

0842  
PN-ABM-770

Economics and Sociology  
Occasional Paper No. 1948

152 19948

**LA EXPERIENCIA DE REFORMA FINANCIERA  
Y LA SUPERVISION PRUDENCIAL EN AMERICA LATINA**

Arnoldo R. Camacho

Mayo 1992

Proyecto Servicios Financieros  
The Ohio State University  
y  
Academia de Centroamérica  
Costa Rica

Agricultural Finance Program  
Department of Agricultural Economics  
and  
Rural Sociology  
The Ohio State University  
2120 Fyffe Road  
Columbus, Ohio 43210-1099

CIRCULATION: OPEN

**TITLE: LA EXPERIENCIA DE REFORMA FINANCIERA Y LA SUPERVISION PRUDENCIAL EN AMERICA LATINA**

**AUTHOR: Camacho R., Arnolde**  
Ohio State University/Academia de Centroamérica

**No. of Pages: 26      Language: Spanish      Date: May, 1992**

**CONTENTS:**

This paper presents a general overview to orient possible reforms to the Auditoria General de Entidades Financieras (AGEF).

Monetary policy and the operation and regulation of the financial system have a significant impact on the behavior and potential growth of the economy. The administration of the means of payment and the efficient operation of the financial system are, therefore, a fundamental concern of those in charge of designing economic policy. This is even more important when structural adjustments are being implemented.

This paper reviews the proposed scope and the role of financial regulation and of AGEF on the light of the financial reform that tends to promote the integration and growth of the financial markets, the structural change to increase efficiency, and the increase in the capacity of financial agents to protect themselves from foreign exchange risks, interest rate fluctuations and the rise in prices (inflation). It details the different activities that should be supervised and comments on the risks that should be analyzed in each specific case.

The author discusses the arguments in favor and against the establishment of deposit insurance schemes as one of the mechanisms that may be used to protect depositors and investors.

The last part of the paper indicates that although Costa Rican supervision criteria are quite modern, there are some deficiencies that must be addressed as soon as possible, especially in the area of Prudential Supervision.

There is a schematic presentation of the basic qualification criteria for loans used in Bolivia, Chile and Ecuador.

---

(1) The points of view, suggestions, recommendations and conclusions expressed by the authors are not necessarily those of OPS.

## **LA EXPERIENCIA DE REFORMA FINANCIERA Y LA SUPERVISION PRUDENCIAL EN AMERICA LATINA<sup>1</sup>**

Arnoldo R. Camacho<sup>2</sup>

### **I. Sistema financiero y desarrollo económico**

La capacidad del dinero para integrar mercados y la mejora en la asignación de los recursos que se obtiene a través de la intermediación financiera hacen que la política monetaria y la operación y regulación del sistema financiero tengan un impacto significativo en el funcionamiento y potencial de crecimiento de la economía. La administración de los medios de pago y el funcionamiento eficiente del sistema financiero son, por lo tanto, una preocupación permanente y fundamental para los encargados del diseño de la política económica. El sistema financiero adquiere mayor importancia en períodos de cambio estructural. Durante ellos, el sistema es el actor principal en la reasignación de recursos que deriva del cambio en los precios relativos, implícito en el proceso de ajuste.

---

<sup>1</sup> Trabajo escrito para el Proyecto Servicios Financieros en Costa Rica, ejecutado por Ohio State University y Academia de Centroamérica, con el patrocinio de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) en San José. Este trabajo presenta un panorama general para orientar reformas potenciales de la Auditoría General de Entidades Financieras de Costa Rica. Las opiniones expresadas son las personales del autor y no comprometen a las instituciones involucradas.

<sup>2</sup> Graduado del Programa de Doctorado de Ohio State University, el autor es Profesor en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas y consultor del Proyecto Servicios Financieros. El autor agradece los comentarios de Claudio González Vega, Luis Mesalles y Thelmo Vargas.

## **Reforma financiera**

Hasta finales de la década de los setentas, la regulación de los mercados financieros se justificó en función de dos consideraciones importantes: los objetivos de control monetario, seguridad y solidez del sistema financiero, dada la capacidad de éste de crear dinero y de administrar el sistema de pagos en la economía, y los objetivos de deseabilidad social y económica, en relación con la función del sistema como canalizador y asignador de recursos.

