pago	-	3 503 131	3 381 032	3 450 775
Otros activos	-	50 930	69 569	95 101
<b>Total activos</b>	<b>12 920 870</b>	<b>14 591 290</b>	<b>16 089 192</b>	<b>17 976 996</b>
Cuentas de Orden	17 705 000	17 705 361	21 915 724	23 421 330
<b>Pasivos</b>				
Obligaciones a corto plazo	15 440	23 191	34 775	141 739
<b>Banco Central de Venezuela</b>				
Corto Plazo	70 120	31 771	33 465	30 499
Anticipos recibidos	5 929 880	5 898 113	5 864 649	5 834 150
Bienes transferidos por pagar	5 578 150	5 578 145	5 578 145	5 578 145
<b>Total Banco Central de Venezuela</b>	<b>11 508 030</b>	<b>11 508 029</b>	<b>11 476 258</b>	<b>11 442 794</b>
Otras cuentas acreedoras	531 770	1 376 897	1 598 344	1 592 696
<b>Total Pasivo</b>	<b>12 125 360</b>	<b>12 908 118</b>	<b>13 109 378</b>	<b>13 177 229</b>
<b>Patrimonio y Reservas</b>				
Aportes de banco e institutos de crédito	464 160	1 096 808	2 137 998	3 716 235
Otras reservas	341 070	586 364	841 816	1 083 532
<b>Total patrimonio y reservas</b>	<b>795 510</b>	<b>1 683 172</b>	<b>2 979 814</b>	<b>4 799 767</b>
<b>Total pasivo y patrimonio</b>	<b>12 920 870</b>	<b>14 591 290</b>	<b>16 098 192</b>	<b>17 976 996</b>
Cuentas de orden per-contrá	17 705 000	17 705 361	21 915 724	23 421 330

a valores superiores a los históricos, pero respecto de la cobranza de créditos se han debido ofrecer condiciones financieras blandas a los deudores con el objeto de no perder la acreencia.

Parece aconsejable que FOGADE revise su cartera de activos y proceda a la venta de algunas de estas acreencias a la banca, eliminando problemas de seguimiento de carteras. Se sugiere que sea más agresivo en la enajenación de inmuebles, sin perjuicio de retener algunos de ellos en su cartera de inversión a largo plazo, como mecanismo de protección inflacionaria.

De otro lado, el grueso (88%) de los pasivos de FOGADE tiene como emisor al BCV. Con objeto de dotarlo de recursos para efectuar operaciones de auxilio financiero, el instituto emisor otorgó al fondo, a la creación del mismo, préstamos por 6 000 millones de bolívares. Adicionalmente, le transfirió activos por otros 5 000 millones, acumulados a consecuencia de la concesión de auxilios financieros antes de esa fecha. El resto de los pasivos corresponden a operaciones de corto plazo, que no merecen particular mención.

Las cuentas patrimoniales del FOGADE están compuestas por la capitalización de las primas aportadas por las instituciones aseguradas, las que en 1989 representaron el 78% del total.

La creación de reservas obedece a la necesidad de cubrir eventuales pérdidas. Estas pueden provenir de la enajenación de activos adquiridos a valor histórico, tanto al BCV como a las instituciones financieras, y de las operaciones de auxilio financiero. Sirven, asimismo, para crear apartados para cancelar al BCV los pasivos producto de las transferencias de bienes.

En los comienzos del FOGADE las reservas totalizaban un 35% de sus cuentas patrimoniales, participación que ha tendido a declinar respecto de los aportes patrimoniales de los asegurados.

En lo tocante a los estados de resultados o de ganancias y pérdidas, el Fondo da cuenta de tres fuentes de ingresos: el cobro de intereses de las operaciones de auxilio financiero, los intereses devengados por las colocaciones de excedentes temporales, y los ingresos generados por los bienes transferidos por el Banco Central y las instituciones financieras auxiliadas. Las inversiones temporales representan, en promedio, el 60% de los ingresos, seguidas en orden de importancia por los ingresos de operaciones de auxilio financiero (38%). La estructura de egresos es relativamente simple, toda vez que el 60% está conformado por sueldos y gastos administrativos (Cuadro 5).

El FOGADE ha reportado utilidades contables todos los años desde su fundación, las cuales han representado del orden del 1,3% del valor de sus activos. Sin embargo, no cabe concluir que goza de buena situación financiera, dado que el análisis es incompleto, considerando la existencia de valores ocultos, producto de la adquisición de activos por parte del fondo a valores históricos. Tampoco se conoce el valor real de la garantía que el Fondo extiende a sus afiliados. Las primas de seguros a los depósitos no se determinan sobre la base de cálculos actuariales, es decir la evaluación de las magnitudes de las pérdidas en que se podría incurrir, ponderadas por su probabilidad de ocurrencia. Por el contrario, se las determina, simplemente, como un porcentaje fijo sobre los depósitos de las instituciones financieras, con prescindencia de la calidad de las respectivas carteras de créditos.

El sistema financiero venezolano ha estado sometido por muchos años a regímenes administrados de tasas de interés, a la segmentación forzosa de sus actividades de intermediación y a cuotas obligatorias de carteras de crédito en sectores que el Estado ha considerado prioritarios. Tales exigencias han atentado contra la flexibilidad que el sistema necesita para regular el nivel de riesgo de sus carteras de activos.

Los créditos de los grupos bancarios se han concentrado, en porcentajes que exceden los niveles aconsejables por una sana política de diversificación, en empresas relacionadas con sus accionistas.

La grave recesión que ha afectado en los últimos años a la economía venezolana, la drástica devaluación del bolívar y el alza sustancial de las tasas de interés real deben haberse traducido en un deterioro de las carteras de crédito, con el incremento consiguiente de los riesgos que encara el FOGADE. Por otra parte, el congelamiento de los topes nominales de protección ha erosionado la garantía efectiva que el fondo ofrece a sus depositarios. La incidencia neta de estos dos elementos es difícil de estimar.

### *c) Problemas y limitaciones*

La carencia de autonomía legal es uno de los principales obstáculos que enfrenta esta institución en el cumplimiento de sus funciones. El Ejecutivo Nacional nombra directa o indirectamente a tres de los cinco miembros de la Asamblea General del FOGADE, así como al presidente y los cuatro in-

Cuadro 5  
ESTADOS DE GANANCIAS Y PERDIDAS  
AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO  
(En miles de Bs. corrientes)

	1986	1987	1988	1989
<b>Ingresos:</b>				
Ingresos financieros	74 290	35 660	73 726	189 076
Operaciones de auxilio financieros	204 230	107 007	376 874	28 119
Inversiones temporales B.C.V.	3.000	-	88 035	21 134
<b>Total Ingresos Financieros</b>	<b>281 520</b>	<b>142 667</b>	<b>538 636</b>	<b>491 329</b>
Otros	-	17 808	43 526	65 937
<b>Total Ingresos</b>	<b>281 520</b>	<b>160 475</b>	<b>582 162</b>	<b>557 266</b>
<b>Egresos:</b>	-	4 912	9 771	9 468
Intereses sobre anticipos del Banco Central	872	10 414	24 034	46 126
Sueldos y otros gastos de personal	10 390	3 646	9 196	19 890
Otros	1 850	-	-	-
<b>Total Egresos</b>	<b>20 960</b>	<b>18 972</b>	<b>43 002</b>	<b>75 484</b>
<b>Utilidad en Operaciones</b>	<b>260 560</b>	<b>141 503</b>	<b>539 160</b>	<b>481 782</b>
<b>Transferencias para apartados:</b>				
Apartado para contingencias de bienes transferidos	-	-	134 627	26 760
Apartado para contingencias de bienes recibidos	-	-	107 175	121 891
Apartado para contingencias de operaciones	-	-	19 534	89 404
Apartado estatutario según Art. 53 del Estatus Org.	-	-	11 733	1 060
<b>Total transferencias para apartados</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>273 069</b>	<b>239 116</b>
<b>Utilidad neta</b>	<b>260 250</b>	<b>141 503</b>	<b>266 091</b>	<b>242 666</b>

tegrantes de la junta directiva, aparte de disponer de amplias atribuciones para intervenir en las operaciones del fondo (Gráfico 1).

El suministro de recursos adicionales al patrimonio del Fondo es resorte privativo del Ejecutivo Nacional, el que puede condicionar o vetar, en forma directa o a través del Ministerio de Hacienda, la concesión de auxilios financieros. Asimismo, puede aprobar o rechazar los procedimientos mediante los cuales los tenedores de depósitos acceden a las garantías.

La escasa autonomía institucional del FOGADE y de la Superintendencia retarda e incluso impide la adopción de medidas de profilaxia financiera, tales como la reposición de capital o la intervención de las instituciones insolventes.

Aparte del muy conocido solapamiento de funciones entre el BCV, el FOGADE y la Superintendencia, existen importantes vacíos en el marco regulatorio que restan efectividad a las acciones del fondo. No hay criterios explícitos para diferenciar cuándo una institución financiera presenta problemas de liquidez transitorios, y cuándo estos problemas revisten naturaleza estructural. De hecho no existen indicadores de niveles mínimos de liquidez bancaria. Cuando se considera que los problemas de liquidez son transitorios, interviene el Banco Central, a través de anticipos y redescuentos, pero cuando los mismos parecen reflejo de desequilibrios estructurales entra a participar el FOGADE, previa intervención de la entidad afectada por parte de la Superintendencia.

