

INT-1051

Distr.
INTERNA

LC/IN.125
5 de agosto de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



REGULACION Y SUPERVISION DEL SISTEMA FINANCIERO
EN LA REPUBLICA DOMINICANA

(Primera versión sólo para comentarios)*

*/ Este trabajo fue preparado por el señor Héctor Guilliani Cury, consultor del Proyecto CEPAL/PNUD RLA/90/001 "Políticas Financieras para el Desarrollo" con la colaboración del señor Jaime Aristy. Las opiniones expresadas en este documento, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, pueden no coincidir con las de la Organización.

91-7-1219



INDICE

	INTRODUCCION	1
I.	GENESIS, AUGE Y RESQUEBRAJAMIENTO	2
	1. Génesis y auge	2
	2. Resquebrajamiento	4
II.	SUPERVISION Y REGULACION	8
	1. Función supervisora	8
	a) Marco institucional	8
	b) Responsabilidades	9
	c) Compensación, carrera y entrenamiento	12
	2. Marco reglamentario	13
	a) Regulación económica	13
	b) Regulación preventiva	18
	c) Efectos de la heterogeneidad reglamentaria	25
III.	SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN LA BANCA COMERCIAL	29
IV.	MODELIZACION ECONOMETRICA DE LA CRISIS DEL SISTEMA BANCARIO	32
	1. Especificación del modelo	33
	2. Resultados de la estimación	36
	3. Simulación	40
V.	OPCIONES DE REFORMA FINANCIERA	42
VI.	CONCLUSIONES	47
	BIBLIOGRAFIA	50
	ANEXO I	52
	ANEXO II	53
	CUADROS	54
	GRAFICOS	67

INTRODUCCION

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

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

I. GENESIS, AUGE Y RESQUEBRAJAMIENTO

1. Génesis y auge

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

El sistema financiero abarca una amplia variedad de instituciones. Desde finales de la década del cuarenta hasta comienzos de la del sesenta, la estructura legal estuvo enmarcada dentro de la tradición angloamericana de la administración conjunta de los medios de pagos por parte del BC (BC) y los bancos comerciales¹. Hasta 1962, el sistema bancario consistía en el BC, que presidía el sistema y prestaba sólo a los bancos comerciales; el Banco de Reservas, de propiedad estatal, agente fiscal del Gobierno; y tres bancos comerciales, de los cuales los de mayor importancia eran de propiedad extranjera. Operaban también dos instituciones estatales no monetarias, el Banco Agrícola y la Caja de Ahorro y Monte de Piedad, establecidas en 1954 y 1947, respectivamente, y varias casas de préstamos de menor cuantía.

En 1962, y coincidiendo con el fin de la dictadura de Rafael L. Trujillo, se comienza a erigir una estructura legal diseñada para permitir el establecimiento de instituciones especializadas de crédito. Este proceso se inicia con la creación del Banco Nacional de la Vivienda (BNV), entidad rectora del sistema de ahorro y préstamos, y la dictación de la Ley N° 5897, de mayo de 1962, que permite el establecimiento de instituciones mutualistas. Con posterioridad se establecen la Corporación de Fomento Industrial (CFI- mayo de 1962) y el Instituto de Crédito Cooperativo (IDECOOP- octubre de 1963), instituciones estatales de fomento, y se dictan las leyes que rigen el funcionamiento de los bancos de desarrollo (junio de 1966) y los bancos hipotecarios (junio de 1971).

El sistema monetario y no monetario está conformado actualmente por dos bancos comerciales de propiedad estatal --el Banco de Reservas y el Banco de los Trabajadores-- y 21 bancos

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

comerciales privados. Tres de los bancos comerciales son extranjeros y 18 de capital nacional. Ocho de los bancos nacionales iniciaron operaciones entre 1985 y 1987 (cuadro 2). Las instituciones financieras no monetarias comprenden 12 bancos hipotecarios, 34 bancos de desarrollo, 19 asociaciones de Ahorro y Préstamos y cinco instituciones estatales de fomento (Banco Agrícola, BNV, CFI, IDECOOP, y la Caja de Ahorro para Obreros y Monte de Piedad).

Otras instituciones reguladas son las casas de préstamos de menor cuantía, que operan en el marco de la Ley N° 4290, de septiembre de 1955. Hasta 1987 funcionaban los llamados bancos de cambio, que se dedicaban a la compra y venta de moneda extranjera, y que por resolución de la Junta Monetaria (JM), de agosto de 1983, se transformaron de casas de cambios a bancos de cambio.

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

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

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

En enero de 1987 la JM extendió la reglamentación

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

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

2. Resquebrajamiento

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

La crisis en el sector financiero se inicia con el colapso

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

El primer caso de quiebra de una institución de la banca comercial ocurre en 1979². El 31 de marzo el Banco de Santo Domingo fue cerrado por el BC, asumiendo éste los costos del proceso de liquidación³. Diez años después los bancos comerciales se sumen en una crisis de tal envergadura, que ha puesto en peligro la estabilidad y supervivencia de la totalidad del sistema financiero.

El Banco Cibao inició sus operaciones en 1985 y en septiembre de 1989 poseía el 1.6% de los activos totales de la banca comercial, ocho sucursales y cinco agencias, realizando las operaciones generales de un banco comercial. El Cibao era parte de un grupo financiero constituido por el Banco Hipotecario Cibao, Bancamatic Cibao, Compañía de Seguro, y la Inmobiliaria Bancibao. En septiembre de 1989 sus activos estaban concentrados en activos fijos, especialmente bienes inmuebles, los cuales representaban el 53% del total de activos, mientras que la media de la banca comercial era de 19%. La deficiencia de encaje medio aumentó de RD\$5.5 millones en 1988 a RD\$54.6 en 1989, a lo que se agregaba una elevada concentración de préstamos en accionistas y relacionados y el uso de recursos en actividades fuera de encaje. Esta política provocó que su coeficiente ingreso gasto disminuyera de 1.17 en enero de 1989 a 0.97 a diciembre del mismo año. El deterioro de esta institución alcanzó tal magnitud, que el 18 de diciembre de 1989 las autoridades decidieron liquidarla.

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

También el Banco Dominicano-Hispano, fundado en 1985, hubo de

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

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

ser intervenido, producto de una "inadecuada" administración. La entidad había incurrido en deficiencias de encaje medio en 1988 y 1989. El 56% de su cartera de préstamos estaba concentrada en accionistas y relacionados y parte de sus operaciones constituían violaciones de los requisitos de encaje⁴. Su relación ingreso-gasto pasó de 0.67 en enero de 1989 a 0.46 en diciembre, cuando fue intervenido. También en este caso las autoridades monetarias fueron complacientes, permitiéndole sucesivos sobregiros en su cuenta corriente del BC en 1988, 1989 y 1990. El BC ejerció pues su función de prestamista de última instancia como si se tratara de una operación de rescate de instituciones individuales⁵, lo que equivale a la vigencia de un seguro de depósitos implícito.

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

A pesar de que las autoridades supervisoras conocían esta situación, se permitieron a algunos de los bancos en dificultades abrir nuevas sucursales y adquirir financieras y bancos de desarrollo en quiebra. Igualmente, autorizaron a instituciones con altas probabilidades de quiebra, como los bancos Antillano, Panamericano y Regional, a fusionarse en una sola institución⁶.

La crisis de los bancos comerciales y las financieras ha puesto de manifiesto la carencia de mecanismos apropiados para llevar a cabo la liquidación, fusión con otras instituciones y/o adquisición a precios de mercados de las instituciones con problemas, en una forma que minimice los costos para la sociedad. Por ejemplo, a pesar de que la JM ordenó a la SB la liquidación del

⁴ Este banco poseía un proyecto turístico por un valor de RD\$70.0 millones, lo que puede haber contribuido a sus problemas de liquidez. Esta inversión representaba un tercio del total de sus activos. Las regulaciones permiten hasta un 8% del total de activos en el primer año de operaciones.

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

⁶ La participación en el total de activos de los bancos Panamericanos, Universal, Antillano, Banregión, y Caribe era de 16.7% a marzo 1990.

Domínico-Hispano, ésta fue aplazado en varias ocasiones⁷. Recientemente, la JM concedió feriado bancario a varias instituciones, fórmula que no tiene fundamento legal alguno. Esto ha desembocado en un prolongado período de espera para los ahorristas, ya que las instituciones cerradas no han sido ni liquidadas ni rehabilitadas, situación que puede provocar un deterioro irreversible de la confianza en el sistema bancario.

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

II. SUPERVISION Y REGULACION

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

1. Función supervisora

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

a) Marco institucional

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

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

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

extremos, la de solicitar la liquidación de las mismas⁸.

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

b) Responsabilidades supervisoras

La SB tiene la obligación de examinar por lo menos una vez al año la situación de las instituciones reguladas. La supervisión se lleva a cabo mediante inspecciones preventivas o de gabinete e inspecciones de campo. El Departamento de Análisis dispone de un Sistema de Información Mecanizada para la Banca Dominicana (SIMBAD), para el procesamiento de los estados de situación y Pérdidas y ganancias, así como de 74 índices para facilitar la evaluación de la condición general de las instituciones en materia de liquidez, calidad de los activos, canalización de crédito, suficiencia de reservas legales, capital y administración (S.B, 1982).

El informe de pre-inspección se remite al Departamento de Inspección de Campo con recomendaciones relativas a la situación financiera de la institución y los principales cambios en los

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

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

coeficientes financieros, y sobre el cumplimiento de los requisitos de encaje para permitirle a este último departamento identificar áreas de problemas dentro de la inspección general. Este a la vez tiene que remitir los resultados del informe de campo al Departamento de Análisis para que le sirva de apoyo en sus análisis de las instituciones financieras.

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

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

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

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

La acelerada expansión del sector financiero dificulta el procesamiento y análisis de la información proveniente de más de quinientas instituciones. Por ejemplo, el departamento de Análisis

y Evaluación financiera cuenta con sólo treinta personas. Por otro lado, el Departamento de Encaje Legal cuenta con 47 personas; y el de estadística e informática, con únicamente 27. En 1986 la SB alcanzó a supervisar apenas a 86 entidades. Las condiciones impuestas al año siguiente a las instituciones no reguladas significaron agregar 86 casas de cambio y alrededor de 400 financieras a la lista de instituciones bajo control teórico de la Superintendencia¹⁰. En otras palabras, el crecimiento del sector financiero ha desbordado la capacidad de la SB de realizar una efectiva supervisión de gabinete. Quizás mayor gravedad reviste el hecho de que el personal no recibe ningún tipo de entrenamiento especializado en técnicas de análisis financiero de instituciones bancarias.

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

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

En teoría, en caso de detectarse problemas de violación del encaje legal, pérdidas recurrentes, violación de los toques de capital/activos sujetos a riesgo, cartera ampliamente vencida u otro problema de carácter financiero que ponga en peligro los depósitos del público, la SB puede solicitar a la JM la aplicación

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

de un programa específico de recuperación, o bien intervenir o liquidar la institución. En la práctica las inspecciones de campo no llegan a conclusiones definitivas sobre la solidez de las instituciones y generalmente los problemas se conocen por quejas de depositantes a la SB y la propagación de rumores. En los últimos años, la intervención de la SB sólo se ha producido después de que la situación de ciertas instituciones ha obligado al cierre de sus operaciones.

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

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

c) **Compensación, carrera y entrenamiento**

La duplicación de funciones por parte del Departamento Financiero del BC se explica por la baja calidad de los informes de inspección generados por la SB. Muchos de los empleados encargados de inspección carecen de las calificaciones técnicas para llevar a cabo su trabajo, y aquellos que alcanzan cierto grado de competencia emigran al sector privado. Aunque el nivel de salarios en la SB es ligeramente superior al de la Secretaría de Finanzas, todavía es sumamente bajo con relación al sector privado. Por ejemplo, un analista de la Superintendencia devenga un salario de entre RD\$3500 y RD\$1800, o el equivalente a US\$233-US\$120 dólares al mes. Es probable que el tope de RD\$3500 sea alcanzado después de siete años de trabajo, mientras que en el sector privado el salario medio es de RD\$7,000.

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

Al igual que otras instituciones del sector público, la SB

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

El nivel salarial podría ser mejorado con recursos provenientes de las cuotas aportadas por las instituciones financieras y los ingresos por multas a las violaciones de encaje. La diferenciación de salarios con el resto del sector público y, específicamente, con la Secretaría de Finanzas, se podría justificar por la mayor responsabilidad que cabe a los empleados de la SB y por la vigencia de mayores niveles salariales en el BC.

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

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

2. Marco reglamentario

a) Regulación económica

La Ley General de Bancos y las diversas leyes especializadas delimitan claramente los instrumentos o fuentes de captación de recursos de cada una de las instituciones reguladas del sistema. Los bancos comerciales son las únicas instituciones autorizadas para contraer obligaciones cobrables a presentación¹¹. Pueden,

¹¹ La Ley General de Bancos reserva el uso del término "bancos comerciales" para aquellas instituciones autorizadas a recibir depósitos del público a la vista y sujetos a cheque

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

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

En cuanto al encaje legal, las autoridades monetarias lo utilizan no sólo como una garantía de los depósitos, sino también como instrumento de control monetario y de canalización del crédito, ya sea a través de incentivos específicos o requerimientos de encaje para la cartera de préstamo. No obstante, el encaje legal no cumple en buena forma estas funciones, contribuyendo a menudo a exacerbar los problemas financieros de los bancos y a fomentar la creación de instituciones informales¹².

(Artículo 9, Ley General de Bancos), mientras que el término "banco" cubre todo tipo de instituciones crediticias y de depósitos. Para un interesante análisis sobre la naturaleza de los depósitos bancarios ver Galbraith (1970).

¹² La efectividad del encaje legal como instrumento de política monetaria, de liquidez bancaria y de canalización del crédito de manera simultánea ha sido poco cuestionada en la República Dominicana. Esto, a pesar de su escasa efectividad en el logro de los objetivos propuestos por las autoridades, como lo demuestran las frecuentes modificaciones sufridas por este mecanismo en los últimos quince años.

El encaje legal es el principal instrumento utilizado por las autoridades monetarias para controlar la liquidez del sistema financiero. Por ley, la JM del BC fija los requisitos de encaje de los bancos comerciales, bancos de desarrollo, bancos hipotecarios y, desde 1987, de las financieras, en tanto que el BNV establece los porcentajes para las AAYP. La supervisión del cumplimiento de los porcentajes de encaje es realizada por la Superintendencia y el Departamento Financiero del BC. La supervisión de las asociaciones la realizan tanto la SB como el BNV.

El encaje legal para las instituciones no monetarias es simple. Sujetos a coeficientes de reservas de efectivo se hallan los depósitos a plazo y bonos de mediano y corto plazo (20%) de los bancos de desarrollo e hipotecarios; y los certificados financieros y bonos de largo plazo, así como los depósitos a plazo y de ahorro de las AAYP (10%). Las cédulas hipotecarias están exentas de requerimientos de encaje.

El sistema de encaje legal para los bancos comerciales abarca los depósitos y la cartera de préstamos. Los requerimientos de encaje para los depósitos a la vista, de ahorro, a plazo y especiales y para los certificados financieros son de 40, 30, y 20%, respectivamente. En cada caso, la mitad de los recursos tienen que ser en forma de efectivo en caja y/o depósitos en el BC; y el saldo, debe colocarse en una cuenta remunerada, con rendimiento de 2% anual¹³.

El encaje legal incluye asimismo topes o porcentajes de asignación de la cartera de crédito. De los depósitos a la vista, el 20% tiene que ser canalizado a la agropecuaria y a la agroindustria; otro 25%, al comercio; y un 15% a otros sectores productivos. En el caso de los depósitos de ahorro, a plazo y especiales, los porcentajes correspondientes son 20, 25 y 25%; y para los certificados financieros, 25% al comercio y el 55% restante a sectores productivos. Además, se contempla un sistema especial de encaje para el estatal Banco de Reservas y el Banco de los Trabajadores¹⁴. La sanción por incumplimiento de los requisitos de encaje fue aumentada de 36.5%, aplicable durante las primeras seis semanas, a 73% anual a partir de la séptima semana.

¹³ Veloz (1990) señala que en la República Dominicana las altas tasas de encaje legal sobre los depósitos que la banca comercial capta del público conllevan elevados márgenes de intermediación entre las tasas de interés activas y pasivas. Véase Held (1990) para una explicación analítica de la relación entre las tasas de interés y el encaje legal.