Enfasis en la deseabilidad socioeconómica se tradujo en esquemas de intervención directa en las operaciones del sistema financiero, con restricciones a las tasas de interés, topes de cartera, programas de redescuento especiales, restricciones a la entrada de nuevas instituciones y otros. Aun cuando muchas veces estos objetivos de la regulación pudieran haber sido válidos, la evaluación de estos programas ha mostrado que los propósitos originales no se han cumplido, en parte por el uso particular que se le ha dado a algunos de los instrumentos de política.

El fracaso de estos esquemas de regulación ha llevado al reconocimiento de que las razones por las cuales el sistema regulatorio falla se pueden agrupar en dos categorías principales: primero, el supeditar la política monetaria a la política fiscal y, segundo, la incapacidad del sistema financiero de corregir las distorsiones existentes, que impiden que actividades socialmente rentables sean privadamente rentables (y la continua y creciente evasión de la regulación deseada).

Como resultado del fracaso de estas políticas financieras, la mayoría de los países latinoamericanos han iniciado un proceso acelerado de liberalización económica y financiera, que se caracteriza por una marcada orientación al mercado, eliminando

restricciones directas a la fijación de precios, autorización de actividades y entrada de instituciones en el mercado financiero. Estas reformas pretenden promover:

- (a) El crecimiento e integración de los mercados financieros (sector regulado y no regulado, sector formal e informal).
- (b) El cambio estructural, para mejorar la eficiencia en el mercado mediante la disminución de costos de intermediación (reducción del margen financiero).
- (c) El aumento en la competencia, posible solo a través de la liberalización de las restricciones de precios y de entrada.
- (d) El aumento en la capacidad de los intermediarios financieros para protegerse de los riesgos asociados con cambios en el valor externo de la moneda, fluctuaciones de las tasas de interés y el crecimiento de los precios.
- (e) El facilitar un mayor acceso a nuevas fuentes de recursos, canalizando ahorro del sector informal y no financiero hacia el sistema financiero.
- (f) El establecimiento de nuevos esquemas de supervisión prudencial para el control del riesgo.

Si bien es cierto que la mayoría de los programas de reforma financiera están orientados a la liberalización de los precios, actividades y regulaciones de entrada al mercado, existen todavía razones válidas para la regulación de mercados financieros. Estas razones están asociadas con la reconocida necesidad de garantizar la seguridad, solidez y solvencia del sistema financiero, elemento central para la administración eficaz de los medios de pago y la asignación eficiente de recursos escasos en economías en desarrollo.

### **Ambito de la regulación financiera**

La regulación en los mercados financieros está en la actualidad orientada a:

- (a) Otorgar capacidad a la Superintendencia de Bancos para generar e ejecutar de manera eficaz un sistema de supervisión prudencial.
- (b) Establecer estándares elevados para la calificación de la cartera, tanto de préstamos como de inversiones, mediante la evaluación del riesgo y la adecuación de provisiones y capital.
- (c) Reducir el riesgo derivado de la concentración de la cartera en manos de grupos económicos, vía restricciones a la asignación de préstamos a grupos o agentes que posean relaciones importantes con los intermediarios financieros.
- (d) Crear mecanismos de alerta que permitan la intervención oportuna de la Superintendencia de Bancos para resolver problemas de estabilidad financiera y de solvencia.
- (e) Eliminar la garantía implícita a los depósitos que se asocia con el Banco Central, obligando a los depositantes a evaluar a las instituciones y a asumir el riesgo asociado con los elevados rendimientos que algunas pagan por los depósitos.
- (f) Trasladar el costo de la supervisión y el costo del rescate o liquidación de instituciones con problemas de estabilidad financiera o de solvencia al sistema mismo, a través de sistemas de seguro de depósitos u obligando a las instituciones a velar por la seguridad y solidez de los demás participantes en el mercado.
- (g) Garantizar un sistema de incentivos adecuados a nivel de los intermediarios financieros para la administración de la institución de manera eficiente.