De otro lado, las multas por las faltas en que incurrir las instituciones financieras no han sido actualizadas de acuerdo a la inflación, por lo que en términos reales son en la actualidad muy bajas. Además, no existe la certeza que el sistema sea capaz de ejecutar la pena, lo que erosiona la eficiencia de los mecanismos regulatorios. Tampoco hay sanciones reales para los gerentes que en el ejercicio fraudulento de sus funciones comprometan el patrimonio de los bancos e institutos de crédito. Los montos de las multas por incumplimiento en lo tocante a los aportes al fondo o el envío de información pertinente no se han actualizado con la inflación, por lo que el valor real de las multas ha estado erosionándose en forma sistemática.

Otra de las limitaciones estriba en que no está contemplada entre las atribuciones de la Asamblea General del Fondo la dictación de pautas acerca de lo que debe ser la filosofía de cobertura de riesgos dentro del sistema bancario. De hecho, ninguna de las instituciones que conforman el sis-



tema de regulación de la banca en Venezuela tiene asignada la responsabilidad de definir qué tipo de instituciones financieras se quieren, que labores deben cumplir, etc.

La indefinición alcanza incluso al apoyo financiero del FOGADE a las instituciones en apuros. A diferencia de una empresa de seguros convencional, el fondo no establece relaciones explícitas entre el monto de sus primas de cobertura y el riesgo del cual se hace solidario. Los afiliados cotizan en función de sus volúmenes de depósitos, y no de la calidad de los activos asegurados, lo que configura un caso de selección adversa. Así las instituciones mejor administradas subsidian a las restantes. Dado que los problemas de selección adversa se resuelven con sistemas de incentivos que compatibilicen el comportamiento deseado con el objetivo perseguido, es aconsejable que la prima pagada al fondo pase a ser función de la calidad de los activos y la historia de cada banco, entre otras variables relevantes.

En la medida en que las carteras de riesgo de los afiliados son expresadas de acuerdo a sus valores en libros, y no a sus valores de mercado, el Fondo está impedido de calcular su verdadera exposición ante el estallido de una crisis financiera; mucho menos puede definir si su patrimonio es adecuado para asumir las eventuales pérdidas.

Vale la pena mencionar que la potestad del Ejecutivo Nacional para transferir recursos al FOGADE es *de facto* una "garantía abierta" de la Nación a los depósitos del público. Esto puede ser interpretado como una opción *put* (de venta) que el Estado entrega en forma gratuita a los depositantes. El plazo de vencimiento de esta opción es el plazo a que se toman los depósitos. El activo sobre la cual está inscrita la opción es el activo del banco; y su precio de ejercicio, el capital del FOGADE. El valor de la opción incide sobre los recursos que la Nación está comprometiendo en caso que se la ejecuten. La opción aumenta de precio cuando los activos de los bancos se tornan más riesgosos; y como los banqueros no tienen incentivos para aminorar este riesgo, la Nación está comprometiendo recursos futuros.

Las memorias anuales de FOGADE insisten en que la creación de este organismo ha servido para que el público depositante recupere la confianza en el sistema financiero. Destaca que ello se ha conseguido sin necesidad de transferencias directas de recursos con cargo al presupuesto nacional. Sin embargo, es preciso advertir que la garantía del Ejecutivo Nacional de actuar como suministrador de fondos de último recurso en una crisis finan-

ciera es una manera de comprometer el presupuesto nacional a futuro.

Examinemos ahora los riesgos de descapitalización que encara el FOGADE. Aparte de los derivados de la indefinición de la extensión de la cobertura que el fondo otorga a las empresas financieras, se atenta, sin duda, contra el patrimonio del mismo cuando se conceden préstamos en condiciones blandas.

El Fondo se descapitaliza cuando entrega en administración sus excedentes de efectivo al BCV, ya que éste compra instrumentos de la deuda pública nacional a sus valores nominales, la cual renta tasas de interés muy inferiores las existentes en el mercado financiero local. En 1988 el BCV colocó fondos de FOGADE a tasas inferiores al 12,5%, en circunstancias de que por fondos a plazos similares el mercado bancario pagaba hasta un 27% (cuadro 6), situación que se repitió en 1989 (cuadro 7). De esta manera, el FOGADE ha subsidiado el gasto público mediante el cobro de bajos intereses.

Los estatutos del fondo estipulan las normas contables bajo las cuales deben registrarse las operaciones. Muchas de ellas se inspiran en las exigidas por la Superintendencia de Bancos a la banca comercial, en tanto que otras intentan reconocer rasgos muy específicos de la actividad del Fondo. A continuación se mencionan algunas de las normas que pueden afectar el funcionamiento del sistema.

Las pérdidas del Fondo pueden ser diferidas. Su Estatuto Orgánico dispone que las pérdidas pueden ser tratadas como cargos diferidos hasta que se produzca una utilidad contra la cual cancelarlas. Sin embargo, a efectos de transparencia contable, es más sano reconocer las pérdidas cuando éstas se producen o, mejor aún, crear reservas *a priori*. No obstante, consciente de que al recibir activos del BCV y de la banca privada puede incurrir en pérdidas futuras, producto del deterioro del valor de tales activos, el FOGADE ha creado un fondo compensatorio de reserva.

El Fondo recibe bienes traspasados a valores en libros y no a valores de mercado. FOGADE ha recibido del Banco Central bienes que este último adquirió en las operaciones de salvamento efectuadas con anterioridad a la creación del Fondo. Tales bienes son transferidos al valor en que figuran en los libros del Banco Central. Similar criterio se aplica para las compra de activos y/o carteras de instrumentos financieros a las instituciones que reciben auxilio. Si se siguen los principios de contabilidad gene-

Cuadro 6  
COMPOSICION DE LA CARTERA DE EXCEDENTES  
DE EFECTIVO DE FOGADE EN 1988

Valores Emitidos o Avalados por la Nación

Decreto N°	Valor Nominal (miles de bolívares corrientes)	Costo	Tasa de Interés %
281	26 353	25 457	11,50
636	700 000	700 000	12,25
366	50 000	49 325	12,00
356	17 500	17 500	12,00
724	480 260	480 260	12,00
723	4 810	4 810	12,00
805	54 500	54 500	12,00
802	1 685	1 685	12,00
832	3 500	3 500	12,00
245	2 000	2 000	12,00
2 030	1 177	1 162	7,00
1 332	5 511	5 511	11,50
	1 347 296	1 345 710	

Obligaciones emitidas por instituciones financieras:

- Cédulas Hipotecarias, entre el 8,5% y el 12,5% anual de interés con un valor nominal igual al costo.	1 318 147
- Certificados de Ahorro en Fideicomiso en el Banco Central de Venezuela.	2 500
Total:	5 779 692

Fuente: Memoria de FOGADE 1988.

Cuadro 7  
**COMPOSICION DE LA CARTERA DE EXCEDENTES  
 DE EFECTIVO DE FOGADE EN 1989**

**Valores Emitidos o Avalados por la Nación**

Decreto N°	Valor Nominal (miles de bolivares corrientes)	Costo	Tasa de Interés %
281	26 353	25 457	11,50
636	700 000	700 000	12,25
366	50 000	49 325	12,00
356	17 500	17 500	12,00
724	480 260	480 260	12,00
723	4 810	4 810	12,00
805	54 500	54 500	12,00
802	1 685	1 685	12,00
832	3 500	3 500	12,00
245	2 000	2 000	12,00
829	146 000	146 000	12,00
474	124 000	24 000	12,25
562	200 100	200 100	31 65
442	52 947	52 947	32,20
276	21 600	21 600	12,00
1 071	51 000	51 000	12,00
1 335	5 511	5 511	11,50
	3 215 879	3 112 737	

Valores emitidos o avalados por  
 la Nación en fideicomiso en el  
 Banco Central de Venezuela.

Decreto N° 276	1 200	1 200	12,00
----------------	-------	-------	-------

**Obligaciones emitidas por instituciones financieras:**

- Cédulas Hipotecarias, entre el 8,5% y el 12,5% anual de interés con un valor nominal igual al costo.	2 648 894
- Certificados de Ahorro en Fideicomiso en el Banco Central de Venezuela.	6 061
<b>Total:</b>	<b>4 496 350</b>

Fuente: Memoria de FOGADE 1989.

Cuadro 8  
**SALDOS DE LOS AUXILIOS FINANCIEROS**  
**AL 31 DE DICIEMBRE DE CADA AÑO**  
(Miles de millones de Bs.)

Sector	1990		1989		1988		1987		1986	
	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%	Saldo	%
Banca										
Comercial	901,4	22,0	911,5	20,6	1 078,7	23,5	720,0	29,0	400,0	44,4
Sociedades										
Financieras	2 269,4	54,0	2 369,0	53,6	2 340,2	51,0	600,8	23,0	-*	
Banca										
Hipotecaria	999,1	24,0	1 138,7	25,8	1 173,8	25,5	1 200,0	48,0	500,0	55,6
Total	4 169,9	100,0	4 419,2	100,0	4 592,7	100,0	2 520,8	100,0	900,0	100,0

\* Pago de depósitos al público, por un monto inferior a 1 MM.

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de FOGADE.

ralmente aceptados, todos estos traspasos deberían hacerse a valores de mercado, pues de lo contrario se corre el peligro de descapitalizar el Fondo, haciéndole asumir pérdidas que pertenecen a otras instituciones. La contabilización de las transferencias a valor en libros puede estimular, por encima de los niveles máximos de exposición que el FOGADE desearía tomar, la inyección de recursos a entes insolventes, aparte de que constituye un desconocimiento *ex profeso* del hecho incuestionable de que las carteras de crédito de los bancos insolventes presentan graves problemas.