¹⁴ Decimoséptima Resolución del 8 de septiembre de 1983 y Undécima Resolución del 7 de agosto de 1990.

En varias oportunidades en el pasado reciente las autoridades monetarias han impuesto los bancos comerciales un encaje marginal, con el objeto de restringir el crecimiento de la oferta monetaria. Por ejemplo, en agosto de 1990 se estableció un encaje marginal de 50%, depositable en efectivo en el BC, sobre el incremento en el nivel de los depósitos de ahorro, a plazo, especiales, certificados financieros, y depósitos a la vista observado al día 3 de ese mes. El saldo debía ser distribuido de la siguiente manera: 40% agropecuaria, industria y agroindustria y 10% al comercio.

Los requerimientos de reservas no constituyen, en la práctica, un instrumento para preservar la integridad de las instituciones financieras. Desde el punto de vista de los bancos comerciales, las reservas legales son "ilíquidas", ya que implican sanciones de carácter monetario. La tasa de interés de 36.5% aplicable durante las primeras seis semanas es inferior a la media de colocación (43-46%), lo que podría estimular las violaciones del encaje, los incumplimientos reiterados entrañan el peligro de provocar rumores desfavorables sobre la situación de la entidad o una presunta intervención del BC (Held y Jiménez 1990). También el encaje de 10% a que están sometidas las financieras, obligadas a mantener sus cuentas corrientes en los bancos comerciales, es por completo ilíquido, puesto que tales recursos se encuentran congelados en el BC.

El hecho de que una institución financiera incurra de manera sistemática en violaciones de encaje debiera traducirse en una mayor vigilancia y en una oportuna toma de decisiones por parte de las autoridades supervisoras. No ha sucedido así en el pasado reciente. Todas las instituciones bancarias cerradas en los últimos años habían presentado sistemáticos y prolongados incumplimientos de las normas de encaje, pero la reacción de las autoridades consistió en extenderles financiamiento adicional, el que ascendió a RD\$625 millones en mayo de 1990. El banco Cibao es un ejemplo elocuente: el promedio de su deficiencia de encaje subió de RD\$0,3 millones en 1988 a RD\$80,5 en 1990, lo cual representa un incremento de 26 700% en sólo dos años, sin que las autoridades se decidieran a intervenir de manera efectiva.

De otro lado, un simple cambio en el nivel y composición de los depósitos puede causar incumplimiento en los límites de crédito y, por lo tanto, en el encaje. Además, en caso de violación de los límites crediticios se requiere un encaje similar a dicho exceso (Held y Jiménez, 1990)¹⁵, lo que genera una necesidad adicional de captaciones, que a su vez tienen sus propias obligaciones de

¹⁵ El cierre de las instituciones financieras con problemas ha sido precedida por rumores de violaciones de los requerimientos de encaje y/o filtraciones de posibles intervenciones del Banco Central.

encaje. En consecuencia, este sistema incrementa los requerimientos de encaje dificultando su cumplimiento.

Una alternativa de solución consiste en distinguir entre requerimientos de canalización de préstamos y encaje, estableciendo en este último caso una tasa única y de nivel más bajo, lo que parece de particular importancia en un entorno macroeconómico inestable, sujeto a sustanciales variaciones en la composición de los depósitos. Cabe asimismo considerar la posibilidad de imponer a los accionistas la obligación de aportar los recursos necesarios para reducir las deficiencias de encaje. Finalmente, si las violaciones persisten más allá de un período determinado, que en ningún caso puede ser el aceptado durante el último tiempo, la SB¹⁶ debería intervenir la institución para que ésta cumpla con planes de capitalización y recuperación de la empresa en favor de los depositantes.

En lo tocante a la tasa de interés, en la República Dominicana éste ha sido tradicionalmente un precio controlado. Basándose en la ley sobre usura, de 1919, la cual imponía un tope de 12% anual a la tasa de interés sobre los préstamos, la JM ha mantenido bajo control las tasas activa y pasiva de todos los instrumentos financieros, permitiendo sólo pequeñas fluctuaciones. Al mismo tiempo, ha fijado diferentes tasas de interés para los depósitos, según plazo y monto mínimo, en los diversos tipos de instituciones (cuadro 4). El sistema generó una estructura de tasas de interés que producía ventajas marginales a cierto tipo de instituciones financieras (Banco Mundial 1990).

Entre 1982 y 1990 no hubo variaciones en las tasas de interés, con excepción de la establecida para los Certificados Financieros¹⁷. Mientras el ritmo inflación permaneció en niveles bajos, esta política no suscitó efectos negativos de importancia; pero cuando se aceleró, las tasas de interés reales se convirtieron en negativas, aumentando los costes para la sociedad en su conjunto. El mantenimiento de esta situación alentó la expansión de las actividades financieras informales, agudizando la inestabilidad del sistema en su conjunto; promovió la fuga de capitales, con la disminución consiguiente del ritmo de crecimiento económico compatible con la capacidad generadora de divisas; y distorsionó la capacidad del mercado financiero para la colocación

¹⁶ Se requeriría una modificación de la Ley General de Bancos, debido a que ésta no contempla que la Superintendencia de Bancos intervenga ninguna institución, al menos que se haya ordenado judicialmente su liquidación. Ver W. Ramos Messina y Emmanuel Ramos Messina (1990).

¹⁷ La Tasa de interés de los Certificados Financieros aumentó en términos nominales de 14% en 1982 a 16% en 1986, luego a 18% en 1988 y a 24% en 1989.

eficiente de sus recursos.

En agosto de 1990, y debido a la aceleración del ritmo de crecimiento de los precios, la JM¹⁸ elevó en alrededor de dos puntos porcentuales las tasas de interés de los distintos instrumentos de depósitos. Desafortunadamente, en ese mismo mes la tasa de inflación excedió de 14%, de forma que la modificación neta de la tasa de interés real fue del orden de -12%. Dos meses después se volvió a incrementar la tasa de interés de los instrumentos de captación, pero de nuevo en un porcentaje muy insuficiente¹⁹. En presencia de una tasa de inflación de 100% en 1990, es evidente que las buenas intenciones de los diseñadores de la política monetaria se han visto desbordadas por la realidad económica imperante.

La persistencia de tasas de interés activas tan sustancialmente negativas indujo a los bancos a reducir el plazo medio de vencimiento de los préstamos, modificar la política de capitalización de las tasas de interés e imponer una serie de comisiones de transacción, con el objetivo de incrementar la tasa de interés efectiva. También por el lado de los depósitos se maniobró para pagar a los depositantes tasas superiores a las permitidas por la JM.

En enero de 1991 la JM decidió liberalizar las tasas de interés²⁰. A partir de esa fecha las instituciones financieras quedaron en condiciones de negociar con los clientes -depositantes y prestatarios- la tasa de interés que se utilizará en las transacciones. El efecto inmediato fue un aumento de la tasa de interés nominal, la que subió hasta una cifra del orden de 60% anual, lo cual significó un aumento considerable de la tasa real, pues la tasa de inflación en el primer trimestre descendió a una tasa anualizada de 9%. Se espera que la liberalización de las tasas de interés elimine las operaciones ilícitas e incremente la transparencia y eficiencia del mercado financiero en su tarea de movilizar e incentivar la formación de recursos económicos.

b) Regulación preventiva

La autorización para la apertura de nuevas instituciones financieras, sucursales, y agencias de entidades financieras es responsabilidad de la JM del BC, compitiéndole a la SB verificar la veracidad de la documentación presentada. Sólo pueden solicitar

¹⁸ Véase la Primera Resolución de la Junta Monetaria del 7 de agosto de 1990.

¹⁹ Véase la Decimoquinta Resolución a la Junta Monetaria del 7 de agosto de 1990.

²⁰ Véase la Decimonovena Resolución de la Junta Monetaria del 24 de enero de 1990.

tal autorización las compañías por acciones constituidas de acuerdo a las leyes para dedicarse a los negocios de la banca. Estas han de estar constituidas por un mínimo de 25 accionistas y cumplir los requerimientos de capital mínimo. Al solicitante se le exige además un estudio de factibilidad y la presentación de un manual de sistemas y procedimientos de la operación del banco.

Distintas reparticiones de la Superintendencia examinan los antecedentes, en tanto que la JM determina si las condiciones generales de la economía justifican la concesión de la autorización solicitada. De consumo con la SB, por otro lado, evalúa si los accionistas de la institución postulante son personas de solvencia moral, financiera y económica.

A primera vista, el proceso luce apropiado; pero la realidad es otra. Ni la SB ni el Departamento Financiero del BC, que duplica las funciones de la primera, llevan a cabo un examen exhaustivo acerca de la solvencia de los solicitantes, salvo que éstos exhiban antecedentes delictuales. Por otra parte, es a menudo escasa la atención que las autoridades del BC como de la SB prestan a los estudios de factibilidad para la apertura de nuevas instituciones o sucursales. Por ejemplo, entre 1985 y 1987 la SB dejó de lado los estudios de factibilidad, dándose casos de aprobación de sucursales bancarias aun antes de la llegada de la solicitud respectiva.

La renuencia de las autoridades se origina probablemente en que la política de autorización ha sido utilizada para restringir la entrada al mercado, en particular a la banca comercial e hipotecaria, mientras que aparenta haber sido aplicada con mayor lenidad en el caso de los bancos de desarrollo. Esta política ha favorecido un alto grado de concentración tanto dentro de la banca comercial como de la hipotecaria, la proliferación de instituciones en el segmento de bancos de desarrollo, y la expansión de un sector informal que llegó a tener más de 700 instituciones.

En cuanto a la salida del mercado, hasta el año 1987 la única experiencia en el país la había protagonizado el Banco Santo Domingo, liquidado doce años antes por el BC. Lo inusual de las quiebras es atribuible a diversos factores. La economía dominicana se ha caracterizado por cierta estabilidad de precios, excepto en el último trienio de la década de los 80, y aunque el crecimiento del producto no ha sido satisfactorio, no se han conocido ajustes desinflacionarios severos. Las limitaciones de entrada al mercado, las restricciones sobre el pago de intereses a los depósitos a la vista y el pago de tasas de interés real negativas sobre el resto de los depósitos permitieron a la mayoría de las instituciones financieras obtener beneficios. Esta situación cambió cuando el sistema se tornó más competitivo en un contexto de desinflación, que forzó al sistema a moderar su expansión. Se vieron así obligados a salir del mercado los bancos comerciales más débiles y de reciente creación y las compañías financieras que habían

incurrido en mayores riesgos para crecer.

La carencia de un marco legal adecuado, la disposición de las autoridades a continuar con el otorgamiento de crédito a instituciones a todas luces insolventes y la falta de voluntad política determinaron la subsistencia de muchas de ellas, a costa de la multiplicación de sus pérdidas y del arrasamiento de varias veces su capital. Además, no existen reglamentaciones ni mecanismo alguno para apoyar la rehabilitación de entidades con problemas, recurriéndose por tanto al expediente, no contemplado en la ley, de otorgar feriados bancarios de meses. Esto ha significado la congelación, por periodos indeterminados, de los depósitos de los ahorristas e impedido la transferencia de la propiedad a otros accionistas con los recursos suficientes para recapitalizar la institución.

En ausencia de disposiciones específicas, los bancos comerciales están sujetos a los mismos procedimientos de bancarrota que las compañías no financieras. La única referencia de la Ley General de Bancos en lo tocante a los procedimientos para la liquidación de bienes de estas entidades señala que los depósitos de ahorro tienen privilegio hasta RD\$3.000; y hasta RD\$10.000, las sociedades mutualistas y los sindicatos. En 1988 la SB creó un Departamento de Liquidación para enfrentar la primera crisis de quiebra de instituciones financieras, pero el reglamento pertinente nunca llegó a ser aprobado por la JM.

En el evento de liquidaciones, la SB solicita la liquidación a la JM. Si la obtiene, pide a la Cámara Civil y Comercial la sentencia de liquidación. Por lo general, el juez convoca a las partes, pudiendo los accionistas presentar, alternativamente, un plan de recuperación. Así, la sentencia puede demorar meses.

Esta indefinición de las reglas del juego no es beneficiosa para el sector financiero en general, ya que mantiene por tiempo indefinido una situación de inestabilidad que podría afectar las restantes instituciones. Habría que pues diseñar un marco legal que, en caso necesario, permita a los reguladores cerrar bancos; remover directivos y vender o transferir activos; y fusionar, reestructurar o liquidar instituciones. Es preciso igualmente dictar reglamentos que permitan la venta de bienes y su distribución ordenada entre los depositantes.

La legislación vigente impone límites a los créditos individuales, a fin de limitar la concentración de riesgo en un solo deudor o grupo de deudores relacionados. Los bancos comerciales pueden prestar un máximo de hasta 20% --que puede llegar a 30% si hay respaldo de garantías prendarias y a 50%, previa autorización de la SB-- del capital pagado y reservas a un solo prestatario, límite que disminuye a 10% en el caso de los bancos de desarrollo e hipotecarios. Con autorización del Poder

Ejecutivo, una institución financiera puede prestar hasta el 60% de los depósitos más el 50% del capital, si se trata de créditos a empresas que elaboren los principales productos de exportación y tengan un capital de RD\$50 millones. También se limita, a 10% del capital accionario, el monto de los préstamos directos otorgado a los directores y/o accionistas, exigiéndose notificar a la SB cuando los préstamos otorgados sobrepasen el 5%. En ningún caso el límite puede exceder de un 10% para un individuo; para el conjunto de accionistas es de 30%, salvo autorización previa de la SB, en cuyo caso el máximo es de 50%. La SB puede solicitar la nómina de accionistas, ante sospechas de que una institución les ha concedido préstamos por encima de los límites legales.

Subsecuentemente, la JM dispuso en mayo de 1983 que los préstamos a directivos y accionistas con más de un 5% del capital de esas entidades no podrán exceder el 50% de su capital pagado y reservas y otorgó un plazo de tres años a las instituciones que estuviesen excedidas. En marzo de 1984 la cifra fue rebajada al 35%, otorgándose un plazo de un año para el cumplimiento del nuevo límite. En agosto de 1990, la JM prohibió la concesión de nuevos préstamos a directivos que fuesen accionistas y penalizó con un 100% de encaje legal a las entidades infractoras.

Se aprecia entonces que la Ley General de Bancos incluye disposiciones que limitan adecuadamente la concentración del riesgo de las instituciones financieras. Los límites a los préstamos se aplican a todas las formas de créditos y a deudores individuales y relacionados, lo que en teoría debiera limitar la capacidad de éstos de establecer subsidiarias para aumentar su endeudamiento dentro de la institución. Además, la ley establece correctamente límites basados en el capital accionario, pues ésta es la mejor forma de medir la capacidad que tiene el banco de absorber pérdidas por concepto de sus préstamos. Posteriores resoluciones de la JM homogenizan los límites a todas las instituciones financieras, eliminando la diferenciación que existía con la original Ley General de Bancos y las leyes de instituciones especializadas.

Las resoluciones de la JM en el sentido de rebajar los límites y de prohibir nuevos préstamos sugieren que las autoridades saben que las normas sobre la materia no son cumplidas. En lugar de castigar las violaciones, las han tendido a aceptar. Un reciente informe del Departamento Financiero del BC muestra que más del 55% de la cartera del Banco Dominicano-Hispano se concentraba en accionistas, directivos y relacionados (Banco Central 1990). Similares violaciones se detectaron en el Banco Español y el Banco Cibao. Es probable, también, que las entidades financieras hayan suministrado información fraudulenta o, debido a la carencia de mecanismos de control de los préstamos relacionados, al menos incorrecta.

El Departamento Financiero del BC y la SB clasifican los préstamos en las siguientes categorías: buenos, deficientes, malos,

riesgo potencial, pérdida. Buenos son aquellos préstamos que gozan de garantía real y que registran un pago normal de comisiones, intereses y capital; son deficientes cuando no aparece carta de solicitud de crédito o cualquier otro documento administrativo; de riesgo potencial, a discreción del inspector, quien puede determinar que la garantía no cubre el monto de préstamo, la empresa está en proceso de quiebra o la garantía es de segundo rango; malos, cuando no hay garantía real, el préstamo está vencido y presenta atrasos de intereses y capital; y pérdida, cuando ya no hay posibilidades de recuperación. A los bancos se les exige hacer provisiones de 100% para los préstamos malos y disminuir prudentemente el valor de los dudosos.