## II. Papel de la Superintendencia de Bancos

La Superintendencia de Bancos está obligada a velar por la seguridad y solidez del sistema financiero, concentrando su análisis en los aspectos microeconómicos de operación del mismo. Esto debe realizarse en coordinación con el Banco Central, el que debe velar por la estabilidad macroeconómica y la conducción de las políticas monetaria, cambiaria, financiera y crediticia. En la actualidad, las actividades asociadas a la Superintendencia de Bancos incluyen:

- (a) el control del cumplimiento de las disposiciones de encaje legal impuestas por el Banco Central o la Autoridad Monetaria;
- (b) la calificación de los préstamos y verificación de la generación de ingresos por las instituciones financieras;
- (c) el establecimiento de un registro de auditores externos de entidades financieras;
- (d) la verificación de la aplicación del manual de cuentas actualizado;
- (e) el control de las relaciones técnicas y del patrimonio neto de los bancos; y
- (f) la creación de una central de información de crédito.

Para la ejecución eficiente de sus funciones, la modernización de las entidades supervisoras requiere de:

- (a) la calificación del personal en sistemas de trabajo y supervisión modernos;
- (b) la actualización de la legislación bancaria y financiera;
- (c) la elaboración de un sistema normativo simplificado, orientado a la prevención de los principales riesgos de la actividad bancaria y financiera;

- (d) la generación de estadísticas bancarias detalladas y transparentes para el público y la elaboración de análisis con información oportuna y adecuada sobre las principales operaciones y situación de cada uno de los intermediarios financieros;
- (e) el mantenimiento de una amplia coordinación con el Banco Central, con el fin de promover y mantener un sistema financiero estable y eficiente; y
- (f) el establecimiento de un sistema financiero formal y de mecanismos legales para controlar empresas que desarrollen intermediación financiera en forma no autorizada.

### **III. Evaluación de la cartera y prevención de los riesgos**

La evaluación del riesgo de la cartera de préstamos e inversiones y la constitución de provisiones y capital adecuados son el pilar central de los nuevos esquemas de supervisión. Para la evaluación se reconocen seis clases de riesgos:

- (a) riesgo de solvencia,
- (b) riesgo de exposición de inversiones en el mercado,
- (c) riesgo de liquidez,
- (d) riesgo de tasa de interés,
- (e) riesgo de cambio y
- (f) riesgo de país.

El riesgo de solvencia resulta de la cesación de pagos del prestatario o del emisor de un título de inversión. Este riesgo aparece por el deterioro de la estructura financiera del emisor, que desemboca en la incapacidad real o potencial de atender, en los términos pactados, las obligaciones contraídas.

El riesgo de exposición de inversiones al mercado corresponde a la pérdida eventual originada por la necesidad de hacer ajustes en la cartera de inversiones para cambiar su composición, con el propósito de minimizar o eliminar los efectos adversos de variaciones desfavorables entre tasa de interés activa y pasiva. Este riesgo resulta de variaciones repentinas y ascendentes en el costo de las captaciones de fondos, cuyo crecimiento no puede ser compensado por la rentabilidad esperada de las inversiones en la cartera.

El riesgo de liquidez se genera cuando la institución financiera no posee los recursos necesarios para hacerle frente a los pagos exigidos por sus depositantes. Este riesgo resulta del énfasis que los depositantes ponen en los recursos de corto plazo o en instrumentos de fácil transformación de plazos vía el mercado de valores, lo que aumenta el riesgo de liquidez de una institución. La mejor opción para protegerse ante la iliquidez es constituir una cartera de inversiones de alta liquidez con respecto al nivel de exigibilidades que se tiene.

El riesgo de tasa de interés resulta en pérdidas para la entidad debido a alza en las tasas de interés, dada la estructura del pasivo de corto plazo con respecto a cartera de activos e inversiones de mediano y largo plazo. Las opciones de solución sugieren la búsqueda de un balance en la estructura global de plazos de las diferentes operaciones, maduración de los activos y pasivos y la introducción de factores de sensibilidad con respecto a las tasas de interés, considerando diversos escenarios.

El riesgo de cambio resulta de la variación en el valor de la moneda nacional frente a otras monedas en las cuales se tengan inversiones. El riesgo de país se asocia a inversiones a cargo de un país extranjero o a cargo de un domiciliado en dicho país.