## 2. Control de la solvencia y liquidez

La supervisión y control de las actividades de negocios de los bancos comerciales y otros institutos de crédito está a cargo de la Superintendencia de Bancos, la cual es una unidad de servicio técnico adscrita al Ministerio de Hacienda. Las atribuciones de la Superintendencia se encuentran definidas en el título XV de la Ley General y otros Institutos de Crédito. Sin embargo, en el plan de reforma del sistema financiero se contempla separar el cuerpo jurídico de la Superintendencia, elevándolo a la categoría de Ley Orgánica, de modo de ampliar el alcance de sus facultades.

Debido a su carácter de unidad técnica, la Superintendencia debe contar con la aprobación del Ejecutivo Nacional, del Ministerio de Hacienda o del Banco Central para el ejercicio de las más elementales labores de regulación y control. En la generalidad de los casos, el Ejecutivo Nacional tiene la potestad de modificar las recomendaciones sugeridas por la Superintendencia.

A continuación se presentan los principales mecanismos de regulación que buscan preservar la solvencia y liquidez de la banca. Se mencionan las atribuciones y poderes de la Superintendencia y de los demás organismos reguladores que participan en el proceso.

*a) Información requerida por la Superintendencia*

Gran parte de información requerida por la Superintendencia de Bancos a los entes bajo su jurisdicción tiene por objeto garantizar el cumplimiento de las distintas regulaciones enunciadas en la Ley General de Bancos.

Los informes solicitados por la Superintendencia pueden ser de carácter general, esto es exigibles a todas las instituciones del sector financiero; específicos; relativos sólo a las entidades intervenidas; referentes a la constitución de la cartera agrícola; concernientes a garantías; y sobre los estados financieros.

Se listan enseguida los informes de carácter general y la frecuencia con que han de ser remitidos a la Superintendencia.

- Posición diaria de efectivo, colocaciones y depósitos. Semanal.
- Obligaciones directas e indirectas contraídas con el público. Mensual.
- Bienes inmuebles recibidos en pago. Semestral.
- Control de existencia de bienes muebles y valores adjudicadas en pago. Semestral.
- Control de existencia de inmuebles destinadas a oficinas de bancos. Semestral.
- Notificaciones de traspasos y cesión de acciones. Esporádica.
- Operaciones de fideicomiso. Mensual.
- Emisión de bonos quirografarios. Quincenal. Información exigida sólo a bancos hipotecarios, sociedades financieras y arrendadoras.
- Relación de bonos quirografarios. Mensual.
- Saldos de bonos quirografarios en poder del público. Mensual.

- Certificados de ahorros emitidos. Quincenal. Obliga a bancos hipotecarios y sociedades financieras.
- Relación de los certificados de ahorro. Mensual.
- Saldos de los certificados de ahorro en poder del público. Mensual.
- Emisión de certificados de depósitos emitidos. Mensual.
- Saldos de los depósitos a plazos negociables por escala y vencimiento. Mensual.
- Certificados de depósitos a plazo negociables y no negociables efectuados por instituciones financieras domiciliadas en el país. Quincenal.
- Saldos de los depósitos a plazo por escala. Quincenal.
- Inversiones y créditos no autorizados. Semestral.
- Nómina de Junta Directiva. Ocasional.
- Nómina de funcionarios y empleados. Semestral.
- Operaciones de mesa de dinero. Mensual.
- Operaciones realizados por la mesa de dinero. Mensual.
- Evolución de la cartera clasificada por la Superintendencia de Bancos. Semestral.
- Resumen de la evolución de la cartera clasificada por la Superintendencia de Bancos. Semestral.
- Situación de los créditos especialmente mencionados por la Superintendencia de Bancos. Semestral.
- Recaudos de Asamblea cada vez que haya asambleas generales de accionistas.

En cuanto a los formularios específicos, las sociedades financieras, los bancos comerciales e hipotecarios, las casas de cambios, los emisores de tarjetas de créditos y los Fondos de Activos Líquidos, pese a no estar estos últimos regidos por la Ley General de Bancos, deben enviar informes específicos respecto de su actividad económica. Ellos se refieren en lo fundamental al origen de las fuentes de fondos, el uso de los recursos por tipos de colocaciones y vencimiento de los mismos, las distribuciones de carteras entre entes públicos y privados, y los listados de corresponsalías de bancos extranjeros.

A su vez, los informes solicitados a las instituciones intervenidas por la Superintendencia tienen por objeto constatar la existencia de activos en poder de aquellas, la composición de los mismos según tipo de instrumen-

tos y monedas (en el caso de bienes muebles), y el cumplimiento de obligaciones derivadas de la tenencia de tales activos.

Los informes sobre constitución de cartera agrícola deben ser emitidos mensualmente por los bancos comerciales. Aquellos sobre garantías dan cuenta de los activos que respaldan las emisiones de créditos garantizados y deben emitirse cada tres meses.

Los estados financieros, que incluyen balances generales y estados de ganancias y pérdidas, deben enviarse en forma semestral. Asimismo, trimestralmente deben suministrarse a la Superintendencia datos acerca de la composición de las carteras de activos, por vencimiento, tipo de actividad, garantías, etc. Formularios similares se usan para conocer la composición de los depósitos del público y el estado en las instituciones financieras.

Los antecedentes exigidos por la Ley General de Bancos y por los decretos presidenciales relativos al otorgamiento de créditos a sectores económicos considerados prioritarios son en general de escasa utilidad para determinar la estabilidad económica de las instituciones financieras. Los documentos elaborados por las instituciones se limitan a describir los activos y pasivos, sin ofrecer antecedentes respecto de la calidad económica de los mismos, como, por ejemplo, sus valores de realización o la cobertura real de las garantías. Por otro lado, la insuficiencia de los recursos de que dispone la Superintendencia impide el procesamiento de buena parte de la información solicitada.

Las restricciones a la constitución de carteras de créditos no tienen como principal objeto poner límites a los riesgos que pueden asumir los bancos. Apuntan más bien a que la asignación del crédito se haga de acuerdo a los lineamientos económicos del Estado, explicitados en la Ley General de Bancos. No existen formularios diseñados en forma explícita para medir los riesgos de tipo cambiario o los relativos a las fluctuaciones de tasas de interés, lo cual hasta cierto punto es comprensible, pues hasta febrero de 1983 Venezuela mantuvo un tipo de cambio único frente al dólar americano; y hasta marzo de 1989, un régimen controlado de tasas de interés. Sin embargo, las instituciones financieras sí que han estado expuestas a tales riesgos, dado que pueden tener activos y pasivos en moneda extranjera, además de que han pagado y cobrado, a través de artificios contables, tasas de interés por encima de las fijadas oficialmente.

Las clasificaciones de carteras de crédito se han desarrollado para me-



dir concentraciones en términos de actividad económica, tipo de vencimiento u otros criterios asociados a la elaboración de estadísticas gubernamentales. La Superintendencia no mide los riesgos de los activos poseídos por los entes por ella regulados; inclusive, existen ambigüedades que permiten a los bancos retrasar a su arbitrio el reconocimiento de la existencia de créditos morosos, devengando intereses sobre activos financieros de baja calidad.

*b) Regulaciones sobre constitución de carteras de crédito y tenencia de otros activos financieros*

El sistema financiero venezolano se desarrolló bajo la premisa de que era necesaria la especialización en la intermediación de fondos. Por tal motivo, la Ley General de Bancos hace mucho énfasis en la definición del tipo de actividades de las distintas instituciones financieras, la naturaleza de sus fuentes de fondos, los plazos máximos que pueden otorgar en sus operaciones crediticias, así como en el porcentaje de recursos que deben destinar a cada uno de los principales sectores de la economía nacional.

A los bancos comerciales les está permitido adquirir, vender, descontar y redescantar giros, letras de cambio y otros documentos de crédito, siempre que el plazo de vencimiento de los mismos no sea superior a un año al momento de su adquisición. Este tipo de operaciones no podrá exceder al 20% de las colocaciones de cada entidad. Pueden asimismo otorgar y obtener anticipos con garantía en documentos de crédito por plazos menores a un año. Están autorizados, igualmente para:

- Comprar y vender títulos de la deuda pública nacional, así como valores emitidos por empresas del Estado o el Banco Central.

- Comprar y vender obligaciones de empresas públicas y privadas de primer orden, siempre y cuando estas operaciones no superen el 30% de la cartera del banco. Si tales inversiones fuesen a vencimientos superiores a tres años, ellas no podrán exceder el 15% del capital o reservas del banco.

- Otorgar créditos a plazos de hasta cinco años, siempre que haya garantías reales y que estos recursos se destinen a la producción de bienes.

- Otorgar crédito a plazos de hasta cinco años para la compra, venta, exportación e importación de bienes de capital, siempre y cuando haya garantías reales y que estos préstamos no excedan del 25% de los activos del banco.

- Otorgar créditos al sector agrícola, con garantías reales y períodos de gracias según lo definan el Ejecutivo Nacional.

- Otorgar créditos hasta cinco años para financiar la creación de infraestructura turística.

En cambio, les está vedado tener obligaciones a la vista o a plazos por cantidades que excedan 20 veces su capital pagado y reservas; y obligaciones contingentes por montos que que más que dupliquen su capital pagado y reservas, tope que puede ampliarse hasta en 40% sí el Ejecutivo Nacional, previa recomendación del Banco Central, lo considera conveniente. Tampoco pueden mantener colocaciones en monedas o valores extranjeros en cantidades superiores al 5% de los depósitos recibidos en moneda nacional. Les está prohibido asimismo adquirir acciones de empresas en cantidad superior al 20% del capital bancario, ni controlar más del 10% de las acciones de empresa alguna.