Este sistema, basado en el atraso o no en el servicio del préstamo y en la existencia o no de garantías, envuelve varias deficiencias. En efecto, al asignar la SB tanta importancia a la documentación sobre préstamos vencidos pierde de vista la situación de créditos que aunque no estén vencidos constituyen un alto riesgo para el banco en el futuro inmediato, como por ejemplo los otorgados a actividades deprimidas. De otro lado, la SB da mucha importancia a los préstamos garantizados y considera deficientes los concedidos sin garantía, perdiendo de vista que los préstamos garantizados podrían envolver un gran riesgo para los bancos. Los créditos que se visualizan con ciertas debilidades son aquellos a los cuales se le exigen garantías. Esto lleva en muchas ocasiones a asumir riesgos desmesurados, que pueden quedar encubiertos, tanto para la SB como para el mismo banco, por el hecho de disponer de una garantía que proporciona un falso sentido de seguridad. Ocurren casos de garantías que no son ejecutables, sea por que no son vendibles, no están debidamente registradas, etc. Por último, la práctica de la banca comercial en el país consiste en otorgar líneas de créditos, lo que podría dar origen a la práctica de aumentar cada año los topes respectivos, para así ocultar préstamos deficientes. Esto exige que la SB ejerza una mayor supervisión sobre los créditos bancarios.

Las instituciones financieras tienen también que cumplir con topes de endeudamiento. Para los bancos comerciales y las compañías financieras, ellos equivalen a 10 veces el capital pagado y reservas, mientras que para los bancos de desarrollo y los hipotecarios, los límites son 20 y 12 veces el capital, respectivamente. Los grupos financieros emiten certificados, redimibles en el corto plazo, invirtiendo en el respectivo banco comercial los fondos recaudados del público. Esta inyección de capital aminora la relación deuda/capital, permitiendo al banco cumplir con los topes establecidos. Ahora bien, un análisis de las cuentas consolidadas del conglomerado (holding) comprobaría que el endeudamiento de éste es muy superior. Esta práctica denominada de doble endeudamiento es utilizada con frecuencia a fines de año por los bancos comerciales para presentar una buena posición financiera.

La inspección de la Superintendencia no incluye análisis de la situación financiera consolidada de los bancos, puesto que no existe regulación sobre la materia. Para evitar la mencionada distorsión, ese organismo debería analizar en una misma fecha los estados consolidados de los grupos financieros o instituciones financieras asociadas.

Las instituciones financieras están obligadas a publicar trimestralmente sus estados de situación en periódicos de circulación nacional, pero el grado de agregación de los datos es tal que impide a los depositantes evaluar la fortaleza relativa de cada entidad. Además, una resolución de la JM sugiere que algunas instituciones publican información falseada. En caso de violaciones, el BC puede suspender el acceso de las entidades infractoras a los recursos del Fondo de Inversiones para el Desarrollo Económico (FIDE), del Fondo de Infraestructura Turística (INFRATUR) y de otras de sus facilidades crediticias, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones contempladas en la Ley General de Bancos²¹.

Cualquier mejora en la supervisión bancaria ha de basarse en la publicación de antecedentes confiables y detallados, los cuales deben incluir datos acerca de la cartera vencida, con sus correspondiente probabilidad de incumplimiento, y de los flujos de ingresos y gastos de las instituciones financieras, reduciendo así los costos de información para el público depositante y permitiendo a éste hacer comparaciones. Sería también conveniente exigirles la publicación de sus estados financieros una vez al año, debidamente auditados por una empresa de reconocida solvencia profesional.

En lo tocante a los requerimientos de capital y reservas, se observan considerables diferencias, que las modificaciones recientes han mantenido²², según tipo de institución y localización de su sede (cuadro 5). La composición del capital pagado es la misma para todas las instituciones financieras reguladas, excepto las AAYP, cuyo carácter mutualista lleva a considerar que los depósitos de los ahorristas conforman el capital accionario. Un 50% del capital pagado debe distribuirse entre un mínimo de 5 accionistas, con participación individual máxima de 20%; y el restante 50%, entre un mínimo de 20 accionistas, con una participación individual no superior a 5%. Las acciones preferidas pueden conformar un máximo de 40% del capital pagado y se exige que todas las acciones sean nominativas. La participación del capital

²¹ Ver Segunda Resolución de la Junta Monetaria, de fecha 26 de febrero de 1991.

²² Esta disposición debería ser modificada, pues lo importante es el cumplimiento de los requerimientos de capital. El número de sucursales y agencias debe dejarse, en consecuencia, al arbitrio de cada institución.

extranjero está limitada a un 30% del capital accionario.

El crecimiento de un banco es una función del capital y del límite de endeudamiento, aspectos que son enfatizados por los reguladores para disciplinar la industria y obligar a las instituciones bancarias a ser cuidadosas con sus crecimientos. Dadas las menores exigencias en materia de requerimientos de capital y de límites de endeudamiento más permisivos, las instituciones no-monetarias se expandieron a ritmo superior al de los bancos comerciales. Estos últimos, a su turno, se vieron incentivados a formar compañías financieras para escapar tanto a las restricciones que el mercado regulado imponía a las tasas de interés, como a los mayores requerimientos de capital. En la República Dominicana, hasta 1987 las instituciones financieras prácticamente operaron sin supervisión o control alguno; con posterioridad, esa vigilancia fue bastante ineficiente.

En los últimos años las exigencias de capital en términos reales se han erosionado notablemente, al intensificarse el proceso inflacionario. Buscando atenuar esta distorsión, se han elevado los requisitos de capital²³ para los bancos comerciales, hipotecarios, de desarrollo y las financieras, medida que tendrá efectos puramente transitorios, de persistir la dinámica de los precios. Ello sugiere que es necesario indizar los requerimientos de capital, de acuerdo a la trayectoria del índice general de precios, a fin de mantenerlos constantes en términos reales, lo cual aseguraría la capacidad de respuesta de los bancos a sus depositantes en caso de deterioro del valor de los activos de la entidad.

Salvo raras excepciones, las instituciones financieras cumplen con la razón de 10% del capital/activos sujetos a riesgo, pero muchas lo consiguen por medio de sus interrelaciones con sociedades financieras informales. Ello acrecienta la inestabilidad del sector financiero, al estimular el doble endeudamiento (double leverage).

Las diferencias en los requisitos de capital se traducen en ventajas indebidas en favor de las instituciones con menores requerimientos estatutarios y efectivos, así como de aquellas menos supervisadas. La homogeneización de estos requerimientos en el corto plazo es imposible, dada la existencia de gran cantidad de intermediarios financieros. Una solución consistiría en el establecimiento de requisitos marginales de capital ante ampliaciones de los activos. Ello evitaría conceder ventajas indebidas a algunas instituciones, asociadas a la capacidad de éstas de expandir sus actividades sobre la base de endeudamiento,

²³ Ver Octava Resolución del 7 de agosto de 1990.

y haría converger los requerimientos medios de capital²⁴.

c) Efectos de la heterogeneidad reglamentaria
Las deficiencias del marco reglamentario llevó a un crecimiento desequilibrado de los diferentes tipos de instituciones y estimuló la expansión de un sector financiero extremadamente segmentado, que no está sometido a la regulación y supervisión del BC ni la SB.

Aunque los bancos comerciales crecieron considerablemente durante los años setenta y ochenta y siguen siendo las principales instituciones financieras del país, su expansión fue inferior a la del resto del sector. En el período 1977-87, el segmento financiero no-monetario casi duplicó el crecimiento de los bancos comerciales; mientras los activos netos y el pasivo con el sector privado de las primeras aumentaron a tasas medias anuales de 27 y 23%, respectivamente, la de los bancos comerciales fue de sólo 15%. La participación de los pasivos de los bancos comerciales se redujo de 47% en 1978 a 36% en 1989, en tanto que la de las instituciones financieras no monetarias aumentaba de 39 a 51%. De incluirse las instituciones financieras no-reguladas dentro del total del sector financiero, el deterioro de la banca comercial es aún mayor, observándose además una declinación de las instituciones financieras no-monetarias vis-a-vis el resto del sector financiero.

La creciente toma de conciencia por parte de empresas e individuos respecto del costo que entraña la mantención de depósitos a la vista constituye la causa principal de este deterioro de la posición de los bancos comerciales. El rápido crecimiento de otros tipos de depósitos pone en evidencia el deseo del público de mantener sus activos financieros en instrumentos que generen rentabilidad. El mayor crecimiento relativo de las instituciones no-reguladas y de las financieras no-monetarias obedece a que pagan mejores tasas de interés. Además, la relativa estabilidad que desde mediados de la década de los sesenta ha caracterizado a la economía dominicana permitió a las empresas planificar sus asuntos financieros y minimizar la tenencia de depósitos de bajo rendimiento.

El aumento de la inflación desde 1988 y la creciente volatilidad de la tasa de cambio han revertido la tendencia expansiva del sector no-monetario, sumiéndolo en un virtual estado de estancamiento. Durante el período 1976-1987 los pasivos de los bancos hipotecarios, AAYP y bancos de desarrollo con el sector privado se ampliaron a ritmos medios anuales de 47, 24, y 36%, respectivamente; pero a finales de la década de los ochenta esas tasas habían bajado a 1,4, 0,35 y 5,3%. Esta evolución es atribuible a la rigidez de los plazos de los instrumentos financieros disponibles y a la vigencia de tasas de interés negativas en términos reales, en circunstancias de que los grupos

²⁴ Ver Heggstad y King (1982).

financieros y los bancos comerciales, eludiendo las regulaciones del BC, ofrecían instrumentos más flexibles y atractivos.

Otro problema de importancia es el desfase entre el vencimiento de los activos y los pasivos, así como que el alza de la tasa de interés ponderada de sus obligaciones haya resultado superior a la de la cartera de préstamo. Ello ha impedido la renegociación de las condiciones de la cartera contratada y erosionado sustancialmente la rentabilidad de estas instituciones. Aunque son escasas las que han confrontado problemas de quiebra, su fragilidad es tal que en cualquier momento se puede desencadenar un cierre masivo similar al que afectó a las instituciones especializadas en los Estados Unidos.

Las consecuencias negativas de esas regulaciones han sido previstas por las autoridades, que desde 1985 han estado flexibilizando los requerimientos sobre la cartera de préstamos de la banca comercial. En 1985 se aumentó a 20% la cartera diversificada o de corto plazo de estas instituciones a 20% --y se permitió la libre negociación de las comisiones²⁵--, coeficiente que fue después elevado a 30% en agosto²⁶, y a 50% en enero de 1991²⁷.

La obligación de canalizar el crédito a sectores específicos y las exigencias en materia de encaje provocaron crecientes restricciones a la cartera de las instituciones del sector financiero. Parte de estos préstamos se han convertido en morosos e irrecuperables. Tal es el caso del Banco Agrícola, donde el Gobierno, temeroso de las consecuencias políticas de ejecutar las hipotecas de préstamos que se han tornado irrecuperables, ha tenido que condonar los créditos en favor de pequeños agricultores²⁸.

Con el objeto de preservar su rentabilidad, las instituciones financieras reguladas han procurado eludir las normas concernientes a la canalización forzosa del crédito a sectores considerados prioritarios y los topes impuestos a la tasas de interés sobre sus colocaciones. Los bancos comerciales han

²⁵ Ver Tercera Resolución del 23 de enero de 1985.

²⁶ Ver Sexta Resolución de la Junta Monetaria del 23 de agosto de 1990.

²⁷ Ver Vigésima Resolución de la Junta Monetaria del 24 de enero de 1991.

²⁸ El Banco Agrícola, bancos hipotecarios y de desarrollo son las únicas instituciones que tienen derecho a usar procesos sumarios para ejecutar hipotecas, conforme a la ley 6186, de 1963.

adoptado las prácticas de exigir saldos compensatorios de hasta un 20% de los préstamos y de cobrar comisiones por adelantado sobre la tasa de interés oficial del 1% mensual, de modo de incrementar el margen efectivo. En otros casos las instituciones financieras, y en especial los bancos comerciales, están utilizando recursos en actividades fuera de encaje, en tanto que otros han evadido las regulaciones de tasas de interés y de encaje, a través de compañías relacionadas. Por ejemplo, durante las primeras veinte semanas de 1990 los topes de cartera fueron violados por ocho bancos; y tres de las entidades que hubo que cerrar dieron en el trienio 1988-90 muestras de inadecuado manejo de sus préstamos.

Finalmente, las tasas diferenciadas de encaje para la cartera de préstamos redundan en una canalización de recursos crediticios hacia actividades de baja rentabilidad o carentes del desarrollo suficiente para absorber los montos que se les asignan. Es el caso del sector artesanal, al que el actual encaje exige canalizar un 5% de los depósitos a la vista, a plazo y especiales, y un 15% de los certificados financieros. De otro lado, la demanda de crédito de los rubros exportadores ha disminuido, a causa de la caída de las ventas al exterior, lo que implicaría que la oferta de préstamos al sector es excedentaria. Fenómeno similar ocurre con los préstamos al sector agropecuario: los bancos comerciales han tenido problemas en canalizarle fondos, debido a la falta de organización financiera de los usuarios, a la ausencia de garantías apropiadas y a la exigua rentabilidad, que no alcanza a asegurar la recuperación de los préstamos. El resultado práctico de tales exigencias es, por lo tanto, la violación de los topes, a través de la reclasificación de cartera y la venta de la misma a los holdings, con el objeto de eludir las regulaciones.

La ausencia de un marco legal que las controle y de una supervisión eficiente facilita la realización, por parte de las entidades no reguladas, de operaciones que ayudan al sector regulado a evadir las restricciones impuestas por las autoridades monetarias. Se trata de una especie de liberalización cuyo objetivo es la maximización del bienestar no de la sociedad en su conjunto, sino de las instituciones financieras.

Las sociedades de cartera de inversión (o los grupos financieros)²⁹ pueden captar fondos por la vía de emitir acciones u otros instrumentos (por ejemplo, certificados financieros), con un grado de liquidez semejante al de los depósitos en instituciones reguladas. Con posterioridad pueden, a cambio de acciones, transferir el efectivo captado a cualquiera de sus subsidiarias. Esto se refleja en un incremento del capital accionario de los bancos comerciales --facilitándoles el cumplimiento de los

²⁹ La diferencia entre las sociedades de Cartera y los Grupos Financieros se encuentra en el grado de formalidad. No obstante, las operaciones pueden ser muy similares.

requisitos de capitalización--, aunque en realidad en la cuenta de capital del banco comercial sólo se haya contabilizado un pasivo originado por la sociedad de cartera. La consolidación de las operaciones del conglomerado financiero en su conjunto reflejaría claramente esa operación. Esto aumenta la inestabilidad de la banca comercial y la hace más propensa a crisis de liquidez.

Otro tipo de instituciones financieras no reguladas son las financieras comerciales, cuyo principal objetivo es ofrecer crédito de corto plazo a los distintos sectores. Como contrapartida, emiten obligaciones redimibles a corto plazo, con liquidez semejante a la de los depósitos a la vista. La vinculación existente entre dichas instituciones y las formales permite a estas últimas evadir las restricciones del encaje legal y los límites establecidos sobre los tipos de interés. Esto aumenta la rentabilidad de las transacciones, al mismo tiempo que el banco comercial brinda mayor respaldo a los depósitos de las financieras.

En la República Dominicana también existe un gran número de sociedades financieras inmobiliarias, a través de las cuales los bancos hipotecarios canalizan créditos inmobiliarios de corto plazo, sin necesidad de ceñirse a las restricciones de tipos de interés, vencimiento de préstamos y de cartera de inversiones. Ello incrementa sus tasas de rentabilidad, pero a costa de mayor riesgo, con el aumento consiguiente del grado de incertidumbre y, por lo tanto, del deterioro del nivel de bienestar de la sociedad.

III. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS EN LA BANCA COMERCIAL

La gran mayoría de las instituciones financieras de la República Dominicana, principalmente de los rubros bancario y de compañías financieras, inician sus operaciones durante la segunda mitad de la década de los ochenta. Anteriormente existía un reducido número de bancos, los cuales operaban con procedimientos y personal provenientes de la banca extranjera.