Para la evaluación del riesgo de los préstamos e inversiones se establecen criterios en función de:

- (a) La capacidad de pago del emisor o prestatario, sustentada por información financiera actualizada. Los estados financieros son por lo general auditados por empresas independientes.
- (b) El servicio de la deuda y el cumplimiento de los términos pactados.
- (c) Información de estudios sectoriales, para establecer la evolución de diferentes campos de actividad económica.
- (d) La calificación por agencias evaluadoras de riesgo. Posiblemente esta es una función de entidades especializadas de servicios: auditores externos, central de riesgos, comisión de valores.
- (e) La cobertura e idoneidad de las garantías, con base en el valor de mercado, técnicamente establecido, y los costos de realización de la misma.
- (f) El valor de mercado de las obligaciones cuando se trata de inversiones, o las garantías cuando son títulos valores (conforme a metodologías usuales).

#### **Cartera de préstamos**

La evaluación de los criterios mencionados es conducente a la clasificación de cartera de préstamos de acuerdo a los siguientes parámetros:

- (a) Se establecen típicamente cinco categorías de riesgo para la cartera: normales, con problemas potenciales, deficientes, dudosos y perdidos.
- (b) Se dictan normas para la constitución de provisiones para pérdidas esperadas. Típicamente las provisiones son elevadas para las tres categorías de mayor riesgo,

oscilando entre 5-20 , 40-60 y 80-100 por ciento del saldo del préstamo, neto del valor realizable de la garantía.

- (c) Se afecta la contabilización de ingresos, de manera que créditos en mora, dudosos y perdidos no devengarán intereses.

La aplicación de estos criterios requiere de una:

- (a) Administración eficiente, en función de toda la documentación, establecida, cobranza oportuna y evaluación y clasificación oportuna de los préstamos.
- (b) Evaluación de todos los préstamos directos, indirectos y contingentes, en la moneda en que se otorgaron.
- (c) Reglamentación clara sobre la constitución de garantías, de manera que al momento de realización se cubran el principal e intereses del préstamo.
- (d) Evaluación trimestral y puesta al conocimiento del directorio y accionistas.

Los cuadros adjuntos ilustran los criterios típicos de evaluación de la cartera de préstamos en Costa Rica y los lineamientos sugeridos por el CEMLA y el Banco Mundial. Asimismo, en el Anexo se incluyen los criterios utilizados en Bolivia, Chile y Ecuador.

**Cuadro 1**  
**Costa Rica**  
**Criterios para la Calificación de Cartera**

<b>Calidad Aceptable</b> -No presentan duda sobre su recuperabilidad.	<b>Calidad Media</b> -Algún grado de incumplimiento en operaciones pactadas	<b>Calidad Baja</b> -Utilidades o ingresos son insuficientes para cubrir carga financiera.  -Atrasos en los pagos o cumplimiento parcial.	<b>Pérdida Esperadas</b> -Capacidad de pago insuficiente.  Garantías insuficientes. -Pago condicionado a flujo de ingresos.	<b>Dudosa Recuperación</b> -Insolvencia del Deudor.  -Garantías Bajas.
--	--	--	---	---

10

CENTRO MONETARIO LATINOAMERICANO (CEMLA)

ESQUEMATIZACION DE CARACTERISTICAS BASICAS POR CATEGORIA DE CALIFICACION PRESTAMOS

RIESGO NORMAL

Cumplimiento a los términos del contrato.  
No presenta dudas acerca de la recuperación de capital e intereses.  
Existe claro conocimiento sobre la solvencia del deudor y se dispone de información suficiente del uso dado a los recursos y del flujo de fondos con que cuenta para hacerle frente al pago de la deuda.

RIESGO POTENCIAL

- Incumplimiento ocasional a los términos del contrato, debido a situaciones transitorias que no afectan en forma importante la recuperación de la deuda.
- Deterioro de la fuente normal del deudor para hacer frente a las obligaciones contraídas.
- Documentación desactualizada o insuficiente.
- Condiciones de mercado que pueden afectar la actividad económica del deudor.
- Seguimiento inadecuado del deudor.
- Incumplimiento de las políticas crediticias de la institución financiera.

RIESGO REAL

- Deficiencias en la capacidad de pago del deudor.
- Deterioro en el valor de las garantías.
- Antecedentes financieros del deudor son insuficientes o de difícil comprobación.
- Deudores con sucesivas renovaciones, prórrogas y capitalizaciones de intereses.
- Deudor con cartera vencida en proceso administrativo de cobro.

ALTO RIESGO

- Deudores con morosidad de seis meses o más, en trámite judicial de cobro.
- Crédito con características de riesgo real, pero cuya contingencia de pérdida es mayor.
- Deudor presenta difícil situación financiera y económica y la calidad de las garantías son inadecuadas.
- Capacidad de pago insuficiente y la probabilidad de recaudo es altamente dudosa.