En el caso de los bancos hipotecarios, están autorizados a captar fondos a corto plazo, siempre que los coloquen a plazos similares. La significación de los préstamos sobre inmuebles suburbanos tiene un tope equivalente a 25% de la cartera de crédito de cada entidad y ninguno de ellos debe ser otorgado a plazos superiores a 25 años. El monto máximo de los préstamos corresponde al 75% del valor del inmueble dado en garantía. Los recursos asignados para préstamos individuales no pueden ser superiores al equivalente del triple del capital pagado y reservas del banco.

La emisión de cédulas hipotecarias con garantías globales o específicas requiere el voto favorable de dos tercios de los miembros de la junta directiva del banco hipotecario de que se trate. La compra de acciones de empresas tiene un tope equivalente al 20% del capital y reservas; en ningún caso se puede controlar más del 10% de capital pagado de una empresa. Los bancos hipotecarios tienen prohibida, además, la recompra de sus propios instrumentos de captación (cédulas hipotecarias) por debajo de sus valores nominales.

Las sociedades financieras se encuentran habilitadas para poseer, suscribir, comprar, vender y conservar acciones y cuotas de capital de empresas mercantiles; suscribir o colocar obligaciones de empresas privadas; conceder préstamos o adquirir créditos con garantía de documentos mercantiles, siendo potestad del Banco Central la de fijar las modalidades de estos últimos. Pueden asimismo otorgar créditos para actividades agrícolas, pe-

cuarias y forestales, con garantías y plazos inferiores a 20 años; créditos hipotecarios a plazos inferiores a 20 años; y créditos para la compra, venta, exportación e importación de bienes de capital, siempre y cuando sean a plazos no superiores a siete años y no comprometan más del 25% del capital de la respectiva institución.

Estas entidades deben constituir un fondo de liquidez en efectivo o en valores emitidos o avalados por la nación, equivalente al 8% del valor de los instrumentos de captación de recursos vendidos al público (bonos financieros).

Les está prohibido, en cambio, recibir depósitos a la vista, conceder créditos en cuenta corriente, tener obligaciones directas por un monto superior a 20 veces su capital pagado y reservas, aceptar obligaciones contingentes por un monto que más que duplique su capital pagado y reservas, y recomprar sus instrumentos de captación de fondos por debajo de su valor nominal.

Para abrir un banco comercial se requiere un capital pagado de Bs. 120 millones (US\$ 2,2 millones al cambio de 54 Bs./\$ al 30/03/91) en el área metropolitana de Caracas, y de Bs. 50 millones (US\$ 925 mil) en el interior de la República. Respecto de aquellas instituciones que deseen establecer oficinas en el exterior o tener participaciones societarias en bancos en el extranjero, la exigencia de capital pagado sube a Bs. 200 millones (US\$ 3,7 millones). En el caso de las sociedades financieras establecidas en el área metropolitana de Caracas, el capital pagado mínimo asciende a Bs. 60 millones (US\$ 1,1 millones), y a Bs. 30 millones (US\$ 550 mil) si se establecen en el interior de la República. A su turno, a los bancos hipotecarios se les exige un capital pagado de Bs. 60 millones (US\$ 1,1 millones). Por último, para fundar una compañía comercializadora de títulos valores o de participaciones en pools de inversión, se requiere un capital pagado de Bs. 20 millones (US\$ 370 mil), como mínimo. Es potestad del Ejecutivo Nacional, previa recomendación del BCV, exigir un incremento de hasta un 30% del capital mínimo pagado, si las condiciones económicas así lo requieren. Esta es la única referencia explícita a nuevos aportes o reposiciones de capital para aquellas instituciones regidas por la ley de bancos y otros institutos de crédito.

Cuando un banco pierde el 25% de su capital cae automáticamente en un régimen de liquidación, a menos que los accionistas repongan el di-

nero perdido o redimensionen la institución para hacerla cónsona con el capital existente. Los pasivos con accionistas no se reconocen como aportes de capital.

El Superintendente está autorizado para ordenar la constitución de apartados especiales de contingencia de cartera cuando así lo considere necesario. No hay otras referencias a este tema en la Ley General de Bancos.

Las instituciones financieras tienen la obligación de publicar durante la primera quincena de cada mes los balances correspondientes al mes anterior, en un diario de reconocida circulación. La confección de tales estados financieros ha de ceñirse a las especificaciones de la Superintendencia en lo referente a agrupación y clasificación de la información. Los balances mensuales no necesitan estar auditados por una firma de auditoría externa, a diferencia de lo que sucede con los correspondientes a los cierres semestrales.

Cuando una institución financiera incurre en atrasos o quiebra o existe el peligro de que su insolvencia afecte al resto del sistema, la Superintendencia, en consulta con el Banco Central y con el FOGADE, puede adoptar medidas preventivas, las cuales incluyen la suspensión de funcionarios que hayan incurrido en faltas.

Si las recomendaciones de la Superintendencia no son acatadas, el Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, interviene la institución, nombrando una junta interventora dotada con amplios poderes, a la que puede incluso eximírsela del cumplimiento de las normas estipuladas en los requerimientos de la Ley General de Bancos. Esa junta dispone de 90 días para presentar posibles soluciones a los problemas de la institución intervenida; a su vez, el Ejecutivo Nacional debe en los siguientes 30 días tomar una decisión. No existen plazos definidos para los procesos de intervención, habiéndose algunos de ellos prolongado por años.

### **3. Insolvencias bancarias en 1985-1989**

A partir de su creación en 1985, el FOGADE ha participado en el auxilio de 12 instituciones financieras. Describiremos en esta sección los cinco programas de ayuda considerados más ilustrativos en el manejo de las crisis de solvencia financiera en Venezuela.

### *Banco de Comercio*

La quiebra del Grupo Financiero del Banco de Comercio en 1985 sirvió de catalizador para la creación de FOGADE. Este suministró recursos facilitados por el BCV, pues las instituciones financieras no habían comenzado aún a pagar sus primas de seguros de depósitos.

La insolvencia de este conglomerado<sup>4</sup> fue consecuencia de malos manejos gerenciales y de una excesiva concentración de créditos en empresas relacionadas con los accionistas de esa institución, cuyas dificultades económicas terminaron repercutiendo sobre la cartera de colocaciones del grupo. Se comenta que si bien ya en 1984 el mundo bancario tenía clara conciencia de la aguda crisis que vivía este *holding*, el estallido logró ser postergado hasta junio de 1985 gracias a los depósitos de empresas del Estado y a la elevada significación de los redescuentos por parte del BCV, que en algún momento llegaron a representar el 48% del total de estas operaciones dentro del sistema financiero venezolano.

Durante la fase inicial de intervención, la gerencia del conglomerado se mantuvo en funciones, por lo que parte de los auxilios financieros se destinaron a préstamos a las mismas empresas que habían contribuido a la insolvencia del grupo. El FOGADE inyectó unos Bs. 3 800 millones (US\$ 253,3 millones al tipo de cambio libre de 15 Bs./US\$. al 31/12/85), bajo las modalidades de créditos preferenciales y compra de activos. Con estos recursos se cancelaron los depósitos a las personas naturales y jurídicas, así como los préstamos del mercado interbancario y del BCV.

Dado que fue imposible restablecer la confianza del público en el Grupo Comercio, el Ejecutivo Nacional decretó la revocación de las licencias de funcionamiento a las distintas empresas financieras del grupo, con excepción de una arrendadora financiera. A comienzos de 1991, el FOGADE administraba activos y pasivos aún no vencidos de remanentes a la intervención de este grupo financiero.

---

<sup>4</sup> Grupo Financiero Comercio: Formado por un banco comercial, una sociedad financiera y dos compañías arrendadoras.

### *Banco Hipotecario Centro Occidental*

Fue intervenido en octubre de 1985, debido a una excesiva concentración del riesgo crediticio en empresas relacionadas, a un elevado volumen de activos inmovilizados y a una grave crisis de iliquidez. El FOGADE le inyectó Bs. 762 millones (US\$ 63,5 millones, al cambio de Bs. 15/US\$ al 31-12-85), para soportar la corrida de depósitos y cumplir acreencias con instituciones bancarias. Se tenía proyectado invertir, adicionalmente, Bs. 250 millones (US\$ 16,6 millones), con objeto de reponer el capital existente y facilitar la posterior venta del banco. Sin embargo, discrepancias entre el FOGADE y la gerencia de la institución respecto de los usos de los fondos de auxilio financiero, que se destinaron a un plan de expansión considerado agresivo por el Fondo, llevaron al abandono de ese proyecto. El banco fue posteriormente vendido al sector privado.

### *Banco de Lara*

Problemas de liquidez y una elevada inmovilización de créditos hicieron que la Superintendencia recomendara al Banco de Lara solicitar un crédito de Bs. 400 millones (US\$ 16,9 millones al cambio 23,6 Bs./US\$. al 31/12/86) al FOGADE. Este crédito dio estabilidad financiera al banco y a sus empresas asociadas. Meses después, el Banco fue vendido al Grupo Provincial, el principal conglomerado privado del país. Algunos analistas bancarios, entre ellos, los del Banco Mundial, afirman que el Banco de Lara recibió ayuda en condiciones excesivamente benignas, ya que de otra forma el Grupo Provincial se hubiese negado a absorberlo. De hecho, el auxilio financiero terminó de cancelarse en diciembre de 1991, esto es cuando todavía faltaban cinco años para su vencimiento.

### *Banco Hipotecario de Crédito Urbano*

La creciente inmovilización de la cartera de créditos y el descenso de las captaciones obligaron al Banco Hipotecario de Crédito Urbano a solicitar el auxilio financiero del FOGADE, el cual le fue concedido a través de una línea de crédito no rotativa de Bs. 500 millones (US\$ 21,2 millones al tipo de cambio de 23,60 Bs./US\$ al 31/12/86), garantizada por bonos de la deuda pública.