En los últimos diez años el panorama cambia por completo, al entrar al mercado un conjunto de instituciones bancarias de capital nacional, con estructuras administrativas relativamente sencillas, adecuadas a su escala de operaciones. El auge de las mismas hace que tales procedimientos se tornen obsoletos. La administración de una reducida cartera de clientes tiene poco que ver con el manejo de una gran tamaño, que exige delegar en un personal poco entrenado la administración de los recursos.

Muchas de las instituciones financieras no tuvieron la visión o la posibilidad de entrenar a su personal. La competencia por aquellos empleados que disponen de alguna capacitación explica la elevada rotación de personal que se observa en el sector. La propia delegación de responsabilidades supone la instauración de sistemas de procedimientos y controles, que muchos no estaban dispuestos a implantar por considerarla muy burocrática, en un contexto de creciente competencia, que demandaba la asunción de riesgos, flexibilidad y agresividad.

Los mencionados procedimientos incluyen la clasificación de riesgo de cartera; controles de carácter operativo, que impide realizar desembolsos si es que no hay garantía; análisis financiero; revisión de crédito y, en el área operativa, verificación de ciertas condiciones antes de procederse al desembolso. Muchas instituciones carecen de estos procedimientos, en tanto que otras, que sí los poseen, no cuentan con un personal suficientemente calificado para tomar decisiones y adaptarlos a circunstancias cambiantes.

Durante el período de crecimiento económico esas debilidades no llegaron a incidir de manera determinante en la situación financiera de las instituciones, pero con el inicio de un período recesivo e inflacionario y de alta volatilidad de las tasas de cambio, los efectos de esas debilidades estructurales se hicieron evidentes, deteriorando la confianza del público en los intermediarios financieros.

Muchos de los bancos carece todavía de manuales de procedimientos y de políticas respecto de las áreas en que incursionan. En varios casos lo que existe es una recopilación de formularios en uso y memoranda aislados sobre procedimientos y/o firmas autorizadas, todo lo cual tiene como consecuencia la ausencia de un sistema eficiente de transmisión de informaciones,

lo que dificulta el entrenamiento interno del nuevo personal y promueve la indisciplina y arbitrariedad.

De otro lado, los bancos carecen de programas organizados de entrenamiento en las principales áreas operativas y de créditos. La excepción es la banca comercial norteamericana, cuyas actividades de capacitación, en todo caso, han sufrido una severa contracción en los últimos años

Aunque la banca comercial dominicana dispone de sistemas contables capaces de determinar con cierto grado de precisión sus activos y pasivos, los controles de carácter administrativo son en general inadecuados. De manera frecuente se registran activos como garantizados, pero los controles administrativos fallan en la detección y denuncia del vencimiento o de la pérdida de las garantías, lo que puede redundar en el incremento del riesgo de la cartera de crédito.

En la banca nacional los análisis de crédito revisten importancia secundaria. En la práctica se otorga peso decisivo a la reputación de la empresa solicitante, por lo que la decisión pertinente se basa por lo común en un análisis de sus estados financieros, ejercicio que a menudo carece de profundidad, ya que se limita a una descripción de los principales coeficientes financieros y a la entrega de ciertos antecedentes económicos de carácter general. Pocas instituciones cuentan con un comité de créditos, que examine estas operaciones, así como el grado de cumplimiento de los procedimientos, el estado de la cartera en términos de la clasificación de riesgo y la concentración por actividad económica de los prestatarios, número de clientes o grupos, etc.

En ausencia de un proceso de revisión, las decisiones que en esta materia adoptan las entidades bancarias son aisladas y no son fruto de un examen de la conformación global de sus carteras, las cuales podrían tornarse muy vulnerables a cambios económicos. Por ejemplo, los bancos comerciales han concentrado parte de su cartera en la industria de la construcción y el turismo, lo que provoca serios problemas de liquidez. De igual manera, la falta de antecedentes acerca de la concentración de los préstamos en un mismo grupo accionario hace perder de vista el riesgo que implica una elevada concentración de cartera en un solo cliente. En muchos bancos prevalece el criterio de tratar empresas de un mismo grupo accionario como miembros de un grupo cliente (one obligor), pero el sistema de transmisión de antecedentes no utiliza ese conocimiento para hacerlo llegar a los encargados de velar por la calidad de los activos de la institución.

El excesivo número de regulaciones en materia de tasas de interés, tanto activa como pasiva, clasificación de cartera para propósitos de encaje y operaciones cambiarias, a las que no tienen obligación de ceñirse otras instituciones que son competidoras de

la banca comercial, han estimulado la adulteración de los sistemas de cumplimiento. Por ejemplo, dado que la concesión de sobregiros a clientes es en cualquier parte resorte propio del banco, la decisión de la JM de prohibirla obligó a estas instituciones a dar cuenta de estas operaciones como si se trata de cuentas por recibir.

Hay bancos que carecen de departamentos de auditoría interna. De otro lado, los existentes funcionan sólo para corroborar lo que se instuye que es deficiente. Se ha dado el caso de instituciones bancarias que han pagado intereses dos veces a una persona por el mismo instrumento financiero, sin que este error haya sido detectado por los controles internos de auditorías.

Señalemos, por último, que la mayoría de los bancos nacionales se encuentran constreñidos a resolver en muy corto plazo problemas de informática cuya solución demandaría, según los expertos, un largo período de gestación. Esto no es atribuible a falta de automatización, ya que la banca nacional cuenta con equipos de cómputos. El problema tiene su origen en que en los últimos años, a medida que surgían necesidades de información en las diferentes áreas de un banco, se optó por soluciones de corto plazo que resultaron ser de poca utilidad para informes generales sobre la calidad y rentabilidad de los activos, costo marginal de fondos, etc.

IV. MODELIZACION ECONOMETRICA DE LA CRISIS DEL SISTEMA BANCARIO

El pánico bancario se origina por el comportamiento racional de los depositantes frente a un conjunto de informaciones negativas sobre un banco en particular o sobre el sistema financiero en general. El ahorrista es un agente económico que pretende maximizar su nivel de bienestar, minimizando el riesgo sobre su ahorro. Una situación de incertidumbre sobre el futuro de un banco es percibida por los depositantes como una amenaza a su nivel de bienestar. El comportamiento maximizador le sugiere entonces el retiro de su ahorro, dando lugar al pánico bancario.

La estabilidad de los bancos depende principalmente del grado de confianza que le manifiesten los depositantes. La confianza se ve afectada por los niveles de capitalización y liquidez de la entidad de que se trate, la tasa de retorno de los activos, la estructura de la cartera de préstamos y/o otras variables que permitan a los depositantes tomar decisiones, basadas en un comportamiento de aversión al riesgo, que maximicen su función de utilidad individual.

Algunos autores señalan que la estabilidad de un banco depende esencialmente de la confianza derivada del nivel de capitalización³⁰. Un banco bien capitalizado tendría menores probabilidades de sufrir un retiro masivo de depósitos y de ser expulsado del mercado, ya que puede encarar de manera más eficiente las fluctuaciones de la economía. No obstante, otros autores aportan evidencia empírica que sugiere que el nivel de capitalización no es un factor que aminore significativamente el riesgo de quiebra³¹ o que incida en forma determinante sobre la "seguridad económica". Esta discrepancia refleja el hecho de que el nivel de capitalización no es la única variable que los depositantes toman en consideración a la hora de evaluar la seguridad de la banca comercial. El nivel de liquidez, sea de la cartera de activos o en términos del cumplimiento de las exigencias de encaje legal, es una información que los depositantes evalúan en forma sistemática. Las personas perciben el nivel de liquidez como la capacidad de los bancos de devolver los recursos que sus clientes le han depositado. Un bajo coeficiente de liquidez, o el incumplimiento del encaje legal, disminuye el nivel de confianza de los depositantes sobre un banco en particular y aumenta la probabilidad de que éste sea víctima de un retiro masivo de depósitos.

³⁰ Entre estos autores se encuentran Ehlen, J. (1983) y Bovenzi, J. et al. (1983).

³¹ Véase la evidencia empírica presentada en Santomero y Vinso (1977) y en Vojta (1973).

También la calidad de la administración constituye un factor importante en la formación de las expectativas. Un banco que muestre un exiguo coeficiente ingresos/gastos tenderá a ser visualizado como de deficiente administración porque los recursos se han invertido en activos de bajo rendimiento o los gastos se han incrementado por encima de los ingresos. La merma de ese coeficiente es percibida como una disminución de la tasa de beneficio, lo cual incrementa la probabilidad de una crisis.

1. Especificación del modelo

A continuación se especifica un modelo lineal de probabilidad que permitirá cuantificar la probabilidad de que un banco comercial quiebre. La definición que se utilizará como variable dependiente es una situación en la cual el banco presenta problemas financieros que lo obligan a suspender las operaciones con sus clientes. Se asignará el valor de la unidad a los bancos que hayan quebrado; y de cero, a los que no hayan presentado problemas. Variables explicativas son un conjunto de indicadores que reflejan los factores que inciden directamente sobre la confiabilidad y el desenvolvimiento de las instituciones financieras creadoras de dinero. Entre esos factores se encuentran variables de solvencia, liquidez y beneficio.

a) Solvencia

En la literatura de las finanzas bancarias no existe una medida objetiva de cuál es el nivel adecuado de capital para un banco comercial. No obstante, es posible afirmar que ha de ser lo suficientemente alto como para evitar que el público piense que el banco está incapacitado para cumplir sus obligaciones (Galbraith 1970). Esto se reflejaría en una disminución de la probabilidad de que se desate pánico bancario y, por lo tanto, de que se produzca la quiebra de la institución. Por otra parte, a mayores niveles de capitalización los accionistas se verían más afectados si el banco quebrase. Por tal motivo, es de esperar que los accionistas no permitan a los directivos del banco realizar transacciones riesgosas.

Para determinar el efecto del nivel de capitalización sobre la probabilidad de quiebra bancaria en la República Dominicana, se utilizarán las siguientes definiciones de solvencia:

- i) Capital/activo: Un aumento del nivel de capital sobre el total de activos debe ser percibido como un incremento de la solidez de los bancos. Una política de aumento del grado de capitalización debiera, en consecuencia, aminorar las probabilidades de quiebra.
- ii) Capital/pasivo: Cuantifica el nivel de apalancamiento del banco. Un coeficiente reducido indica que un alto porcentaje de las actividades del banco se basa en un elevado endeudamiento, por lo que el banco no podría encarar con recursos propios una situación de pánico bancario, o simplemente, de fuerte retiro de depósitos.

Por tal motivo, el coeficiente capital/pasivo tendrá una relación inversa con la posibilidad de que un banco quiebre.

- iii) Capital/depositos: Este coeficiente muestra qué porcentaje de los depósitos totales puede ser honrado utilizando el capital de los accionistas del banco. De todas las variables de solvencia, ésta es la que más influye sobre las expectativas de los ahorristas, pues se trata del coeficiente más comprensible para el público en general.
- iv) Capital/préstamos: Una política que promueva el incremento del nivel de préstamos mientras mantiene constante el monto del capital, aumenta el riesgo de quiebra. Un valor bajo para ese coeficiente implica que el futuro del banco depende en gran medida de la posibilidad de reembolso de los préstamos de los prestatarios, en detrimento de la estabilidad del banco, especialmente en coyunturas de recesión económica.

En el modelo se utilizarán en forma autónoma cada una de estos coeficientes (ratios), a fin de establecer cuál de las definiciones de solvencia es la que explica más adecuadamente la "seguridad" de la banca³². Actualmente, no se dispone de estimaciones confiables acerca de las pérdidas esperadas en los activos. Si esas pérdidas fuesen superiores a las provisiones efectuadas, el capital efectivo o patrimonio resultaría bastante inferior al capital contable. Desafortunadamente, en la República Dominicana la adecuación de capital establecida en la Ley General de Bancos no refleja necesariamente los ajustes por riesgo, por lo cual sólo es utilizable el concepto de capital (y reservas) contable más el resultado neto del período³³.

- b) Liquidez
- i) Depósitos/efectivo: Las disponibilidades de liquidez de un banco representan el margen de maniobra de la institución en el corto plazo. Un aumento de este coeficiente será percibido como una agudización de la inestabilidad. Por lo general, los depositantes analizan la trayectoria de ese coeficiente para determinar cuál es el monto que la institución financiera está en condiciones de devolver en el corto plazo, en caso de que confronte problemas. Es de

³² Con estas definiciones no se pretende reflejar la calidad de los activos. La estructura de los activos puede ser una proxy a la calidad de los activos frente a la crisis económica. El coeficiente ingresos/gastos que se define más adelante puede ser considerado una aproximación correcta.

³³ En la sección sobre Reforma Financiera se sugiere ajustar el capital y reservas contables por pérdidas no provisionadas y riesgos de obligaciones contingentes.

- esperar una relación directa entre el coeficiente depósitos/efectivo y la probabilidad de quiebra bancaria.
- ii) Exceso de efectivo: El mantenimiento de efectivo en exceso implica un menor nivel de rendimiento de los activos y, por lo tanto, de los beneficios. Esto podría llevar a la conclusión de que los bancos con mayor nivel de efectivo están más expuestos a sufrir retiros de depósitos, pues su tasa de beneficio es más reducida que la de sus competidores con un nivel de efectivo menor. No obstante, esta afirmación tiene que ser comprobada en términos empíricos, pues es necesario cuantificar cuál es la verdadera reacción de los depositantes en lo concerniente al nivel de liquidez. Es probable que los ahorristas muestren mayor confianza en un banco con un elevado grado de liquidez, que en otro cuya cartera esté sesgada hacia activos inmuebles, pues un eventual deterioro de la actividad económica provocaría pérdidas de capital más cuantiosas a este último.

Para evaluar el efecto del nivel de efectivo en exceso sobre la probabilidad de quiebra se estimará, a partir del nivel de depósitos del banco, una función de efectivo, la cual reflejaría la política de la institución en esta materia. Posteriormente, se determinará el porcentaje del monto del efectivo mantenido sobre el monto del efectivo estimado. Esta variable es la que se utilizará para evaluar cuál es la reacción de los ahorristas al exceso de efectivo sobre la seguridad de un banco.

La liquidez de la banca como porcentaje de los depósitos es un reflejo de la sincronización del horizonte de vencimiento de los activos y pasivos. Por otra parte, es preciso resaltar que para la selección del nivel óptimo de liquidez el banco toma también en cuenta la generalización de la aversión al riesgo de iliquidez que desencadena el pánico bancario.

- c) Beneficio
- i) Coeficiente ingresos/gastos: Esta variable se utilizará como una aproximación al nivel de beneficios brutos realizados de los bancos. Un coeficiente mayor que la unidad será percibido como una señal de que el banco está siendo administrado con criterios eficientes y, por lo tanto, tendrá una relación negativa con la probabilidad de crisis bancaria.

Esta variable reflejará también, implícitamente, la incidencia de la evolución de la economía sobre las actividades bancarias. Una cartera de activos sesgada hacia, por ejemplo, bienes inmuebles brinda una tasa de retorno elevada cuando la economía se encuentra en un período expansivo. En cambio, cuando la economía se sitúa en la parte baja del ciclo, las pérdidas de capital derivadas del derrumbe de los precios de aquellos bienes puede acarrear graves problemas a las instituciones financieras.

2. Resultados de la estimación

Para la estimación del modelo se utilizaron datos combinados de corte transversal y de series de tiempo. El horizonte temporal se expande desde septiembre de 1989 hasta septiembre de 1990³⁴, lapso durante el cual ocho bancos comerciales privados fueron cerrados por la SB. Esto brinda la oportunidad de estimar la variación de la probabilidad de quiebra de dichas instituciones a lo largo de ese período.

a) **El efecto del nivel de capitalización**
 Los resultados (cuadro 6) muestran que ninguna de las definiciones de solvencia expuestas en la sección anterior ejercen influencia sobre la probabilidad de quiebra de los bancos. La primera ecuación indica que aun cuando el coeficiente capital/activo tenga el signo correcto³⁵, no suscita un efecto significativo sobre la variable dependiente (el valor del estadístico t de student no es significativo a ningún nivel). En la segunda ecuación se muestra que la probabilidad de quiebra tampoco se ve afectada por el nivel de capital/pasivo mantenido por el banco. Tampoco las definiciones más restringidas de solvencia (capital/depositos y capital/préstamos) influyen de manera significativa sobre el desenvolvimiento de los bancos.