IRRECUPERABLE

- Créditos cuya morosidad igual o mayor a doce meses se encuentran en trámite judicial de cobro con escasas posibilidades de recuperación.
- Créditos cuya permanencia como activo en los términos pactados ya no se justifica.
- Deudores insolventes, cuyas garantías son de escaso valor en relación a la deuda.

BANCO MUNDIAL

ESQUEMATIZACION DE CARACTERISTICAS BASICAS POR CATEGORIA DE CALIFICACION PRESTAMOS

PRESTAMOS VIGENTES

Préstamos no vencidos.  
Prestatarios no sujetos a críticas.

RIESGO POTENCIAL

- Riesgo en la capacidad del cliente para efectuar los pagos.
- Riesgo del sector económico en el que se desempeña el deudor.

DEFICIENTES

- Préstamos no redituables vencidos por más de 90 días, pero menos de 180 días.
- Préstamos en los cuales se estiman pérdidas de hasta el 25% de su valor.
- Préstamos con deficiencias crediticias bien definidas.
- Flujo de fondos insuficiente para atender su servicio.
- Falta de documentación sobre garantía.

DUDOSOS

- Préstamos vencidos por más de 180 días pero menos de 360 días.
- No asegurados mediante garantía legalmente ejecutable.
- El cobro de la totalidad de la deuda es incierto.

PERDIDAS

- Préstamos vencidos por días o mas.
- No asegurados mediante garantía.
- Préstamos con tan poco valor que no se justifica su considerándolos activos contables.
- Préstamos concedidos a personas insolventes, sin capital de trabajo y sin fondos negativos.

### **Cartera de Inversiones**

En la evaluación del riesgo asociado con la cartera de inversiones toman importancia consideraciones sobre el riesgo de solvencia, riesgo por exposición al mercado y riesgo cambiario. Para la evaluación de solvencia del emisor se aplican criterios comparables a los utilizados en la evaluación de la cartera de préstamos.

En la evaluación del riesgo por exposición al mercado se deben considerar los siguientes factores:

- (a) Clasificación de inversiones y operaciones pasivas de acuerdo a intervalos de tasas de interés y relación de cada intervalo con la tasa promedio ponderada.
- (b) Comportamiento de las diferentes tasas de interés pasivas y posible efecto sobre la rentabilidad de la entidad.
- (c) Estimación de la pérdida que genera la venta de títulos con descuentos inusuales o significativos.

En la evaluación del riesgo cambiario se crea una cuenta de ajuste cambiario para el capital y de ingresos/egresos extraordinarios, para hacer el ajuste en el estado de resultados que resulta en el rendimiento de los activos y el costo de los pasivos en moneda extranjera.

Para la evaluación de las inversiones se reconocen los tres tipos genéricos de instrumentos de inversión accesibles a los intermediarios financieros:

- (a) Acciones, que representan propiedad sobre una fracción del patrimonio de la empresa.

- (b) Instrumentos de intermediación financiera, representativos de obligaciones de corto plazo.
- (c) Instrumentos de renta fija: títulos de mediano y largo plazo.

Existen tres métodos de valorización de las inversiones que son comúnmente aplicados, los que incluyen:

- (a) valorización por devengamiento,
- (b) valorización por categorías de riesgo y
- (c) valorización de mercado.

La valorización por devengamiento se realiza sobre la base de valor par. Las diferencias de precio de adquisición son llevadas a cuentas transitorias de activo o pasivo, según sean pérdidas o ganancias, hasta su extinción. La tasa de devengamiento equivale al interés nominal del instrumento. La diferencia de precio es trasladada al estado de resultados proporcionalmente al plazo de vencimiento. Este método se le aplica tradicionalmente a instrumentos emitidos por el Banco Central, Hacienda, o instituciones financieras sujetas a una Ley General de Bancos, cuya transacción no es permitida en el mercado secundario, solo son negociables entre instituciones financieras, o siendo negociables en el mercado secundario su período de expiración es de menos de un año.