La institución se ha ido recuperando lentamente, según opinión de los técnicos del FOGADE. A comienzos de 1991 había aún recursos del Fondo invertidos en ella.

*Sociedad Financiera de Los Andes*

La quiebra fue generada por prácticas gerenciales poco sanas, con el agravante de que el grueso de sus captaciones eran hechas a través de la figura de un Fondo de Activos Líquidos<sup>5</sup>, ente captador que no goza del amparo del FOGADE. Para el momento de la intervención, a fines de 1988, las captaciones, a través de dicha figura totalizaban Bs. 900 millones (US\$ 23,6 millones al tipo de cambio 38 Bs./\$ al 31/12/89), distribuidas entre 30 000 ahorristas.

El mecanismo de auxilio financiero puesto en marcha para resolver esta situación fue muy novedoso. En lugar de limitarse a transferir recursos bajo las modalidades de préstamos, aportes de capital o compra de activos, el FOGADE otorgó Bs. 500 millones (US\$ 13,2 millones el tipo de cambio de 38 Bs./US\$ al 31/12/89), garantizados por la compra de activos. Este monto fue utilizado para cubrir parte de la pérdida del Fondo de Activos Líquidos y de la Sociedad Financiera.

El Grupo Provincial compró la red de oficinas de la Sociedad, pagando Bs. 250 millones (US\$ 6 millones) y absorbiendo pasivos por 300 millones (US\$ 7,9 millones). A continuación, el FOGADE otorgó un segundo auxilio financiero, esta vez por Bs. 600 millones (US\$ 15,8 millones) al Banco Provincial, que con este monto compró bonos de la deuda pública nacional. La brecha (cerca del 10% a 5 años) entre las tasas de interés de los bonos de la deuda pública y el préstamo del FOGADE sirvió para que el Provincial cubriese las pérdidas de Bs. 300 millones absorbidos al comprar las oficinas de la sociedad financiera.

Una vez eliminados los activos y pasivos de Los Andes y de su Fondo de Activos Líquidos, las franquicias respectivas (licencias de operación) quedaron libres de acreencias, siendo posteriormente vendidas a un ente financiero de la región. El Grupo Provincial, además de otros beneficios, obtuvo en una sola operación la apertura de 25 nuevas oficinas, evitándose un proceso que es particularmente engorroso en Venezuela.

---

<sup>5</sup> Fondo de Activos Líquidos: Institución captadora de fondos del mercado venezolano que invierte sus recursos en acreencias de los bancos o sociedades financieras de su mismo grupo económico.

El análisis conjunto de estas operaciones de auxilio lleva a concluir que la generalidad de las instituciones afectadas cayeron en estados de insolvencia como consecuencia de dolo y malos manejos gerenciales. Al revés de lo sucedido en otros países de Latinoamérica, en Venezuela no fueron los desajustes macroeconómicos los causantes del colapso de los entes financieros.

De otro lado, la intervención de las instituciones en problemas estuvo influenciada en todos los casos por las discusiones entre grupos políticos y por el lobby de los accionistas de las mismas.

La distribución de las cargas financieras para la solución de los problemas de insolvencia fue muy desigual. El FOGADE siempre aportó mayor cantidad de recursos que los accionistas de estas empresas. Asimismo, las instituciones financieras que adquirieron las compañías insolventes utilizaron el auxilio del Fondo como una manera lucrativa de adquirir nuevos activos con una mínima inversión.

El FOGADE extendió la cobertura de depósitos muy por encima de sus compromisos formales (depósitos hasta Bs. 250 000). Ello pone de manifiesto la inconsistencia intertemporal a la que están sujetas las decisiones gubernamentales cuando no existe una regla clara. En el momento de la quiebra, la mejor decisión desde el punto de vista político es respaldar todos los depósitos. Esto puede ser analizado desde la teoría de opciones: en primera instancia, los depositantes tienen una deuda libre de riesgo, menos un put sobre los activos con un precio de ejercicio igual al valor de los depósitos y con un plazo de vencimiento igual al de los depósitos. En teoría, el FOGADE se hace cargo del put de los depositantes hasta cierto monto de pérdida; en la práctica, empero, lo asume en su totalidad, junto con todas las pérdidas por el riesgo de quiebra.

Sólo excepcionalmente pudo el FOGADE ejercer un verdadero control sobre los recursos otorgados. En algunos casos no hubo remoción del grupo administrador que había precipitado la empresa a la quiebra; en otros, en la junta interventora nombrada por el Ejecutivo Nacional no se incluyó ningún representante del Fondo. Con todo, en el último tiempo ha habido mayor preocupación en orden a que representantes del Fondo participen en el manejo de estas operaciones.

La ausencia de procedimientos claros de intervención y liquidación de instituciones financieras significó en la práctica que el Fondo mantuviera



invertidos sus recursos por períodos superiores a lo imprescindible.

Cabe anotar, por último, que la mayoría de las crisis financieras fueron detectadas con cierta antelación tanto por la Superintendencia como por analistas privados, pero que presiones de los grupos afectados sobre el Poder Ejecutivo retrasaron la adopción oportuna de las medidas pertinentes.

## II. HACIA UN NUEVO MARCO REGULATORIO

### 1. Un intento de evaluación

El enfoque excesivamente contable que aplica la Superintendencia constituye uno de los factores que más entorpecen las labores de supervisión y control de las actividades bancarias. El mencionado organismo hace énfasis en el cumplimiento de normas contables orientadas a satisfacer objetivos de las políticas fiscal y monetaria, y le presta muy poca atención al análisis de concentración de riesgos de las carteras bancarias.

El sistema de clasificación de las carteras de préstamos es inadecuado, ya que no discrimina los activos en función de los riesgos asociados. De otro lado, no hay criterios homogéneos para la creación de reservas contra eventuales pérdidas de cartera. Si a este hecho se suma que tales reservas no son deducibles por los bancos a efectos del cálculo de la utilidad gravable, se concluye las instituciones financieras tienen pocos incentivos para hacer provisionamientos contra pérdidas.

Otro factor desfavorable está representado por la escasa autonomía de que gozan los organismos reguladores. Ni la Superintendencia ni el FOGADE disponen de atribuciones suficientes para sancionar a las instituciones financieras que trasgreden las normas regulatorias. La Superintendencia no está autorizada para revocar licencias de operación, ni para destituir funcionarios bancarios que realicen prácticas imprudentes; y el menguado monto de las multas que puede imponer no alcanza a inhibir las conductas no deseadas. En cuanto al FOGADE, si bien dispone de autonomía jurídica y financiera, requiere la autorización del Ministerio de Hacienda (Finanzas) y del Banco Central para emprender los programas de auxilio financiero, teniendo el Ejecutivo Nacional la potestad de modificar algunas de las condiciones de las operaciones de salvataje.

El Ejecutivo Nacional concentra todas las decisiones importantes en materia de regulación y control, entre las que destacan la aprobación de intervenciones, el visto bueno para el otorgamiento de auxilios financieros, la apertura y el cierre de instituciones, y la fijación de los montos mínimos exigibles de capital. En la medida en que el Ejecutivo Nacional es vulnerable a presiones de grupos, se adoptan decisiones que afectan al sistema bancario y que a menudo ignoran las recomendaciones de carácter técnico que emiten la Superintendencia y el FOGADE. Las mencionadas interferencias se traducen por lo general en demoras en la toma de la decisión de intervenir a las entidades en problemas o en la injustificable asignación, en favor de ellas, de recursos de corto plazo para encarar fallas que revisten carácter estructural. Por último, las medidas de la Superintendencia son apeables administrativamente, circunstancia que permite a las instituciones en problemas diferir la aplicación de las mismas.

A las deficiencias ya mencionadas se agregan numerosos vacíos legales. La Ley General de Bancos sustrae los fondos de activos líquidos, que conforman uno de los principales tipos de instituciones captadoras de ahorro, del ámbito regulatorio del FOGADE y la Superintendencia. Se genera así un foco de potenciales problemas de insolvencia institucional, ya que operaciones prohibidas a las instituciones reguladas por el mencionado cuerpo legal son ejecutadas a través de estos fondos, trasgrediéndose por amplio margen los niveles máximos de concentración en grupos relacionados.

La prohibición impuesta al funcionamiento de la banca múltiple ha incentivado la constitución, por parte de los grupos, de instituciones financieras que se cobijan bajo la figura del holding, lo que complica las labores de control y auditoría.

La ausencia de procedimientos claros de intervención bancaria y de definiciones precisas en lo tocante a iliquidez o insolvencia institucional provoca el alargamiento de los procesos de intervención, suscitando, además, dudas acerca de cuál es el momento más adecuado para que se materialice la entrada del FOGADE o el Banco Central en escena.

La explicación fundamental de estos vacíos estriba en que la Ley General de Bancos fue redactada como si los problemas a que pueden verse abocadas las instituciones financieras fuesen únicamente de liquidez. De allí entonces que no haya definido procedimientos claros para enfrentar el fraude o la negligencia por parte de los funcionarios bancarios, directores y accionistas.

## 2. Los cambios que vienen

Hasta comienzos de 1991 se habían presentado a consideración del Ejecutivo Nacional cuatro proyectos de ley para reformar las principales instituciones reguladoras del sistema financiero venezolano, así como para dictar una nueva Ley General de Bancos. A continuación se resumen los principales cambios propuestos en materia de supervisión y control.