Estos resultados ponen de manifiesto que la actual crisis bancaria no es una de solvencia; o al menos, no ha sido reflejo de deficiencias de capital³⁶. Además, sugieren que las personas no toman en consideración el nivel de capitalización en sus expectativas sobre la evolución de un banco en particular: algunas de las instituciones financieras cerradas por la SB poseían un nivel de capital/activo superior a 10%, pero ello no pudo impedir que entraran en crisis.

b) **El efecto del nivel de liquidez**
 El coeficiente depósitos/efectivo sí que ejerce influencia gravitante sobre el futuro de los bancos: un aumento de 10% incrementa en 1.3 la probabilidad de quiebra de un banco (cuadro

³⁴ En el anexo 2 se presentan los datos utilizados en la estimación de los distintos modelos.

³⁵ Es decir, un aumento del coeficiente capital/activo disminuye la probabilidad de crisis bancaria.

³⁶ Hay que recordar que debido a que en la República Dominicana no hay provisiones adecuadas contra las pérdidas esperadas, es muy probable que el Capital contable sea muy superior al capital efectivo o patrimonio. Esto puede llevar a que los coeficientes presenten una significación estadística menor.

6). Este resultado puede estar reflejando el comportamiento de los depositantes ante las informaciones sobre la situación de los bancos³⁷. Parece ser que cuando se publican los estados financieros, los depositantes evalúan principalmente el nivel de efectivo, pues este indicador refleja la posibilidad de recuperar sus depósitos en caso de que los bancos confronten problemas financieros.

Para determinar la política de efectivo de la banca comercial en su conjunto, se estimó un modelo de tenencias de efectivo de este sector, en función del volumen de los distintos depósitos. El ejercicio arrojó la siguiente ecuación³⁸:

$$(6) \quad \text{EFEC} = 26,7 + 0,44 \text{ DEP}V + 0,72 \text{ DEP}A + 0,24 \text{ DEP}P$$

$$(2,22) \quad (3,62) \quad (3,60) \quad (2,65)$$

$$R^2 = 0,928$$

$$F = 387,1$$

$$N = 90$$

$$D-W = 1,77$$

donde:

EFEC= Efectivo

DEPV= Depósitos a la vista

DEPA= Depósitos de ahorro

DEPP= Depósitos a plazo

Los resultados muestran que una expansión de 10% en los depósitos incrementaría el nivel de efectivo en 4,4, 7,2 y 2,4%, si el aumento se produce en los depósitos a la vista, de ahorro o a plazo. Este resultado es consistente con el manejo tradicional de la cartera de la banca: se debe mantener un mayor porcentaje de efectivo por cada peso de depósitos a la vista que por cada peso de depósitos a plazo.

Con ese modelo se estimaron los niveles de efectivo, condicionados por el nivel de los depósitos para cada uno de los bancos. Para obtener el nivel de efectivo en exceso, el efectivo mantenido fue dividido por el estimado en el modelo. Los resultados del efectivo en exceso se muestran en el anexo 2.

Para comprobar si los bancos que poseían un nivel de efectivo menor que el estimado (valores menores que la unidad) fueron los que presentaron mayores problemas de operación, se estimó un modelo de crisis bancaria, en el que el exceso de

³⁷ Existe una regulación de la Superintendencia de Bancos que obliga a los bancos comerciales a publicar un extracto de su balance general en la prensa nacional cada tres meses.

³⁸ Los valores entre paréntesis son los del estadístico t. R es el coeficiente de determinación ajustado.

demanda fue la variable independiente, a fin de determinar si un mayor nivel de efectivo reduciría la probabilidad de quiebra. Se obtuvo la siguiente ecuación:

$$(7) \quad \text{CRISBAN} = 1,90 - 0,012 \text{ INGA} - 0,30 \text{ EXEF}$$

$$(9,32) \quad (-6,87) \quad (-3,3)$$

$$R^2 = 0,43$$

$$F = 35,16$$

$$N = 90$$

$$D-W = 1,37$$

donde:

CRISBAN= Probabilidad de crisis bancaria

INGA= Coeficiente ingresos/gastos

EXEF= Exceso de efectivo

Esta ecuación sugiere que un aumento del excedente de liquidez disminuye la probabilidad de crisis. Esto puede significar que desde septiembre de 1989 los depositantes otorgan mayor peso al nivel de liquidez, a la hora de tomar decisiones respecto al futuro de los bancos comerciales. Los resultados ponen de manifiesto que la crisis del sistema bancario no fue de solvencia económica, sino más bien de liquidez, y cuestionan la afirmación de la teoría tradicional en el sentido de que las instituciones financieras, a diferencia de las no financieras, son primero insolventes y después ilíquidas. El caso dominicano comprueba que la crisis de la banca se debió a problemas de liquidez, agravados por el proceso estanflacionista.

El nivel de efectivo que posee un banco constituye una variable clave para los depositantes. Sin embargo, los bancos se ven afectados no sólo por las expectativas de los depositantes, sino también por la política administrativa de sus recursos económicos. Esto hace necesario cuantificar el impacto de la tasa de beneficio bruto de la banca comercial sobre la probabilidad de quiebra.

c) El ciclo económico y el beneficio de la banca
La década de los ochenta fue un período de rápida expansión de la banca comercial privada, al punto que se crearon 13 nuevas entidades. Entre 1985 y 1989 el monto de sus activos domésticos pasó de RD\$ 1.446 millones a RD\$ 6.402 millones. Más aún, en el cuatrienio 1985-88 la expansión del sector financiero (10,5% anual) fue la más dinámica de toda la economía.

El crecimiento de la banca comercial se aceleró después de la puesta en marcha del Plan de Estabilización de 1985³⁹. Ese año, el alza de la tasa de interés nominal, decretada por la JM, atenuó

³⁹ En ese año el gobierno dominicano firmó un acuerdo contingente con el Fondo Monetario Internacional.

el grado de represión financiera y permitió a la banca comercial entrar a competir por los recursos económicos con el sector financiero informal, que está a salvo de restricciones sobre las tasas de interés utilizadas en sus operaciones. Esa política fue apoyada por la disminución de las barreras de entrada de nuevos bancos al sistema financiero y por una estrategia económica expansionista. El aumento de la actividad económica, incentivada por el empuje sostenido de la inversión pública, amplió la demanda de crédito y el margen de beneficio de la banca⁴⁰.

La aceleración inflacionaria provocada por el sobrecalentamiento de la economía modificó el conducta de la banca en cuanto a la distribución de su cartera de activos. El aumento de precios hizo muy rentable la inversión en activos fijos (por ejemplo, bienes raíces), lo que llevó a algunas instituciones financieras a elevar la significación de este rubro, en detrimento del "efectivo" y de los "préstamos". Otras otorgaron préstamos a agentes económicos que incursionaron agresivamente en el mercado de bienes raíces. Esta estrategia genera ganancias de capital mientras la economía se encuentre en un período de auge, pero cuando se inicia un proceso de estancamiento la demanda de activos fijos se contrae y sus precios descienden, provocando pérdidas de capital (o al menos mayores dificultades para deshacerse de esos bienes). Como consecuencia inmediata en los bancos comerciales se produce una contracción del flujo de ingresos y una fuerte disminución de la liquidez.

Si el nivel de pasivos exigibles mantenido por un banco es mayor que el de efectivo disponible más la cartera de préstamos, quiere decir que parte de los recursos captados la está destinando a la adquisición de "otros activos", situación que en coyunturas de estancamiento económico no podrá menos que presionar sobre la tasa de rentabilidad y, por lo tanto, sobre la estabilidad del negocio⁴¹.

⁴⁰ El margen de intermediación se incrementó de 7.42% en 1984 a 11.21% en 1987. Veloz (1990).

⁴¹ Para evaluar si la cartera de depósitos influye sobre la demanda de "otros activos" se estimó el siguiente modelo:

$$OAC = -0,22 + 0,06 DPEV + 0,55 DEPA + 0,45 DEPP$$

$$(-0,01) \quad (0,38) \quad (2,03) \quad (3,65)$$

$$R^2 = 0,77$$

$$F = 94,18 \quad D-W=2,08$$

$$N = 90$$

Esta ecuación indica que los bancos están utilizando parte de sus depósitos de ahorro y a plazo para la adquisición de activos fijos.

La ecuación 8 estima el efecto del aumento del porcentaje de "otros activos" sobre el coeficiente de ingresos/gastos (beneficio bruto). Allí se observa que un aumento de un 10% en el porcentaje de otros activos disminuye en 5.5% el coeficiente de beneficio bruto, lo que corrobora el argumento anterior.

$$(8) \quad \text{INGA} = 134.7 - 0.55 \text{ OACT}$$

$$(30.12) \quad (-3.06)$$

$$R^2 = 0.09$$

$$F = 9.34$$

$$N = 90$$

$$D-W = 1.64$$

donde:

INGA= Coeficiente Ingresos/gastos
OACT= Otros activos

Para determinar si a la inversión en "otros activos" le cabe un papel significativo en la explicación de la crisis de la banca, se estimó un modelo de probabilidad lineal, que utiliza como variable independiente una que refleja el exceso de la demanda de "otros activos". Los resultados indican que un aumento de 10% en el exceso de demanda de "otros activos" amplía en 1,7% la probabilidad de quiebra de la banca. Confirman así la hipótesis de que en buena medida la crisis fue precipitada no por una situación de insolvencia, sino por una inversión excesiva en activos no líquidos. Esta ocasionó una situación de transitoria iliquidez, cuyas presiones, pese a los esfuerzos del BC, terminaron por desbordar los objetivos monetarios compatibles con la estabilidad del tipo de cambio y de los precios, obligando a las autoridades a interrumpir el financiamiento a los bancos comerciales.

En el cuadro 6 (ecuación 5) se visualiza que la disminución del coeficiente de beneficio bruto (INGA) incrementa la probabilidad de fracaso de los bancos comerciales. Este resultado hace suponer que si el proceso de contracción de la economía dominicana continúa⁴², la crisis de la banca comercial seguirá agravándose. Esto podría degenerar en una explosión crediticia que desencadene una quiebra masiva de empresas, financieras y no financieras, agravando la crisis.

3. Simulación

En este apartado se utiliza la ecuación 5 presentada en el cuadro 6 para simular el efecto de las modificaciones de liquidez y de rentabilidad sobre la probabilidad de quiebra de los bancos comerciales. La mencionada ecuación exhibe coeficientes individuales significativos y estables y porque es la que tiene un

⁴² En 1990, el PIB real se contrajo en un 5.1%

mejor coeficiente de determinación ajustado⁴³.

El cuadro 7 presenta los valores probabilísticos de acuerdo a la evolución de la liquidez. En la columna 2, supuesta una tasa de rentabilidad bruta de 25%, se observa que un banco con un coeficiente depósitos/efectivo de 4 enfrenta una probabilidad de quiebra de un 41,1%. Esto equivale a sostener que si un banco posee disponibilidades de efectivo de un 25% del total de sus depósitos, sus probabilidades de quiebra exceden de 40%. Asimismo, a medida que el volumen de depósitos siga elevándose y no se incremente el nivel de efectivo disponible, la probabilidad continuará aumentando, hasta llegar a la unidad cuando los depósitos representen 8 veces el total de efectivo.

En la columna 3 se evalúa el efecto de un descenso de la tasa bruta de beneficio. Los resultados muestran que una disminución del coeficiente ingresos/gastos de 120 a 105 hace aumentar de 41,1 a 59,1% la probabilidad de quiebra, supuesta una relación depósitos/efectivo de 4. Esto significa que una contracción de la rentabilidad de las transacciones que realizan los bancos disminuye el nivel sustentable de depósitos/efectivo, si se quiere evitar un incremento de la probabilidad de quiebra. En otras palabras, si el flujo de ingresos en relación a los gastos disminuye, mayor será el porcentaje de los depósitos que el banco tendrá que mantener en efectivo, si desea evitar que aumenten sus probabilidades de quiebra. En el gráfico 3 se comprueba que la disminución relativa de los ingresos de los bancos en relación a los gastos provoca un desplazamiento de la curva de probabilidad hacia arriba, reflejo del incremento de la inestabilidad de dichas entidades.

En el cuadro 8 se presenta la evolución de la probabilidad estimada de quiebra para algunos bancos comerciales. Allí se observa que la del Banco Universal, fusionado con el Español a fines de 1989, aumentó de 30% en septiembre de 1989 a 95% en junio de 1990. Asimismo, se comprueba que la fusión protagonizada por los bancos Panamericano, Antillano y Banregión a mediados de 1990 no debió ser autorizada por las autoridades, pues la probabilidad media de quiebra de las tres era de 75,3%, lo que anticipaba su fracaso. En el tercer trimestre de 1990, el banco del Caribe se vio sometido a fuertes retiros de depósitos, que elevaron a 87% la probabilidad de quiebra, lo que obligó en noviembre a la SB a intervenirlo.

⁴³ Los modelos de variables dependientes dicótomas no muestran coeficientes de determinación elevados. Morrison (1972) demostró que si se asume que la probabilidad de que un evento ocurra se distribuye normalmente, los coeficientes de determinación tendrán un límite superior de un 40% aproximadamente. Esto permite concluir que el ajuste del modelo de probabilidad de crisis bancaria es muy elevado.

V. OPCIONES DE REFORMA FINANCIERA

El marco institucional y legal del sistema financiero dominicano es ineficiente, excesivamente regulado y difícil de supervisar. Un primer paso hacia un sistema más transparente consistiría en eliminar la excesiva segmentación del mercado para asegurar un funcionamiento eficiente del sistema financiero en términos de su papel tradicional de intermediario entre ahorristas e inversionistas, la reducción de riesgo, la transformación de la estructura de las tasas de interés, la rebaja de los costos de transacción, y la difusión de antecedentes.

Dada la actual crisis bancaria, no cabe pensar en la modificación de la estructura financiera, si previamente no mejora la posición de los bancos. Los coeficientes de solvencia utilizados no son adecuados. El nivel de capital exigido a los bancos por el marco legal regulador no considera los ajustes por riesgos. Esto pone de relieve la necesidad de que los bancos comerciales y otras instituciones financieras tomen en cuenta las pérdidas esperadas de su cartera de préstamos. Al mismo tiempo, es preciso incrementar el capital mínimo, a fin de que éste mantenga un valor real estable.

Es preciso eliminar la indefinición del papel del BC frente a los problemas de liquidez. Es necesario que se le asigne a ese organismo un marco operativo para que actúe de la forma más eficiente frente a los problemas de liquidez, transitoria o crónica, y de insolvencia. Asimismo, el BC debe ser dotado de un conjunto de procedimientos que permitan materializar en forma rápida y lo menos traumática posible para la economía los procesos de liquidación de intermediarios financieros.

Después de que las autoridades monetarias completen el proceso de "saneamiento" del sector, habrá que sentar las bases para la creación de una banca múltiple. Al respecto, se ha sugerido agrupar los distintos tipos de instituciones financieras dentro de una misma ley que elimine los distinguos entre ellas. Robert Effros y Héctor Elizalde, del Departamento Legal del Fondo Monetario Internacional, en un informe al BC dominicano señalan que, con el objeto de desestimular la evasión, se podría incorporar en la legislación actual el concepto de "aceptar depósitos y conceder préstamos" e incluir ciertas actividades que son funcionalmente equivalentes a la actividad de aceptar depósitos. Ello, en lugar de incorporar un gran número de actividades no relacionadas que con el correr del tiempo se puedan haber agregado a los diferentes tipos de instituciones (Effros y Elizalde, 1986). Otra alternativa sería evitar cualquier definición legal de "banco". Si todas las instituciones financieras van a ser tratadas

de la misma manera, una definición legal de "banco" es innecesaria⁴⁴.

El diseño de la actual legislación es sin duda moderno, ya que incorpora la fórmula de "aceptar depósitos y conceder préstamos" y excluye de esas actividades a otras instituciones que no sean bancos. Habría asimismo que modificar la respectiva Ley General, con el objeto autorizar la incursión de los bancos en actividades realizadas por otros entes financieros (por ejemplo, compañías de leasing) o que no existían al momento de redactarse la ley (caso de las compañías de tarjetas de créditos). La distinción entre "banco" y "banco comercial" sería eliminada, sustituyendo estos dos términos por el de "institución financiera"⁴⁵.