La valorización por categorías de riesgo pone énfasis en la solvencia y liquidez del emisor de los títulos y en la cotización de éstas en el mercado. Se establecen cinco categorías y se clasifican las inversiones de acuerdo a las pérdidas esperadas en cada categoría. Se constituyen provisiones sobre el valor par de los instrumentos. Las diferencias de precio son trasladadas al estado de resultados. La provisión se carga al estado de

resultados. Se incluyen en este método de valuación títulos que no sean de Banco Central, Hacienda o instituciones financieras, tales como bonos, *debentures*, efectos de comercio y acciones de empresas no bancarias.

En el sistema de valorización de mercado ésta se realiza sobre la base de valor par. Las diferencias de precios son llevadas al estado de resultados y a cuentas de activos específicas para tales fines. Estos instrumentos incluyen los emitidos por el Banco Central, Hacienda o Instituciones financieras sujetas a la Ley General de Bancos, cuyo período de expiración sea mayor de un año y que sean negociables en el mercado secundario.

#### **Central de información de riesgos**

El propósito de la creación de una central de información de riesgos es doble. La información centralizada permite tanto a la Superintendencia como a los intermediarios financieros establecer la situación individual de los prestatarios, así como conocer el estado de sus operaciones de crédito, calidad, clasificación y orientación por sector económico.

El análisis a través de la central de riesgos es aplicable a aprobación de los clientes presentes y potenciales. El costo de establecer y operar la central por lo general se le traslada y es compartido por los usuarios de sistema.

### **III. Riesgo de conglomerados económicos**

La definición operativa más sencilla de vinculación entre empresas establece que se consideran empresas relacionadas aquellas que:

- (a) estén interconectadas, de forma que decisiones o cambios en la estructura de una afectan a la otra y

- (b) la empresa financiera así las trata al asumir el riesgo.

La clasificación de la relación entre grupos económicos e intermediarios financieros de acuerdo al grado de vinculación con la institución financiera considera:

- (a) empresas relacionadas sin vinculación con la entidad financiera y
- (b) empresas relacionadas entre sí y a su vez con la institución financiera.

Las definiciones operativas de vinculación incluyen la vinculación económica, personal y por presunción. La vinculación económica se define una vez que exista por lo menos una de las siguientes condiciones:

- (a) participación de más del 10 por ciento en el capital;
- (b) relación financiero-comercial significativa;
- (c) dependencia técnico-administrativa; o
- (d) directores, personal superior, o administradores comunes.

La vinculación personal se establece en términos de la consanguineidad (hasta tercer grado) o la afinidad (hasta segundo grado). La vinculación por presunción se establece cuando:

- (a) el patrimonio del endeudado sea insuficiente en relación al monto de los préstamos recibidos;
- (b) el endeudado sea afiliado de otra empresa de intermediación financiera que haya otorgado préstamos recíprocos;
- (c) las condiciones del préstamo sean notoriamente más favorables;
- (d) los préstamos estén garantizados por una persona física o jurídica asociada a la entidad acreedora; o

- (e) cuando el representante legal del acreedor sea el mismo que el del deudor.

De acuerdo al grado de control y/o asociación entre empresas se reconocen tres tipos organizacionales:

- (a) Empresas controladas por una matriz, de la que se derivan políticas generales.
- (b) Empresas asociadas, con políticas independientes y que operan en actividades poco relacionadas.
- (c) Empresas multigrupo, que prestan servicios relacionados con políticas independientes.

Los casos generales en que el intermediario financiero es parte del grupo incluyen, primero, el caso en que el banco es la casa matriz y posee peso preponderante en las decisiones del grupo. Deben establecerse regulaciones prudenciales que garanticen la estabilidad y solvencia de las entidades bancarias y el cumplimiento de su papel macroeconómico. Estas regulaciones por lo general establecen límites como porcentaje del capital pagado al monto de préstamos que se le pueden otorgar a empresas relacionadas, así como disposiciones sobre la aplicación de condiciones de mercado a los mismos.

Un segundo caso subordina al intermediario financiero a la casa matriz, que no es financiera. En estas circunstancias puede haber conflicto de intereses entre los objetivos y actividades de la matriz con respecto al intermediario financiero. La información sobre la matriz y el resto del grupo consolidado se requiere para evaluar la estabilidad y estructura accionaria del grupo en conjunto. Si la estructura es inadecuada y compromete el desempeño de funciones del intermediario, la Superintendencia debería tener autoridad para retirar la autorización a la operación de dichas entidades.