### a) El FOGADE

Las modificaciones propuestas a su ley orgánica aluden principalmente a las operaciones de auxilio financiero, los procesos de liquidación de bancos e institutos de crédito, y la administración de los activos, la inspección y el control de las operaciones del fondo.

El FOGADE seguiría apoyando, a través de aportes de capital, adquisición de activos y otorgamiento de crédito, a las instituciones financieras en problemas, pero se propone que en adelante tales auxilios se hagan bajo las condiciones del mercado. Todo activo que el fondo reciba bajo la modalidad de compra o como garantía de una operación crediticia se adquirirá a valores de mercado, según una metodología general de valoración que fije la Superintendencia. Asimismo, se pretende reducir de diez a cinco años el plazo de los créditos y abolir la posibilidad de concederlos a tasas de interés preferenciales, utilizándose, en cambio, como referente, las aplicadas por el BCV en sus operaciones ordinarias.

La Superintendencia quedaría obligada a cuantificar las pérdidas de capital de los entes en problemas, como condición previa para el otorgamiento de cualquier ayuda. Por consiguiente, se pretende brindar auxilios financieros sólo una vez que la Superintendencia y el FOGADE hayan determinado la viabilidad operativa de la recuperación del ente en problemas, y que esta fórmula resulta menos costosa que una liquidación.

En el nuevo marco legal el fondo estaría obligado a adquirir el control accionario de la institución auxiliada y a remover a los integrantes de la respectiva junta directiva, como paso previo a cualquier inyección de recursos. Se procedería luego al sinceramiento del capital del ente auxiliado, lo que supone debitar las pérdidas en que ha incurrido, paso inicial del proceso de intervención financiera.

Los cambios propuestos en lo concerniente a la liquidación de bancos e institutos de crédito obligan a la junta directiva del FOGADE a establecer las normas de liquidación de cada institución en problemas, según lo pactado en la Ley General de Bancos. Las metas contenidas en las normas permitirán que los reguladores adopten las providencias pertinentes para que los procesos de liquidación marchen a una velocidad adecuada. Se proyecta permitir que los depósitos y otros pasivos no reclamados durante la liquidación sean traspasados a otras instituciones.

Entre las modificaciones más importantes figura la que autorizaría al FOGADE para colocar directamente sus excedentes de caja en papeles ofrecidos por el mercado monetario, y no, en forma obligatoria, en instrumentos de la deuda pública y bajo la custodia del Banco Central. Se establece un plazo máximo de un año para reprivatizar aquellas instituciones adquiridas total o parcialmente por el fondo, como resultado de operaciones de auxilio financiero. Con el objeto de hacer más expedita la liquidación de bienes se estipulan con claridad mecanismos de ventas bajo licitaciones y de adjudicación directa y se simplifican los procesos de oferta pública de las acciones que haya adquirido en el curso de las intervenciones.

El FOGADE elaborará según las normas de la Superintendencia sus balances y estados de ganancias y pérdidas. Ellas incluyen reglas para clasificar activos, castigar carteras de créditos y amortizar pérdidas. La junta directiva perdería, pues, la potestad actual de fijar normas y criterios contables.

En el capítulo de las sanciones la modificación de mayor trascendencia es el que define las multas por incumplimiento de pagos de cotizaciones en términos de un porcentaje (40%) de los aportes no efectuados oportunamente, y que reemplazaría pago de un monto que fluctúa entre Bs. 50 000 y un 1 000 000 (US\$ 950 y 18 500, respectivamente), que es el que se exige en la actualidad.

En el proyecto respectivo se dispone además que la Superintendencia enviará al FOGADE los informes de las inspecciones efectuadas en aquellas instituciones que hayan perdido el 25% de su capital pagado y reservas. De otro lado, las deudas del fondo con el Banco Central se convertirán en participación patrimonial de este último en el FOGADE. Ello contribuiría al fortalecimiento de la situación financiera del fondo.

## b) *La Superintendencia de Bancos*

Se resume a continuación el contenido de la proyectada nueva ley que ha de servir de marco al funcionamiento de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Bancarias.

Esta gozará de autonomía funcional, administrativa y financiera. Su presupuesto será cubierto por las cotizaciones de las entidades sometidas a su regulación, esto es los bancos y los institutos de créditos que se rigen por la Ley General de Bancos.

Semestralmente, la Superintendencia entregará al público información global sobre las colocaciones, las inversiones y los demás activos de las entidades reguladas. Asimismo, emitirá clasificaciones de tales activos, señalando la concentración de créditos en grupos relacionados, y dará a conocer indicadores de la situación financiera de los institutos. Salvo la información antes mencionada, todos los antecedentes recabados en las inspecciones serán de carácter confidencial, pudiendo ser usados sólo por esa institución o por los presidentes ya sea del Banco Central, del FOGADE o del Consejo Bancario Nacional<sup>6</sup>.

De aprobarse el respectivo proyecto, la Superintendencia quedaría facultada para:

- Autorizar la apertura de bancos y otras instituciones regidas por la Ley General de Bancos.
- Autorizar el establecimiento en el país de sucursales, de instituciones financieras extranjeras, así como la participación de capital extranjero en el sistema bancario local.
- Suspender o revocar licencias bancarias.
- Suspender operaciones financieras que puedan afectar negativamente la situación financiera de las instituciones regidas por la Ley General de Bancos y de otros institutos de crédito.
- Intervenir y liquidar bancos e institutos regidos por la Ley General de Bancos y otros institutos de crédito.

---

<sup>6</sup> Este consultivo formado por representantes de las instituciones bancarias regidas por la Ley General de Bancos tiene como función el permitir participar a los Institutos regulados en la administración y supervisión del Sistema Financiero Nacional.

- Determinar el capital mínimo exigible para la constitución de bancos y otros institutos de crédito, así como el aumento del mismo en los casos que se lo considere necesario.

- Autorizar o rechazar el traspaso de acciones cuando esta operación signifique que una persona natural o jurídica pasa a controlar más del 10% del capital de una institución financiera. Asimismo, para autorizar (o rechazar) solicitudes de fusiones, aumentos o reducciones de capital, cambio de objeto social (funciones) y reformas estatutarias.

- Dictar normas sobre concentración de la cartera de préstamos, gestión de los bancos y créditos entre personas relacionadas.

- Definir procedimientos de auditoría bancarias.

- Determinar el tipo de información que deben suministrar los entes sometidos a su control.

- Suspender el pago de dividendos cuando éstos no reflejen con exactitud los beneficios del ejercicio económico correspondiente.

La Superintendencia está a cargo de la inspección, vigilancia y fiscalización de los bancos e institutos de créditos, debiendo efectuar al menos una visita al año a cada una de estas entidades.

El organismo estará obligado a adoptar las medidas necesarias para evitar o corregir irregularidades en las operaciones de las instituciones financieras bajo su control que puedan poner en peligro los intereses de los depositantes, acreedores, accionistas o la estabilidad de institutos financieros. De estas acciones deberá dar cuenta al Ministro de Hacienda (Finanzas) y a los presidentes del BCV y del FOGADE.

De otro lado, trimestralmente publicará un boletín con antecedentes acerca de la situación financiera de los entes sometidos a su control.

El proyecto dispone que la Superintendencia podrá adoptar medidas de carácter preventivo. Así, autoriza la constitución de apartados genéricos o especiales para cubrir contingencias que pueda sufrir la cartera de activos. Asimismo, la faculta para ordenar que se rectifique o corrija el valor en libros, cuando el análisis de información obtenida así lo aconseje, de inversiones efectuadas por las instituciones financieras.

Cuando se presenten situaciones de iliquidez en una institución, reflejadas en la incapacidad de ésta para mantener su posición de encaje durante tres semanas en un mes, aunque no sean consecutivas; o cuando dicha institución presente durante dos semestres pérdidas de hasta el 25%

de su capital, haya interrumpido el pago de sus obligaciones, o presente problemas administrativos o gerenciales que afecten el desempeño de la misma, la Superintendencia podrá prohibir el otorgamiento de nuevos créditos, la realización de nuevas inversiones o/y el reparto de nuevos dividendos, aparte de suspender o remover directivos o funcionarios que hayan incurrido en irregularidades evidentes.

Si detecta que una institución financiera ha perdido entre 25 y 50% de su capital, la Superintendencia exigirá la reposición del mismo o la limitación de actividades al capital existente. Hasta que se cumplan tales condiciones, el ente fiscalizador podrá prohibirle el otorgamiento de nuevos créditos; requerirle que acuda al Banco Central en busca de auxilio financiero; y designar un funcionario para que vigile el desenvolvimiento de sus actividades.

Cuando la Superintendencia compruebe que una institución ha perdido más del 50% de su capital, exigirá que éste sea repuesto en un lapso no superior a 90 días. Prohibirá que la institución afectada reciba ayuda financiera del Banco Central y designará un funcionario para que vigile la aplicación de las medidas de saneamiento pertinentes. Si los accionistas no repusiesen el capital o si las medidas de saneamiento no fuesen exitosas, se procederá a la intervención o liquidación del instituto financiero en problemas.

La Superintendencia formará expedientes de cada institución bajo su control, en los que se mantendrán copias de la documentación relativa a constitución, inscripción, autorización de funcionamiento y otros. Los bancos e institutos de crédito deberán remitirle, dentro de los tres meses siguientes a sus cierres semestrales, sus estados financieros auditados externamente, así como cualquier otra información que la Superintendencia les solicite.

Con el objeto de autorizar a la Superintendencia el ejercicio de estas atribuciones y medidas preventivas, se propone crear un comité consultivo, que estaría formado por el Ministro de Hacienda y los presidentes del BCV y el FOGADE.