Estas modificaciones eliminarían las restricciones sobre el tipo de depósitos que pueden aceptar las instituciones y los préstamos que éstas pueden conceder y que llevó a la excesiva segmentación que caracteriza al sistema financiero y a la creación de conglomerados financieros para evadir esas regulaciones.

Las modificaciones legales deben ser acompañadas por una disminución de las restricciones a la entrada de nuevos competidores, ya que ellas promueven una segmentación excesiva, protegen los beneficios de las instituciones existentes y estimulan la concentración financiera. La flexibilización de los requisitos de entrada exigirá crear mecanismos adecuados para facilitar, minimizando sus efectos negativos colaterales, la salida del mercado de instituciones con problemas. Una alternativa sería establecer un seguro de depósitos para, en caso de liquidación, proteger a los pequeños depositantes y mantener la confianza en el sistema financiero del país.

Para introducir un sistema de seguro de depósitos habría que elaborar una ley de seguro de depósitos y los reglamentos pertinentes, adaptar la Ley General de Bancos y la Ley Orgánica del

⁴⁴ El Bank Act de Canadá dice que un banco "significa un banco al cual se aplica esta ley". Un enfoque similar utiliza la Ley de Impuesto sobre la Renta que está siendo elaborada por el Programa de Naciones Unidas en la República Dominicana. En esta ley se define "ingreso" como "todo ingreso sujeto al impuesto, cualquiera que sea su fuente", dejando completamente abierta la definición de éste. Luego se señala lo que no incluye el término ingreso. Ver Galbraith (1970).

⁴⁵ Efrros y Elizalde consideran que, aún sin estos cambios que ellos sugieren, sería posible regular la mayoría de las instituciones financieras existentes en términos de una base más uniforme y aplicarles luego los instrumentos financieros.

BC, y mejorar el sistema de supervisión bancaria.

Galbis considera que este seguro es factible y podría incluir todas las instituciones reguladas, siempre y cuando se cumplan las condiciones mencionadas (Galbis, 1986). El sistema debe abarcar todos los instrumentos de captación del sector privado con características similares a los depósitos, incluidos los certificados financieros y los bonos con tasas de interés fijas. Para proteger a determinado tipo de depositante puede establecerse un máximo al monto asegurado, ajustado por la inflación, con una estructura gradual para los depósitos por debajo de ese límite por depositante en cada institución.

Con antelación al establecimiento de un sistema de seguro de depósitos habría que definir la elegibilidad de las instituciones y el tipo de pasivos por cubrir, los límites de la cobertura, la contribución gubernamental al esquema de seguro y el papel del esquema de seguro en la rehabilitación, en cuanto alternativa a la liquidación.

Para facilitar la creación de la multibanca es necesario también derogar los beneficios tributarios que discriminen entre instituciones financieras. En este sentido, deben ser eliminados las ventajas impositivas derivadas de invertir en bancos hipotecarios y de desarrollo.

En cuanto a las AAyP, es preciso dictar normas que permitan la transformación de esas instituciones en multibancos, otorgándoles un tratamiento especial que facilite la transformación de las mismas, de modo de que pasen de instituciones de carácter mutualista a sociedades con accionistas privados.

Será necesario, en forma simultánea, fortalecer las instituciones encargadas de regular y supervisar el sector. La reforma financiera debe expandir el ámbito de autonomía e independencia de la autoridad monetaria y del supervisor bancario, por la vía de establecer períodos fijos y amplios para el desempeño de los cargos, que les permitan la adopción de políticas de largo plazo. Por otra parte, es necesario precisar las atribuciones de la JM, otorgándole mayor flexibilidad para la toma de decisiones sobre temas monetarios, de crédito y cambiarios.

Es indispensable revertir el éxodo de personal calificado, consecuencia en buena medida del deterioro de los salarios reales. Los procesos y procedimientos de inspección tienen que ser fortalecidos; y la calidad de los informes de inspección, mejorada. Los extensos trámites burocráticos que demoran la adopción de decisiones tienen necesariamente que ser abreviados; además, los informes deben presentar de manera más categórica sus conclusiones sobre la situación financiera de las instituciones supervisadas, y no limitarse a "reflejar" el estado de las mismas. Mejorar la calidad de los análisis requerirá elevar las calificaciones del

personal a través de un entrenamiento sistemático en técnicas de análisis financiero, administrativo, riesgo de cartera, etc.

La SB carece de poderes efectivos para sancionar u obligar a las instituciones financieras a rectificar infracciones legales, prácticas riesgosas y fraudulentas. Cualquier reforma ha de otorgar a la SB u otra entidad supervisora facultades para que ordene: i) cambios operacionales cuando exista suficiente evidencia de que ellos son imprescindibles para evitar daños al sistema; ii) la realización de provisiones por parte de las instituciones, para enfrentar posibles pérdidas; iii) la obtención de capital adicional y la sustitución de la gerencia, en el caso de los bancos, de comprobarse manejos abusivos, fraudulentos y/o violaciones de las normas legales; iv) aumento de las sanciones monetarias a las instituciones financieras, por violar reglamentaciones preventivas, no sólo por incumplimiento del encaje legal; v) la aplicación de sanciones, multas y la corrección de deficiencias detectadas, sin necesidad de la autorización previa de la JM.

Los informes de la Superintendencia incluyen alguna información sobre la clasificación de cartera, pero las dudas existentes acerca de la metodología utilizada y la ausencia de conclusiones impiden apreciar el verdadero valor de los activos. Por lo tanto, cualquier reforma del aparato de supervisión debería incluir el establecimiento de un sistema de clasificación de préstamos basado en riesgo de incumplimiento.

Las inspecciones de campo se realizan por lo menos una vez al año en cada institución. Los escasos recursos humanos y técnicos de la SB son del todo insuficientes para examinar en profundidad áreas específicas de una de entre tantas instituciones financieras. Para optimizar el uso de los recursos humanos y computacionales, la SB podría recurrir a la inspección selectiva; y dentro de cada institución inspeccionada, poner el acento en la calidad de los activos.

La reforma del marco legal y supervisor tendrá escaso efecto si no se altera la actual reglamentación económica. Los altos y variables requisitos de encaje, las tasas de interés negativas en términos reales y restricciones sobre la cartera de préstamos han empujado a las instituciones financieras a violar las reglamentaciones y a efectuar transacciones poco transparentes con terceros e instituciones afiliadas.

El caso de los grupos financieros es elocuente. Una alternativa sería considerar las distintas instituciones asociadas en un grupo como si fueran una institución única. En este esquema el grupo sería regulado y supervisado de manera similar a una entidad bancaria, lo que permitiría que estas instituciones irse transformando en el equivalente institucional de un banco. En lo tocante al control monetario, el Grupo sería tratado como una sola entidad; y sus pasivos, sujetos a los mismos requerimientos de

reservas que los bancos comerciales. Esta alternativa sería consistente con una ley que diera trato similar a todas las instituciones financieras, evitando así los problemas de rastrear las fuentes y usos de las transacciones entre los miembros del grupo, así como la movilización de fondos entre instituciones para evitar las restricciones que impone el encaje (Eisenbeis, 1983).

La política de control monetario debería tener como base operaciones de mercado abierto. El desarrollo de un mercado secundario para los papeles emitidos por el BC ayudaría a controlar la cantidad de dinero e indicaría al mercado la dirección de la política de tasas de interés del BC. Esta nueva estrategia de control monetario permitiría llevar adelante un programa gradual de reducción de los encajes legales para los diferentes tipos de depósito.

VI. CONCLUSIONES

El crecimiento del sector financiero de la República Dominicana en el período 1977-87 fue impresionante. Sus pasivos con el sector privado aumentaron a una tasa media de 19.1% por año, crecimiento mucho mayor que la inflación, mientras que el número de instituciones de 52 en 1980 a 421 en 1990. El sector financiero comprende instituciones financieras reguladas y no reguladas. El sector financiero regulado incluye instituciones financieras monetarias y no-monetarias. Este último sector se expandió a un ritmo más rápido que el de las instituciones monetarias durante la primera mitad de los años ochenta. El sistema financiero informal o no regulado creció a un mayor ritmo que el formal, y se estima que el crédito otorgado por el sector era aproximadamente 24% del crédito otorgado por el sistema financiero al sector privado.

A partir de 1988 el patrón de crecimiento del sector financiero sufre modificaciones considerables. El número de financieras en el sector informal se reduce y las instituciones financieras monetarias experimentan un mayor crecimiento que las no-monetarias. Y a principio de 1989 estalla la crisis con la quiebra de varios bancos comerciales y financieras. A estas le siguen bancos hipotecarios y AAyP.

La crisis de la banca comercial y del resto del sector financiero en la República Dominicana fue causada principalmente por problemas de liquidez, pero también por factores tales como excesivos gastos administrativos, fraude, y la actitud de las autoridades de permitir que instituciones frágiles siguieran un acelerado proceso de expansión a través de la compra de financieras con problemas y apertura de nuevas sucursales.

La mayoría de los diagnósticos sobre el sector financiero de la República Dominicana coinciden en señalar que el marco legal vigente desde principio de la década de los sesenta propició la creación de diversos tipos de instituciones financieras tanto reguladas como no reguladas y estimuló un mayor crecimiento del sector financiero informal debido a la mayor reglamentación y restricciones a que estaba sometido el sector financiero formal. Dicha reglamentación impone a las instituciones financieras del sector formal tasas de interés máximas por tipos de depósitos, préstamos e instituciones, como también requerimientos diferenciales de encaje legal, cartera de inversiones, y requerimientos de capital. Todo estas limitaciones reglamentarias estimularon la formación de un mercado informal mucho más rentable y la mayor expansión de aquellas instituciones dentro del sistema financiero formal con menores cargas de disposiciones reglamentarias. Por lo tanto, la mejor manera de lograr la integración del sector es el de reducir la competencia desigual a través del desmantelamiento de las reglamentaciones restrictivas al sector formal, medidas que ya están siendo tomadas por las autoridades.

En el área de política sobre tasas de interés y captación de depósitos, y tasas de interés de los préstamos, las reglamentaciones existentes delimitan claramente los instrumentos o fuentes de captación de cada una de las instituciones reguladas del sistema y los precios de los diferentes instrumentos financieros. La creciente competencia de las instituciones financieras informales, incrementó gradualmente el costo medio de los fondos, reduciendo la rentabilidad de las instituciones del sector formal (bancos comerciales, hipotecarios, de desarrollo, y AAYP). A su vez, esta situación estimuló a las instituciones financieras reguladas a eludir las restricciones creando compañías financieras que no estaban sujetas a las reglamentaciones de las instituciones formales. Esta práctica le permitió a estas instituciones no sólo eludir los topes de tasas de interés, sino también los altos requisitos de encaje legal.

Los requisitos diferenciales de encaje según el tipo de depósito e institución sin que haya razón económica o de prudencia y las disposiciones que regulan como deben hacerse las asignaciones de fondos tomados en préstamos a los diferentes sectores no solo entorpecen la competencia, sino que no permiten discreción alguna a las instituciones financieras en la distribución sectorial de los fondos captados sobre la base de sus propios criterios de rentabilidad y riesgo. Sería conveniente que estas disposiciones, aún vigentes, sean más homogénea entre sectores para evitar entorpecer la competencia, además de que las disposiciones que regulan la cartera no constituyen un instrumento eficiente para la canalización de recursos.

El problema más grave del que adolece el sector financiero de la República Dominicana es el de falta de efectividad en la supervisión bancaria y las dificultades que existen para establecer la verdadera situación financiera del sector, principalmente en lo relativo a la calidad de sus activos, en general, y de la cartera de préstamos, en particular. La SB presenta graves deficiencias en la ejecución de sus funciones. Las mayores debilidades de la institución se refieren a la tardanza en el procesamiento de información, la baja calidad de los informes de inspección, la falta de un sistema de clasificación de cartera, la carencia de equipos de procesamiento de datos, y la falta de personal capacitado para ejercer tan delicadas funciones. Cualquier reforma requerirá considerables cambios en el aparato de supervisión, si es que se desea mantener la solidez del sistema.

Finalmente, cualquier reforma del sector financiero dominicano requerirá de cambios institucionales con el objetivo de aumentar la independencia de las autoridades monetarias y de las autoridades supervisoras flexibilizando sus atribuciones en materia de política monetaria, cambiaria y de crédito. El establecimiento de reglamentos y normas a nivel prudencial en materia de entrada y salida de instituciones financieras del sector, política de crédito a relacionados, topes de endeudamiento, revelación de información,

y el tratamiento y liquidación de las instituciones financieras que adolecen de problemas contribuiría a estabilizar las reglas del juego y a reducir la incertidumbre que actualmente aqueja al sector.

BIBLIOGRAFIA

Alton Gilbert, Courtenay Stone and Michael Trebing (1985), "The New Bank Capital Adequacy Standards", mayo.

Banco Central de la República Dominicana (1985), "Revisión del esquema del sistema financiero de la República Dominicana", octubre.

Banco Central de la República Dominicana, Departamento Financiero. (1987), "Lineamientos sobre la reforma financiera dominicana", enero.

Banco Central de la República Dominicana, Departamento Financiero. (1990), "Resumen de evaluación del sistema de encaje legal aplicado a los bancos comerciales durante el periodo 1988-90".

Banco Mundial (1990), "Estrategia sector financiero República Dominicana", febrero.

Bovenzi John y otros (1983), "Commercial Bank Failure Prediction Models", Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta, Vol. 68.

Edwards Franklin R., "Solvency Regulations and Bank Soundness", Issues in Financial Regulations.

Ethien James G. (1983), "A Review of Bank Capital and its Adequacy", Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta, Vol. 68.

Eisenbeis, R.A. (1983), "Holding Company Regulations", Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta.

Fondo Monetario Internacional (1986), "Factibilidad de implantar un sistema de seguro de depósitos en la República Dominicana," preparado por Vicente Galbis, Departamento de la Banca Central, FMI, septiembre.

Galbraith, J.A. (1970), Canadian Banking, The Ryerson Press, Toronto.

Galbis, Vicente (1986),

Heggstad Arnold and King Frank (1982) "Regulation of Bank Capital: An Evaluation", Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta, vol. 67.

Held Günther y Jiménez Luis F. (1990), "Sistema de prevención de los problemas de liquidez de la banca y multibanca y fusión de instituciones financieras", Proyecto PNUD/CEPAL/DOM/87/010, noviembre.

Held Günther y Massad Carlos (1990), "Sistema financiero y asignación de recursos, experiencias latinoamericanas y del Caribe", Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

International Monetary Fund (1986 a) "Regulated and Unregulated Financial Markets in the Dominican Republic," prepared by Sergio Pereira Leite and Lazaros Molho, Central Banking Department, IMF, February.

----- (1986 b), "Financial System in the Dominican Republic: Legal Aspects," prepared by Robert C. Effros and Héctor Elizalde, Legal Aspects, IMF, April.

Larry D. Wall (1985) "Regulation of Banks' Equity Capital", November.

Merrick, R. and Anthony Saunders (1985), "Bank Regulation and Monetary Policy", American Enterprise Institute for Public Research, November.

Morrison, D.G. (1972), "Upper Bounds for Correlations between Binary outcomes and Probabilistic Predictions". Journal of The American Statistical Association, vol. 67.

----- (1991), "Information Technology Choices in the Central Bank, Dominican Republic". PNUD/Harvard Institute for International Development.

Ortega Francisco (1990), "Hacen historial de la crisis", Periódico El Caribe, 26 de noviembre.

Ramos Wellington J., y Ramos Messina L. (1990), "Legislación bancaria dominicana" Revista Descubrimiento, Número especial, Fundación Ciencia y Arte, abril.

Santomero Anthony and Joseph D. Vinso (1977), "Estimating the Probability of Failure for Commercial Banks and the Banking System", Journal of Banking and Finance, vol. 8.

Superintendencia de Bancos (1982), "Sistema de información mecanizada para la banca dominicana", mimeo.

The World Bank (1989), World Development Report 1989, June.

Vojta, George (1973), "Capital Adequacy", New York, First National City Bank.

Zinser James et al (1986), "Mercado financiero no regulado", Centro de Estudios Monetarios y Bancarios, octubre.

ANEXO I

Leyes que rigen el establecimiento y Operaciones de las Instituciones Financieras en la República Dominicana.