Finalmente, se da el caso en que el intermediario financiero es parte de un *holding* financiero. En este caso, la supervisión y criterios de idoneidad deben aplicarse al *holding*, una vez consolidados los estados financieros del grupo.

Entre los principales riesgos que surgen de la relación entre intermediarios financieros y un grupo económico se encuentran:

- (a) La excesiva concentración en actividades del grupo económico.
- (b) La excesiva exposición a un determinado sector de actividad.
- (c) La exposición geográfica, concentrando recursos en una zona específica.
- (d) El riesgo de país, que toma importancia en el contexto de la integración regional.
- (e) El sobreendeudamiento del conjunto económico: vía operaciones cruzadas, para aumentar el capital de las empresas relacionadas.
- (f) La desviación de los fondos, por cambio del destino del préstamo.
- (g) El otorgamiento de condiciones ventajosas o el fraude.

La naturaleza y características de la relación que se produce entre un banco y un determinado grupo implican más riesgos que ventajas para el intermediario financiero, en la medida en que los objetivos del grupo reflejen:

- (a) La maximización de la rentabilidad del conjunto de empresas y no de cada una de ellas por separado, sacrificándose en algunas circunstancias el desempeño del intermediario de fondos a expensas de las empresas relacionadas.
- (b) El riesgo del conjunto aumente cuando exista limitada diversificación de sus actividades económicas.

- (c) El control accionario de la institución se centre en una sociedad denominada *holding*, que incida sobre la administración y definición de políticas del intermediario con criterios no financieros.
- (d) La propiedad de grupos se encuentre muy concentrada (personal o familiar), e incida significativamente en las políticas generales del intermediario.
- (e) Los grupos controlen o tengan fácil acceso a los recursos de la entidad financiera, en condiciones inclusive privilegiadas.
- (f) El control económico conduzca al poder de influencia sobre las políticas públicas.

Desde la perspectiva de eficiencia, la relación de los grupos económicos con las entidades financieras se centra en:

- (a) El destino de los fondos que se canalizan al grupo.
- (b) La generación y continuidad de los flujos de pago.
- (c) El poder de negociación del grupo con la institución financiera.
- (d) El grado de diversificación de las colocaciones.

La realidad patrimonial, económica y financiera de un grupo es distinta a la agregación del patrimonio de cada una de las empresas individuales. Los datos de balances agregados presentan una imagen distorsionada si no se ajustan por las actividades intergrupo. Aun más, la falta de transparencia puede dar lugar a información errada. Conflictos de interés pueden resultar.

Los principales lineamientos para el análisis de los grupos financieros incluyen:

- (a) El ajuste de inversiones de la matriz en las subsidiarias.

- (b) La eliminación de la cuenta de inversión en una compañía subsidiaria en el patrimonio de subsidiaria.
- (c) La eliminación de transferencias relacionadas entre empresas: cuentas por cobrar/pagar.
- (d) La eliminación de cuentas de resultados entre empresas (ventas interempresas).
- (e) La eliminación de utilidades no realizadas.

#### **IV. Indicadores de alerta y mecanismos de salvamento**

La función clave de la Superintendencia de Bancos dentro de los nuevos esquemas de regulación se centra en la detección temprana de inestabilidad o insolvencia de intermediarios financieros. Una vez identificado el problema se puede proceder a la rehabilitación o rescate del intermediario, sin perjudicar la operación del sistema. A su vez, una de las características distintivas de los nuevos sistemas de supervisión es que los mismos no imponen el costo del rescate sobre el Banco Central, lo que anteriormente comprometía la estabilidad macroeconómica. La rehabilitación de los intermediarios financieros se pone en manos de los accionistas (vía recapitalización forzada), o en manos de los mismos intermediarios (vía préstamos temporales para resolver situaciones de insolvencia).

Se establece que existe una situación de inestabilidad financiera en el caso en que las reservas patrimoniales se reduzcan significativamente, llevando a la relación deuda capital (este último definido como valor del patrimonio) a niveles superiores a 20. La reducción en el patrimonio generalmente resulta de pérdidas esperadas no provisionadas, las cuales se deducen del capital contable para obtener el valor de la reserva patrimonial.