La Superintendencia elaborará anualmente su presupuesto, el que deberá ser aprobado por el Directorio del BCV. Los recursos serán aportados por las instituciones financieras reguladas, mediante contribuciones cuyo monto fluctuará entre 20 y 30 por mil del promedio de los activos rentables de cada una de ellas.

Las sanciones consistirán en amonestaciones, multas y suspensiones de funcionarios y directivos, según la magnitud de la falta. Las acciones orientadas a obstaculizar las tareas de fiscalización serán sancionadas con multas hasta por el equivalente de 2% del capital de la entidad infractora. Los funcionarios, accionistas o directores que se nieguen a proporcionar información pertinente pagarán multas equivalentes al 10% de su ingreso anual, según conste en sus declaraciones de impuestos sobre la renta.

A la fecha de la elaboración de este informe, no se habían definido aún los nuevos montos mínimos de capital exigibles para la apertura de instituciones financieras regidas por la Ley General de Bancos y otros institutos de crédito.

### 3. Recomendaciones

Una misión del Banco Mundial elaboró en 1989 un diagnóstico acerca del sistema financiero nacional, con el objeto de detectar fallas y cuellos de botellas en la intermediación de fondos. El informe sirvió de base para el diseño de un programa de ajuste estructural para el sector, cuya materialización cuenta con el apoyo del organismo internacional.

Aumentar la autonomía de los organismos reguladores del sistema financiero es la primera de las recomendaciones que formula el documento. Sostiene que la Superintendencia ha de estar dotada de independencia jurídica y financiera. Téngase en cuenta que el nuevo marco legal para este organismo considera la incorporación de potestades regulatorias que son actualmente resorte del Ejecutivo Nacional, entre las que figuran el otorgamiento y la cancelación de licencias de operación, la autorización para requerir de las instituciones financieras aumentos del capital pagado, así como la capacidad de intervenir entidades en problemas.

Se señala que dentro de la nueva normativa legal es imprescindible, con el objeto de eliminar las ambigüedades existentes, precisar los criterios para aprobar la entrada de nuevos competidores al sistema financiero. Asimismo, se requiere una clara definición de lo que se entiende por insolvencia financiera y de los eventos que ameriten acciones de intervención por parte de la Superintendencia. Particular énfasis se otorga a la recomendación de que la Superintendencia disponga de atribuciones para fijar multas y sanciones capaces de inhibir conductas indeseadas.



En referencia al FOGADE, se aboga por la modificación de su Ley Orgánica, con el objeto de reducir la discrecionalidad los procedimientos de auxilio financiero, así como de eliminar las interferencias de grupos interesados en la aprobación de dichos auxilios. Se sugiere para tal efecto otorgar a la asamblea directiva del organismo facultades para aprobar operaciones financieras que hoy en día necesitan del visto bueno del Ejecutivo Nacional. Se reitera, por otro lado, la conveniencia de explicitar claramente los procedimientos de intervención, de modo que en un período inferior a un año pueda decidirse el futuro de la institución en problemas. Esto último supone el mejoramiento de los mecanismos de liquidación y cuantificación de pérdidas, cuyas actuales limitaciones prolongan innecesariamente los procesos de intervención.

El informe del Banco Mundial señala asimismo que es preciso ampliar las atribuciones del Fondo cuando decida intervenir instituciones en problemas. Habría que permitirle que asumiera el control total de la misma, incluida la remoción de la gerencia, como condición previa al otorgamiento de auxilio financiero. Se estima asimismo imprescindible establecer claramente las circunstancias bajo las cuales puede el Fondo prestar ayuda a instituciones que requieran auxilio financiero, aunque no hayan llegado a la situación de quiebra.

Por último, se recomienda eliminar el solapamiento de competencias entre FOGADE y el BCV en tocante a la resolución de los problemas de liquidez de corto plazo de las instituciones financieras. Una definición rigurosa de insolvencia bancaria sería sin duda de gran utilidad en este sentido.

En lo concerniente al mejoramiento de los procesos de acopio y dissemination de información, el Banco Mundial propone como primera medida la actualización del Plan de Cuentas<sup>7</sup>, usado por las instituciones financieras para elaborar los informes que les exige la Superintendencia de Bancos. Se pone de relieve la necesidad de que los grupos financieros presenten estados financieros consolidados de la globalidad de negocios en que participan, en lugar de las visiones fragmentadas que prevalecen actualmente.

---

<sup>7</sup> Plan de Cuenta: Manual de procedimientos contables que deben seguir las instituciones financieras para producir los estados financieros y otros informes exigidos por la Superintendencia de Bancos.

Es necesario diseñar nuevas normas de auditoría externa, de carácter homogéneo, que satisfagan los requerimientos tanto del FOGADE como de la Superintendencia, asignándoles la jerarquía de disposiciones de aceptación universal y de vigencia obligatoria en todo el sector bancario. Tales normas debieran ir acompañadas de baterías de pruebas estándares, aplicables año a año por los auditores externos a sus empresas clientes. Estos expertos han de disponer, asimismo, de métodos para evaluar la calidad de las carteras de préstamos, que les permitan elaborar la clasificación correspondiente. Se recomienda que la Superintendencia divulgue, a lo menos trimestralmente, información relativa a la situación económica de los entes bajo su supervisión que permita al público tomar decisiones relativas al manejo de sus depósitos en estas últimas.

El Banco Mundial aboga decididamente por la inclusión de los Fondos de Activos Líquidos, hoy fuera de regulación, en una nueva Ley de Bancos, dado el gran volumen de recursos que ellos canalizan. Asimismo, plantea la necesidad de reconocer la existencia de la banca múltiple en el país, que, aunque legalmente prohibida, se genera de hecho cuando los grupos financieros crean distintas empresas para atender toda la gama de negocios del sector. Ello se traduciría en una reducción de los costos operativos de los bancos y de los gastos de supervisión en que incurrir los entes reguladores.

De otro lado, el Banco Mundial considera que la carencia de normas explícitas en lo tocante a exigencias de capital, creación de reservas, prácticas tanto de renovación como de concentración de préstamos ha expuesto al sistema financiero a niveles excesivos de riesgo. Sugiere elevar a por lo menos el equivalente a cinco millones de dólares americanos los montos mínimos de capital requeridos para constituir bancos comerciales. Postula medir los niveles de apalancamiento de la banca en términos no de una relación patrimonio vs. depósitos, sino de las normas de la OECD (Basel Accord), que exigen un mínimo de capital equivalente al 8% de los activos de la respectiva institución. En el cálculo de ese porcentaje los activos se ponderan en función del riesgo que aportan al portafolio institucional.

Recomienda modificar el tratamiento fiscal dispensado a las reservas constituidas frente a eventuales pérdidas, de manera que las instituciones creen adecuadas provisiones. Las renovaciones de préstamos debieran quedar condicionadas a la cancelación de al menos los intereses, eliminándose

la práctica de capitalizar los mismos. Se destaca la necesidad de que los programas de refinanciamiento de deudas incorporen la verdadera capacidad de pago de los usuarios.

Con respecto a la concentración de préstamos, el Banco Mundial se muestra partidario de eliminar en la captación de fondos aquellas cláusulas que favorecen al Gobierno Central y las empresas del Estado, en perjuicio del sector privado. Los préstamos a grupos económicos deben ser analizados de manera consolidada, eliminando de la Ley General de Bancos aquellas cláusulas que, aduciendo la supuesta dispersión geográfica de estos grupos o la actuación de los mismos en actividades económicas consideradas prioritarias por el Estado, permiten excepciones a las normas sobre concentración de crédito.

El Banco Mundial destaca el imperativo de definir en forma explícita, al momento de establecer concentraciones máximas permitidas de riesgos, el significado del concepto "intereses relacionados". Ello exige establecer si la actuación financiera de accionistas, directores y gerentes, y los parientes de todos ellos, aumenta o no dicha concentración.

Propone, por último, que la Superintendencia estructure un sistema de clasificación que pondere no sólo el status de la solvencia de los préstamos, como se hace actualmente, sino también las garantías que amparan tales préstamos y la capacidad de pago de los beneficiarios. Este sistema transferiría, correctamente, el grueso de la responsabilidad en lo tocante al control de portafolio de préstamos a las instituciones que otorgan crédito.

La gran mayoría de estas recomendaciones del Banco Mundial han sido incorporadas en los proyectos de nuevas leyes para el FOGADE y la Superintendencia de Bancos. Se espera que otro tanto suceda con aquellos cambios que deben darse en las leyes del Banco Central y la General de Bancos.

El condicionamiento de la entrega de un préstamo por 600 millones de dólares a la materialización de la reforma del sistema financiero en los términos aquí planteados ha sido un importante estímulo. Cabe destacar en este sentido la creación de una reserva extraordinaria del 2,5% de los préstamos bancarios, con el objeto de cubrir las pérdidas que habrá que reconocer una vez que entren en vigencia los nuevos criterios de supervisión de negocios bancarios. El mencionado condicionamiento ha favorecido además la rápida elaboración de los proyectos de las leyes que rede-

finirán el funcionamiento del sistema financiero venezolano en una economía abierta.

#### 4. Propuestas

Las recomendaciones del Banco Mundial apuntan a solucionar graves limitaciones estructurales en los mecanismos de regulación del sistema bancario venezolano. Sin embargo, hay otros aspectos que debieran ser también incluidos en el nuevo diseño de las funciones de los organismos reguladores.

Fundamental importancia reviste adoptar medidas tendientes a que el seguro de garantía de depósitos sea manejado como un riesgo más dentro del mercado de seguros.