- 1) Ley Monetaria (N° 1528, de fecha 9 de octubre de 1947).
- 2) Ley Orgánica del Banco Central de la República Dominicana. N° 6142, de fecha 29 de diciembre de 1962).
- 3) Ley General de Bancos (N° 708, 14 de abril de 1965).
- 4) Ley del Banco Nacional de la Vivienda (N° 5894 del 12 de mayo de 1962).
- 5) Ley de Bancos de Desarrollo (N° 292, 30 de junio de 1966).
- 6) Ley de Bancos Hipotecarios (N° 171 de junio de 1971)
- 7) ley del Banco Agrícola (N° 908, de 1ro. de junio de 1945 y modificación actualmente regida por la Ley de Fomento Agrícola-N° 6186 del 12 de febrero de 1963)
- 8) Caja de Ahorro Para Obreros Y Monte Piedad (N° 1490 del 26 de julio de 1947 y modificaciones).
- 9) Corporación de Fomento Industrial (Ley N° 5909 del 16 de mayo de 1962 y modificaciones).
- 10) Instituto de Crédito Cooperativo (IDECOOP), (Ley N° 5909 del 16 de mayo de 1962).

ANEXO II

Leyenda del anexo 2:

Dum= variable dependiente: 1= banco cerrado
0= banco sin problemas

ACAPI= Capital/activos totales

PCAPI= Capital/pasivos totales

DCAPI= Capital/depósitos totales

PRCAPI= Capital/préstamos

EDEPT= Depósitos/efectivo

INGA= Ingresos/gastos

DEPV= Depósitos a la vista

DEPP= Depósitos a plazo

DEPA= Depósitos de ahorro

EFEC= Efectivo

EXEF= Exceso de efectivo

OAC= Otros activos

Cuadro 1. INSTITUCIONES DEL SECTOR FINANCIERO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1990

INSTITUCIONES	TOTAL	OP	SUC.	AGENCIAS
BANCO CENTRAL	2	1	1	
BANCOS COMERCIALES	353	19	230	104
BANCOS DE DESARROLLO	52	38	14	
BANCOS HIPOTECARIOS	68	13	55	
BANCO AGRICOLA	30	1	29	
ASOCIACIONES DE AHORRO Y PRESTAMOS	27	27		
CASA DE PRESTAMOS DE MENOR CUANTIA	56	56		
FINANCIERAS	367	367		

NOTA: HAY 123 FINANCIERAS QUE HAN SIDO CERRADAS

Cuadro 2. Fecha de inicio de operaciones
de Bancos Comerciales existentes

al 31 de diciembre de 1990

BANCOS	Fecha
The Bank of Nova Scotia	1920
The Chase Manhattan Bank	1962
Citibank, N.A.	1962
Banco Popular	1964
Banco de Santander ¹	1977
Banco de los Trabajadores	1972
Banco Metropolitano, S.A.	1974
Banco Dominicano del Progreso, S.A.	1975
Banco del Comercio Dominicano, S.A.	1979
Banco Nacional de Crédito, S.A.	1980
Banco Regional Dominicano, S.A.	1982
Banco Universal, S.A.	1982
Banco Fiduciario Dominicano, S.A.	1984
Banco Mercantil, S.A.	1984
Banco Comercial BHD, S.A.	1985
Banco Domínico-Hispano, S.A.	1985
Banco Cibao, S.A.	1985
Banco del Caribe Dominicano	1986
Banco del Exterior Dominicano	1987
Banco Intercontinental	1986
Unibanco ²	1990

¹ Luego pasó a ser el Banco Español, y más tarde se fusionó con el Banco Universal.

² Este Banco es la fusión de: Banco Panamericano, Banco Antillano, Banco Regional.

Cuadro 3. REPUBLICA DOMINICANA:GRUPOS FINANCIEROS
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1990

GRUPO FINANCIERO POPULAR, S.A.

- a) Banco Popular Dominicano
- b) Banco Hipotecario Popular
- c) Financiera Empresarial
- d) Banco de Cambio Popular
- e) Remesas Popular
- f) Bienes Raíces Popular
- g) Credomatic Popular
- h) Credomatic del Caribe
- i) La universal de Seguros
- j) Centro Popular

GRUPO FINANCIERO BHD

- a) Banco Comercial BHD
- b) Banco Hipotecario Dominicano
- c) Banco de Desarrollo BHD
- d) Banco de Cambio Dominicano
- e) Remesas BHD
- f) Inmobiliaria Dominicana

GRUPO FINANCIERO NACIONAL, S.A.

- a) Banco Nacional de Crédito
- b) Banco de Desarrollo Nacional
- c) Banco de Cambio Bancredito
- d) Compañía Nacional de Seguros
- e) Reaseguradora Nacional

GRUPO FINANCIERO CENTRAL DE CREDITOS, S.A.

- a) Banco Mercantil
- b) Banco Hipotecario Central de Crédito
- c) Compañía Central de Crédito

GRUPO FINANCIERO UNIVERSAL³

- a) Banco Universal
- b) Banco Hipotecario Universal
- c) Banco de Cambio Universal
- d) Financiera Universal

³ Este Grupo Financiero fue intervenido por el Banco Central.

CONSORCIO EMPRESARIAL HORIZONTES NACIONAL⁴

- a) Banco Hipotecario Horizontes
- b) Banco de Cambio Horizontes
- c) Horizontes Nacionales
- d) Inversiones Inmobiliarias Horizontes
- e) Descuentos y cobros Horizontes
- f) Autocrédito
- g) Préstamos Barahona
- h) Grupo Inmobiliario
- i) Corredores de Valores
- j) Empresas Horizontes

GRUPO FINANCIERO BANCOMERCIO

- a) Banco del Comercio Dominicano
- b) Banco Hipotecario Bancomercio
- c) Banco de Desarrollo Bancomercio
- d) Banco de Cambio Bancomercio
- e) Consorcio Bancomercio

GRUPO ECONOMICO HIPOTECAS Y PAGARES, C POR A⁵

- a) Préstamos y Financiamiento, C. por A.
- b) Hipotecas y Pagares, C por A.
- c) Cobranzas Efectivas
- d) Inmobiliaria Hipotecas y Pagares

CONSORCIO TROPICAL⁶

- a) Financiadora Tropical
- b) Banco de Cambio Tropical
- c) Financiadora del Cibao
- d) Tarjeta de Crédito Tropical (en proceso al momento de quiebra)

⁴ Este Grupo financiero quebró

⁵ Este Grupo Financiero quebró.

⁶ Este Grupo Financiero quebró.

REPUBLICA DOMINICANA:
ENTIDADES NO AGRUPADAS BAJO RAZON SOCIAL
AL 31 DE DICIEMBRE DE 1990)

- I. a) Banco Antillano
b) Banco de Desarrollo Interamérica
c) Banco de Cambio Interamérica
d) Compañía de Seguros Quisqueyana
e) Inversiones Interamérica
- II. a) Banco Fiduciario Dominicano
b) Banco Hipotecario Miramar⁷
c) Banco de Cambio Unión
d) Inmobiliaria H.M.
e) Servicios Financieros Automotriz
- III. a) Banco del Progreso Dominicano
b) Banco Industrial de Desarrollo e Inversión
c) Financiera Intercontinental
- IV. a) Banco Nacional de La Construcción
b) Banco Continental de Desarrollo
c) Banco de Cambio Investi
d) Inmobiliaria Nacional de la Construcción
- V. a) Banco de Crédito Hipotecario
b) Banco de Desarrollo de Exportación
c) Inversiones FIDECA
- VI. a) Banco de Desarrollo La Moneda
b) Inmobiliaria La Moneda
- VII. a) Inversiones Plaza
b) Plaza Inmobiliaria
c) Corredores y Servicios Plaza
- VIII.a) Grupo Financiero Corporativo
b) Operaciones y Financiamientos Corporativos
- IX. a) Banco de Cambio Corporativo
b) Financiera Corporativa
c) Inmobiliaria Corporativa
d) Banco de Desarrollo Corporativo
- X.⁸ a) Banco Cibao
b) Banco Hipotecario Cibao
c) Compañía de Seguros

⁷ Este Banco se encuentra en Problemas.

⁸ Las Instituciones Financieras aquí presentes han quebrado.

- XI. a) Banco Panamericano⁹
b) Banco de Desarrollo Panamericano¹⁰
c) Inmobiliaria Panamericana
d) Fintesa Inmobiliaria
e) Financiera Internacional
f) Banco de Cambio Osaka
- XII. a) Financiera de Inversiones, S.A.(FININSA)¹¹
b) Inmobiliaria Fininsa
- XIII.a) Inmobiliaria Finabán¹²
b) Finabán, S.A.

Fuente: Lineamientos sobre la Reforma Financiera Dominicana.
Banco Central de la República Dominicana.

⁹ Se fusionó, es ahora UNIBANCO.

¹⁰ Quebró.

¹¹ Quebró.

¹² Quebró.

Cuadro 4. República Dominicana: Tasas de Interés Estatutorias de los Pasivos de las Instituciones Financieras. (en porcentaje por año)

	1985	1986	1987	1988
Bancos comerciales				
Depósitos a la vista	--	--	--	--
Depósitos de ahorro	5,0	5,0	5,0	5,0
Depósitos a Plazo	7,5	7,5	7,5	7,5
Depósitos a Plazo (> 180 días)	9,5	9,5	9,5	9,5
Certificados de depósitos	9,5-18	9,5-16	9,5-16	9,5-18
AAyP				
Depósitos de ahorro	6,0	6,0	6,0	6,0
Depósitos a Plazo				
30-180 días	8,0	8,0	8,0	8,0
más de 180 días	10,0	10,0	10,0	10,0
Certificados de depósitos	9,5-18	9,5-16	9,5-16	9,5-18
Financieras				
Fondos en administración y certificados de inversión	20,0
BC				
Bonos de Estabilización	16,0	14,0	--	
Certificados de Participación	...	7,0	10,0	24,0
Bancos hipotecarios				
Depósitos a plazo:				
30-180 días	7,5			
más de 180 días	9,5	9,5	9,5	9,5
Cédulas hipotecarias (5 años en adelante)	11,0	11,0	11,0	11,0
Certificados Financieros	18,0	16,0	16,0	18,0
Bancos de desarrollo				
Fondos en administración	8,5	8,5	8,5	8,5
Bonos financieros	11,0	11,0	11,0	11,0
Certificados Financieros	18,0	16,0	16,0	18,0
Memorándum:				
Tasa de inflación (promedio)	37,5	9,7	15,9	44,4
Tasa de inflación (año a año)	28,3	6,5	25,0	57,6
Tasa de cambio mercado libre % depreciación	-3,9	3,5	37,1	23,8
Bonos del Tesoro E.U.A.	7,5	6,0	5,8	6,7
Tasa de retorno ex post en bonos del Tesoro de E.U.A.				

Cuadro 4. República Dominicana: Tasas de Interés Estatutarias de los Pasivos de las Instituciones Financieras. (en porcentaje por año)

	1989	1990	1991
Bancos Comerciales:			
Depósitos a la Vista	--	--	--
Depósitos de Ahorro	5,0	8,5-10,5	Libre
Depósitos a Plazo (< de 180 días)	7,5	10,5-12,5	Libre
Depósitos a Plazo (> de 180 días)	9,5	10,5-14,5	Libre
Certificados de Depósitos	9,5-16	9,5-18	12,0-24
Asociaciones de Ahorro y Prést.:			
Depósitos de Ahorro	6,0	10,5	Libre
Depósitos a Plazo (< de 180 días)	8,0	10,5-12,5	Libre
más de 180 días	10,0	10,0	12,5-14,5
Certificados de Depósitos	9,5-16	9,5-18	12,0-24
Financieras:			
Fondos en Administración y certificados de Inversión	24	36,0	Libre
BC:			
Bonos de Estabilización	--	--	--
Certificados de Participación	24,0-26,0	30,0-36%	Libre
Bancos Hipotecarios			
Depósitos a Plazo:			
30-180 días	9,5	10,5-12,5	Libre
más de 180 días	11,0	12,5-14,5	Libre
Cédulas Hipotecarias (5 años en adelante)		14,0-16,0	Libre
Certificados financieros	24,0	24,0-36,0	Libre
Bancos de Desarrollo:			
Fondos en Administración	8,5	8,5-10,5	Libre
Bonos Financieros			
Hasta 360 días	11,0	12,0-14,0	Libre
De 1 a 3 años	12,0	14,0-16,0	Libre
Bonos más de 3 años		15,0-16,0	Libre
Certificados Financieros	24,0	24,0-36,0	Libre
Memorándum:			
Tasa de Inflación (promedio)	15,9	44,4	44,5
Tasa de Inflación (año a año)	25,0	57,6	38,7
Tasa de cambio mercado libre			
% depreciación	37,1	23,8	10,2
Bonos del Tesoro E.U.A.	5,8	6,7	8,3
Tasa de Retorno Expost en bonos del Tesoro de E.U.A.			

Cuadro 5. REQUERIMIENTOS MINIMOS DE CAPITAL

A DICIEMBRE DE 1988

Instituciones	Banco Com.	Banco Des.	Banco Hip	AAYP	Financieras
Requisito de capital					
a) Capital pagado					
-Oficina principal					
Distrito Nacional	12.0	6.0	6.0	6.0	1.20
Resto del país	6.0	3.0	3.0		0.6
-Sucursal o Agencia					
Distrito Nacional	1.0	0.6	0.6		0.1
Resto del país	0.5		0.3		0.05
b) Límite de endeudamiento					
Reserva legal	10:1	20:1	12:1		10:1
Composición capital pagado	*20%	*10%			*20%
	50% en un mínimo de 5 accionistas con participación máxima de 20% en forma individual. El 50% restante en mínimo de 20 accionistas con no más del 5 en forma individual.				Se inició igual procedimiento para llegar a esta distribución.

A FEBRERO DE 1991

a) Capital pagado					
-Oficina principal					
Distrito Nacional	25.0	8.0	10.0		2.0
Resto del país	12.5	4.0	5.0		1.0
Límite de endeudamiento					
Reservas legales	10:1	20:1	12:1		10:1
Composición Capital Pagado	20%		10%		20%
	50% en un mínimo de 5 accionistas con participación máxima de 20% en forma individual. El 50% restante en mínimo de 20 accionistas con no más del 5 en forma individual.				Se inició igual procedimiento para llegar a esta distribución.

Cuadro 6. ESTIMACIONES DE LA PROBABILIDAD DE CRISIS ECONOMICA

Ec.	Const.	EDEPT	INGA	ACAPI	PCAPI	DCAPI	PRCAPI	R	F	D-W
1	1.35 (6.67)	0.13 (5.37)	-0.012 (-7.39)	-0.001 (-0.1)				0.518	32.9	1.45
2	1.39 (6.15)	0.12 (5.27)	-0.012 (-7.58)		-0.01 (-0.44)			0.519	33.0	1.50
3	1.38 (6.33)	0.12 (5.28)	-0.012 (-7.58)			-0.06 (-0.42)		0.519	33.0	1.49
4	1.43 (5.44)	0.12 (5.13)	-0.012 (-7.2)				-0.126 (-0.48)	0.519	33.1	1.51
5	1.35 (6.80)	0.13 (5.42)	-0.012 (-7.79)					0.524	50.0	1.46

Nota:

- Los estadísticos t se presentan entre paréntesis.

Leyenda:

Const.= Constante
 EDEPT= Depósitos totales/efectivo
 INGA= Ingresos/gastos
 ACAPI= Capital/activos
 PCAPI= Capital/pasivo
 DCAPI= Capital/depósitos
 PRCAPI= Capital/préstamos
 R = Coeficiente de determinación ajustado
 F = Estadístico F
 D-W = Durbin-Watson

Fuente: DOM/87/010

Cuadro 7. PROBABILIDAD DE QUIEBRA DE LA BANCA COMERCIAL

EDEPT**	*INGA=120		INGA=105
	QUIEBRA	QUIEBRA	QUIEBRA
1	0.03	0.213	
2	0.159	0.339	
3	0.285	0.465	
4	0.411	0.591	
5	0.537	0.717	
6	0.663	0.843	
7	0.789	0.969	
8	0.915		
8.7	1.0		

Fuente: DOM/87/010 PNUD

* Coeficiente ingresos/gastos

** Coeficiente Depósitos/efectivo

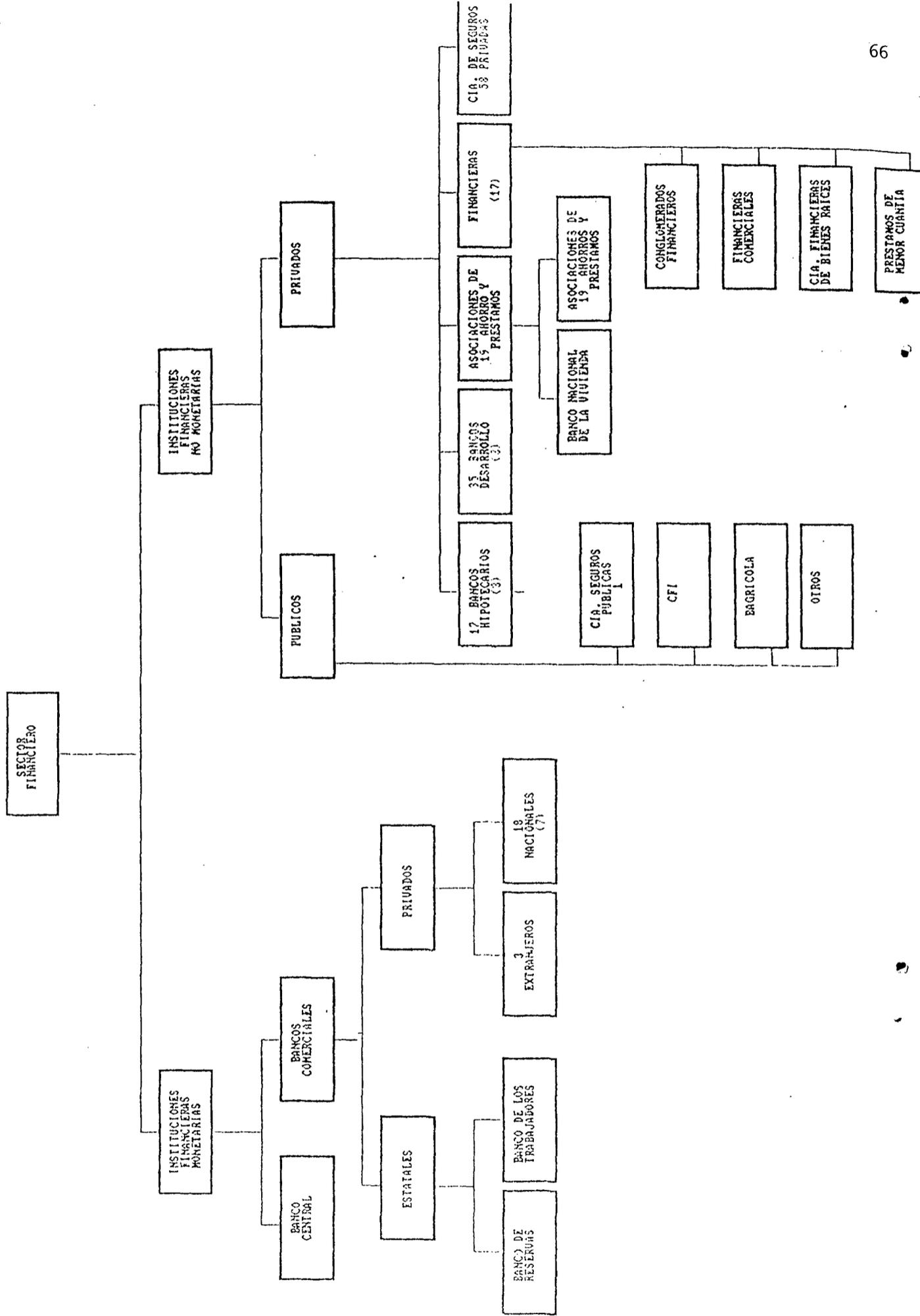
Cuadro 8. EVOLUCION DE LA PROBABILIDAD DE QUIEBRA
(porcentajes)

Banco	1989		Marzo	1990	Septiembre
	Septiembre	Diciembre		Junio	
Universal	30	33	80	95	nd
Panamericano	73	100	97	nd	nd
Antillano	88	36	70	nd	nd
Banregión	44	47	59	nd	nd
Cibao	100	nd	nd	nd	nd
Dominico-	100	nd	nd	nd	nd
Hispano					
Del Caribe	13	64	41	41	87

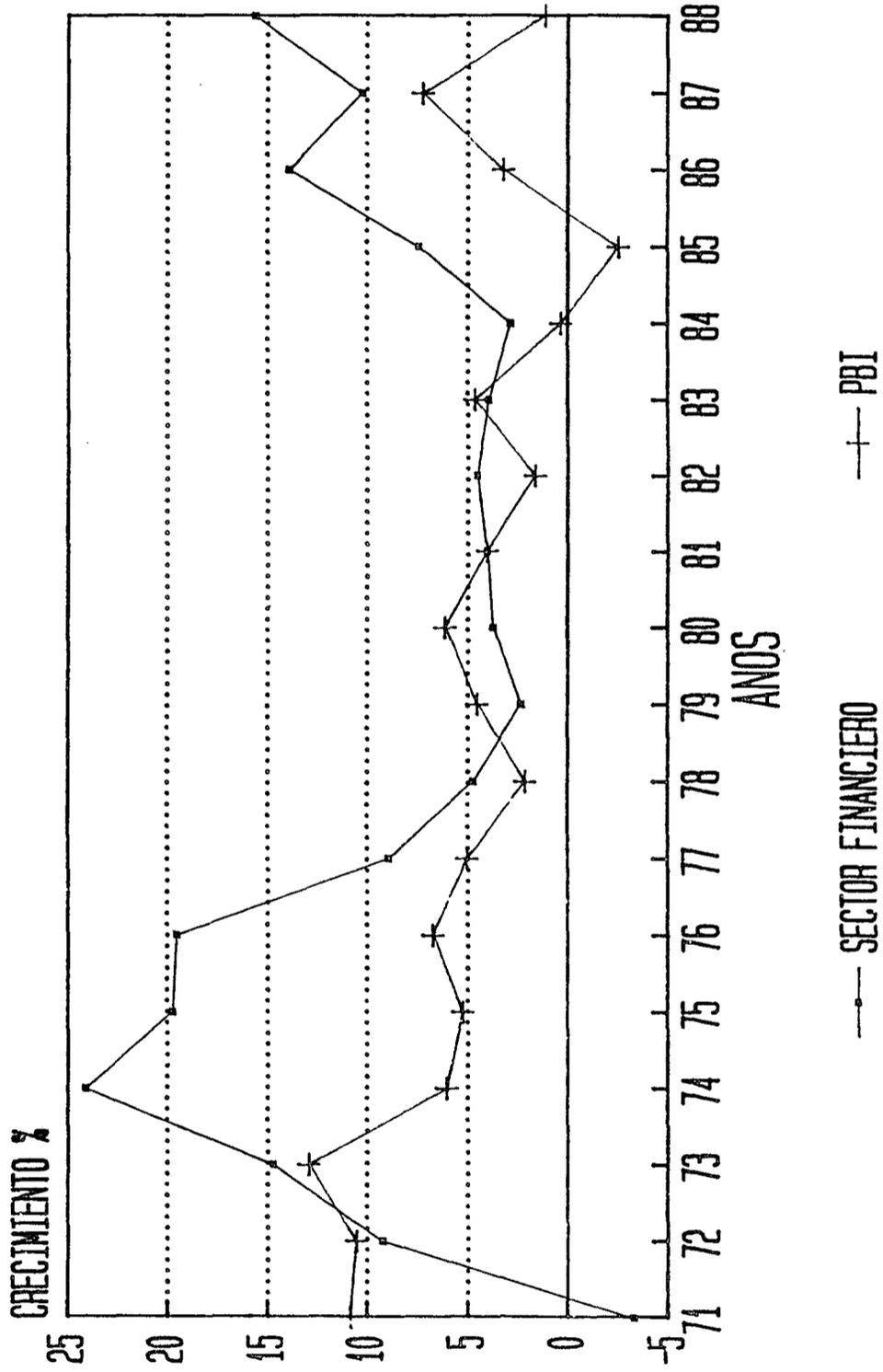
Fuente: DOM/87/010 PNUD

CUADRO 9

SECTOR FINANCIERO DE LA REPUBLICA DOMINICANA



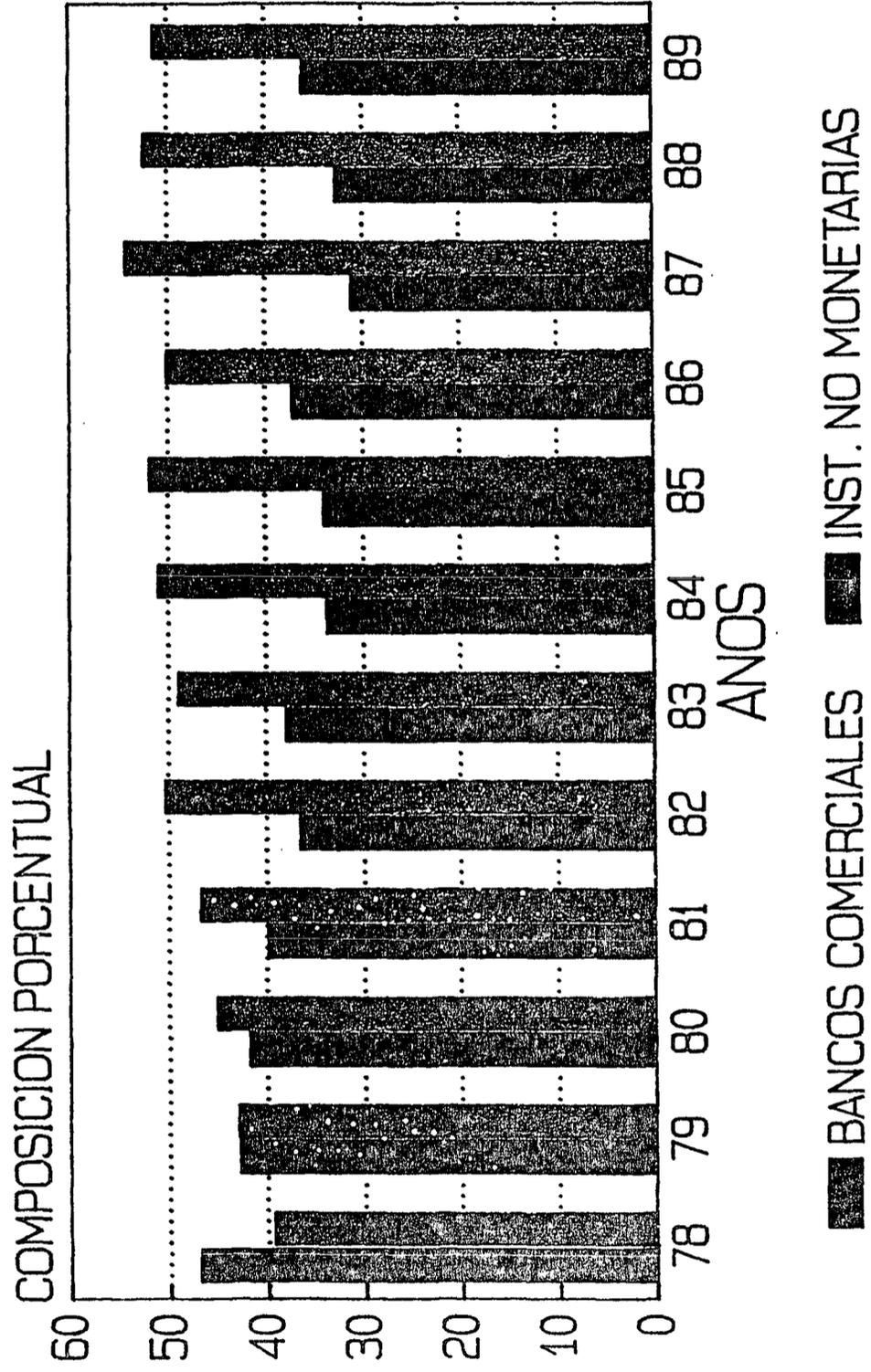
CRECIMIENTO SECTOR FINANCIERO Y PBI
GRAFICO No. 1



Fuente: DCM/87/010 PNUD

PASIVOS CON EL SECTOR PRIVADO

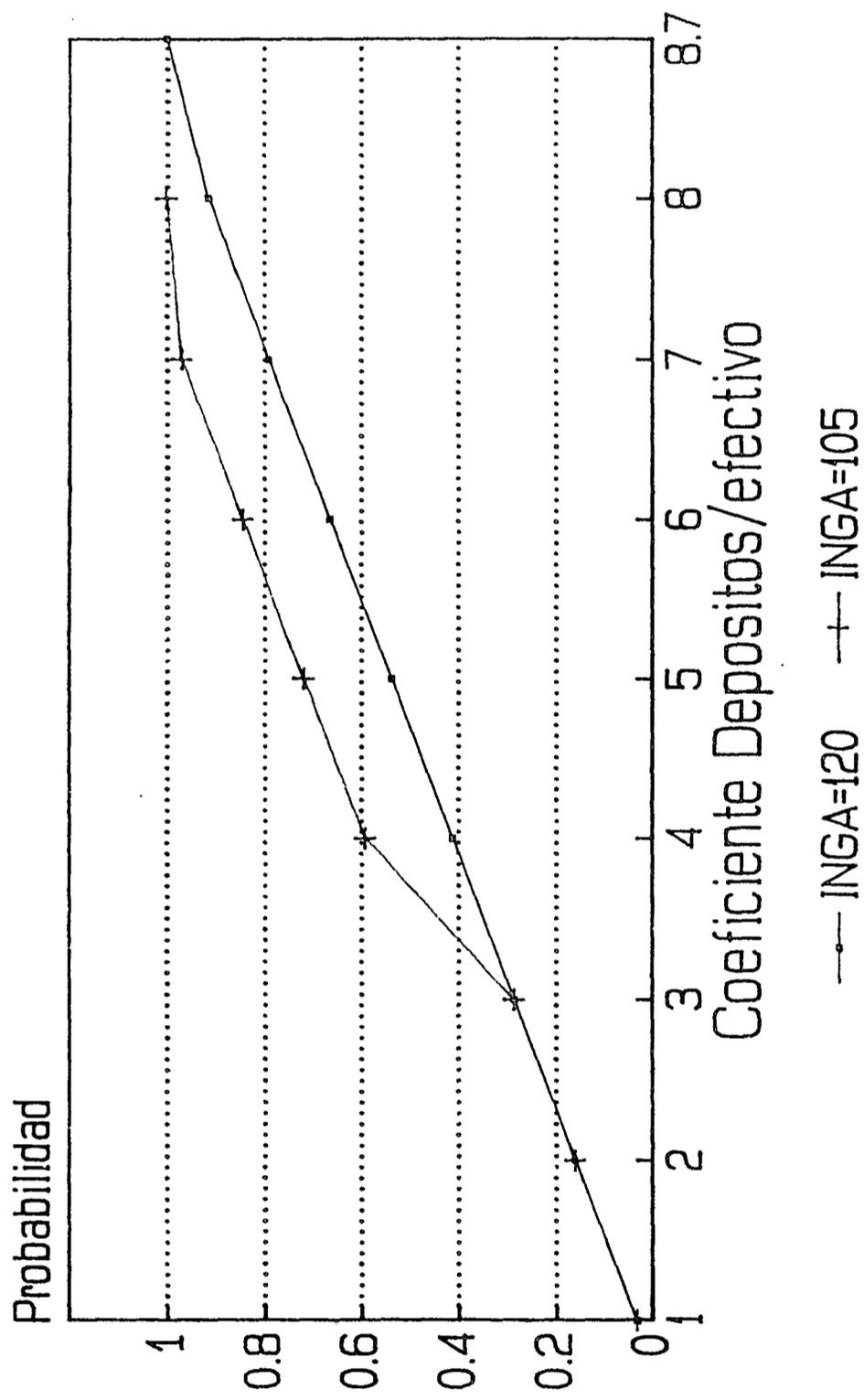
GRAFICO No. 2



FUENTE: DOM/87/010 PNUD

PROBABILIDAD DE QUIEBRA BANCARIA

GRAFICO No. 3



Fuente: DOM/87/010 PNUD