Como se sabe, las primas de seguro que cobra el FOGADE están relacionadas con el monto total de los depósitos, y no con el riesgo de los activos del banco de que se trate. Supóngase que en la economía existen sólo dos bancos y que ambos registran el mismo volumen de depósitos, pero que los activos de la institución A son menos riesgosos que los de B. El FOGADE calcula la prima total en términos del riesgo de pérdida, distribuyendo los costos en función de la cuantía de los depósitos, de forma que este ejemplo cada banco se hace cargo de un 50%. Ahora bien, el banco A está pagando más de lo que le correspondería por una prima de seguro, dado su menor riesgo. B protagoniza la situación inversa. Por consiguiente, A tratará de zafarse del sistema de seguro, lo cual configura un problema de selección adversa, o se sentirá inducido a descuidar la calidad de sus activos, hasta que la prima que pague esté de acuerdo con el riesgo que corre.

Para resolver este problema se recomienda cobrar una prima diferenciada según la calidad de la cartera. De esta forma, el banco que enfrenta mayores riesgos tendría que pagar una prima porcentualmente superior. Previamente, eso sí, habría que definir la forma de cuantificar el riesgo a que están sujetos los activos, ejercicio no exento de dificultades. Los indicadores existentes (por ejemplo, cartera en litigio, cartera en moratoria, etc.) constituyen antecedentes históricos que dicen muy poco acerca del futuro de la entidad. Y en rigor es el futuro lo que importa y debe ser evaluado. En todo caso, la teoría de opciones ofrece ciertas alternativas que sería interesante explorar.

En efecto, ella ofrece pistas para entender el comportamiento de los gerentes. Supongamos que no existe un sistema de garantías de depósitos. Los depositantes (equivalen a los tenedores de bonos) tienen una deuda libre de riesgo, menos un *put* sobre los activos, con un precio de ejercicio y un plazo de vencimiento iguales al monto y al vencimiento de los depósitos (deuda). Si suponemos que los gerentes de los bancos poseen acciones o actúan en favor de los accionistas actuales (su remuneración depende del precio de la acción), concluiremos que ellos tienen un *call* sobre los activos con precio de ejercicio igual al monto de los depósitos. Esto significa que una forma de apropiarse de la riqueza de los depositantes (tenedores de bonos) es aumentar el riesgo del activo de la empresa, ya que el *put* y el *call* valdrán más, haciendo que la deuda valga menos y el patrimonio más. Este problema puede presentarse tanto en bancos como en empresas manufactureras; sin embargo, si en los primeros existe un acuerdo en las tasas de interés pasivas, los depositantes carecen de poder de negociación, a diferencia de lo que sucede con los tenedores de bonos en las empresas.

Cuando un gerente se adueña de la riqueza de los tenedores de bonos, estos últimos le cobrarán una prima al momento de contratar una nueva deuda, vale decir la tasa de interés de la deuda subirá. En el caso del banco, los depositantes no tienen tanto poder de negociación como los tenedores de bonos, dada la existencia de un acuerdo en las tasa de interés pasivas. Por ende, los depositantes no están protegidos contra la transferencia de riqueza y la gerencia de la entidad bancaria se ve incentivada a involucrarse en proyectos cada vez más riesgosos.

Las sociedades resuelven estos problemas creando instituciones y regulaciones. En Venezuela, el FOGADE se encarga, asumiendo todo el riesgo, del *put* que los depositantes vendieron. El Fondo tiene la capacidad de ejercer cierta presión sobre la gerencia del respectivo banco, completándose así el ciclo que regula el comportamiento de los gerentes.

De la teoría financiera fluye que tres son las fórmulas que ayudan a desincentivar y regular la transferencia de riqueza: cobro de prima por riesgo, imperio de un equilibrio reputacional y existencia de depósitos atados a opciones de compra sobre las acciones de los bancos (deuda convertible). El análisis de la primera dejó de manifiesto lo difícil que sería aplicarla. La segunda se refiere a que los bancos deben desarrollar una reputación, la cual está ligada al número de crisis que han tenido, de forma tal que

el mercado pueda distinguir entre instituciones buenas y malas. Sin embargo, el costo social del fracaso de un banco puede ser considerado excesivo e inconveniente. La única alternativa, entonces, es la deuda convertible.

Esta última tiene la ventaja de reducir los costos de agencia que surgen en la relación entre accionistas y acreedores. La deuda convertible es una deuda normal mas un *call* sobre el patrimonio. Si los accionistas toman decisiones que perjudican a los acreedores, el valor del *call* de los tenedores de bonos sube, impidiendo que se materialice la transferencia de riqueza en favor de los primeros. Si los depositantes de los bancos tienen derecho a convertirse en accionistas cuando se considere que el riesgo de los activos es excesivo, entonces el peligro de una transferencia indebida de riqueza quedará conjurado y los accionistas y/o la gerencia no tendrá(n) incentivos para acometer proyectos cada vez más riesgosos. La atenuación del riesgo moral involucrado en la transacción permitiría reducir el costo de agencia que existe entre los banqueros y los depositantes.

La solución óptima sigue siendo el cobro de una prima diferenciada. Sin embargo, se considera importante señalar que esta medida es de difícil implantación y que existen alternativas que permiten manejar razonablemente el problema.

Cabe poner de relieve por último la necesidad de crear los incentivos necesarios para mejorar la detección de irregularidades y la ejecución de penas. El FOGADE carece de incentivos para una detección oportuna de irregularidades. La situación experimentaría un vuelco si se le permitiera funcionar como una empresa de seguros independiente que reasegura su cartera con el Estado. En tal esquema el Estado actuaría como una reaseguradora, cobrando al FOGADE una prima cuyo monto sería función del riesgo del patrimonio del Fondo.

Dado que en un escenario como el propuesto es probable que, movido por el afán de incrementar su rentabilidad, el Fondo acometiere proyectos riesgosos, habría que fijarle topes de inversión por instrumento. Ello aseguraría que los activos de la institución fuesen invertidos en instrumentos rentables con un riesgo aceptable.

**BIBLIOGRAFIA**

- Auerbach & Feldstein (1985) *Handbook of Public Economic*, Elsevier Science Publishers.
- Aumann R.J. (1987) "Game Theory". *The New Palgrave: A Diccionario of Economics*, Eatwell, Millgate & Newmann, Macmillan Press Limited.
- Baron, D. (1985) "Design of Regulatory Mechanisms and Institutions", cap. 24. *Handbook of Industrial Organization*, editado por Schmalensee & Willig, Elsevier Science Publishers.
- Black F. & Scholes M. (1973) "The Pricing of Option and Corporate Liabilities" *Journal of Political Economics*, Mayo, 637-59.
- Breyer S. (1982) *Regulation and Its Reform*, Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Cargill, T.(1989) "Central Bank Independence and Regulatory Responsibilities: The Bank of Japan and The Federal Reserve", *Monograph Series in Finance and Economics* Stern School of Business of New York University.
- Coase R.W. (1960) "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, 3, octubre, 1-44
- Cox J. & Rubinstein M. (1978) *Options Markets*, Prentice Hall.
- Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria. *Memorias Años 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990* (preliminar).
- Jarrow R. & Rudd A (1983) *Option Pricing*, Richard Irwin.
- Jewell R. (1974) "Model Variations in Credibility Theory", en *Credibility: Theory and Applications*, Kahn P.M., Academic Press.
- Kane, E.(1985) "The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance", The MIT Press, Cambridge MA.
- Kane, E. (1989) "The S. & L. Insurance Mess". The Urban Institute Press. Washington, D.C.
- Kreps P.M. & Wilson R. (1982) "Reputation and Imperfect Information" *Journal of Economic Theory*, 27, 253-79
- Luce R.D. & Raiffa H. (1957) *Games and Decisions*, New York, John Wiley.
- Peltzman S. (1975) "The Effect of Safety Regulation". *Journal of Political Economics*, 83 (4), 667-725.
- Peltzman S. (1976) "Toward a General Theory of Regulation". *Journal of Law and Economics*, 19 (2), agosto, 211-49
- Shubik M. (1984) *A Game Theoretic Approach to Political Economy*, Volumen 2 de *Game Theory in the Social Science*, MIT Press, Cambridge Mass.
- Stigler G.J. (1971) "The Theory of Economic Regulation". *Bell Journal of Economics*, 2 (1), Verano, 3-21
- The World Bank (1989) "Venezuela: A Blueprint for Financial Sector Reform". Report prepared by a World Bank Mission. Caracas.
- Tirole J. (1988) *The Theory of Industrial Organization*. MIT Press, Cambridge Mass.





---

## NOTA ACERCA DE LOS AUTORES

**Balsells, Edgar:**

Master en Economía, Universidad de Illinois, U.S.A. Consultor financiero privado, Guatemala.

**Gonzales, Gerardo:**

Master en Economía, Universidad de Toronto, Canadá. Gerente Técnico de la Unión Interamericana para la Vivienda (UNIAPRAVI), Perú.

**Hausmann, Ricardo:**

Master y Ph.D en Economía, Universidad de Cornell, U.S.A. Investigador del Instituto de Estudios Superiores de Administración IESA, Venezuela.

**Jaramillo, Carlos:**

Master in Business Administration, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Investigador IESA, Venezuela.

**Macchi, Beltrán:**

Licenciado en Ciencias Contables y Administración de empresas, Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción, Paraguay. Gerente de la Banca de Inversión Previsional, Banco Unión S.A. de Inversión y Fomento (BUSAIIF), Paraguay.

**Martínez, Alberto:**

Contador Público, Universidad Nacional Autónoma de México. Director General Banca Múltiple, Cobertura Nacional, de la Comisión Nacional Bancaria, México.

**Rigobón, Roberto:**

Master in Business Administration, Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Investigador IESA, Venezuela.