El cálculo de las pérdidas esperadas está directamente vinculado con las evaluaciones de la cartera de préstamos e inversiones, las cuales establecen un porcentaje de pérdida según cada categoría de riesgo. La pérdida esperada no provisionada resulta de la diferencia entre pérdidas esperadas y provisiones. En la medida en que se genere inestabilidad financiera, los bancos son obligados a recapitalizarse, ya sea mediante la retención de utilidades o a través de la emisión de nuevas acciones.

Se define técnicamente en condiciones de insolvencia a aquellos intermediarios financieros para los cuales el valor de los activos menos las provisiones, deducidas pérdidas no previstas y pasivos exigibles, sea inferior al 40 por ciento del valor del capital y reservas. En estas circunstancias se procede a la capitalización de un banco por parte del sistema financiero mismo. Otra institución otorga un préstamo, generalmente a dos años plazo, para asegurar la continuidad de las operaciones.

En la práctica, este mecanismo parece viable sólo si es atractivo tomar control de la institución con problemas de solvencia en presencia de economías de escala. Las disposiciones típicas establecen que el préstamo no puede exceder el 25 por ciento del capital y reservas del banco prestamista y se paga en la medida en que la empresa deudora se encuentre debidamente capitalizada.

Una de las preocupaciones centrales de los supervisores es la medida en que la manipulación de los estados contables pudiera interferir con la aplicación adecuada de los sistemas de supervisión. Si bien es cierto que los auditores de la Superintendencia podrían realizar el análisis exhaustivo de la cartera e inversiones, muchas veces esto eleva significativamente el costo de la supervisión.

Los analistas financieros han propuesto otros métodos para la identificación de bancos en problemas, que se fundamentan en aplicaciones estadísticas para identificar bancos atípicos. Estos métodos proceden con aplicaciones de análisis discriminante a razones financieras y otros criterios operativos para identificar bancos que se alejen significativamente de los indicadores financieros normales del grupo de instituciones en el cual participan.

#### **VI. Mecanismos de protección al depositante e inversionista**

El elemento final de los nuevos esquemas de supervisión deriva de la preocupación de algunos reguladores de proteger a los usuarios del sistema de una posible eventualidad, sin comprometer la estabilidad macroeconómica del país. Esto ha generado dos esquemas de regulación, que incluyen las reservas técnicas y el seguro a los depósitos.

Para proteger al usuario de una cuenta corriente en el sistema financiero, asegurando la liquidez del intermediario financiero, se ha establecido en algunos países el sistema de reserva técnica. Esta reserva, que es complementaria al tradicional sistema de encaje, se mantiene en caja o en inversiones líquidas y seguras. El monto típico para establecer esta reserva es de 2.5 del exceso entre depósitos a la vista y el capital pagado y reservas de cada institución.

El seguro sobre los depósitos está orientado a evitar que en caso de quiebra o insolvencia de instituciones financieras se perjudique significativamente a los usuarios pequeños del sistema financiero. Mediante la instalación de esquemas de seguro a los depósitos se elimina explícitamente la garantía sobre los depósitos que se asocia con el Banco Central, reduciendo el alto costo sobre la estabilidad macroeconómica que la misma genera.

En un esquema de seguros se cubre solo una fracción (entre 75 y 90 por ciento) de los depósitos pequeños (US\$ 2.000 en Chile). El sistema opera bajo el pago de una prima de seguro y no es obligatorio. Se trabaja bajo el supuesto de que aquellas instituciones aseguradas pueden utilizar esto como un medio para mantener la confianza de sus clientes pequeños.

El debate en el desarrollo y aplicación de esquemas de seguro a los depósitos se centra en el monto de las operaciones a cubrir y las formas de financiar eventos y operaciones más allá de la cobertura. En este sentido se ha considerado la posibilidad de establecer co-aseguros por montos superiores y otras operaciones. También se cuestiona la necesidad y el costo de establecer una estructura tarifaria, en función del riesgo asociado a las operaciones de los intermediarios financieros. Otras consideraciones enfocan la administración del fondo de seguros, así como la definición del tipo de inversiones permitidas que se pueden realizar con los recursos del fondo.

Los problemas evidentes con la aplicación de esquemas de seguros incluyen la eventual incapacidad para atender la quiebra de instituciones en el sistema, en vista de que el seguro podría incentivar la adopción de riesgos por encima de los observados en ausencia del seguro (azar moral). Asimismo, se cuestiona el alto costo de desarrollar una estructura tarifaria y las implicaciones de no hacerlo, en vista de que una tarifa promedio tiende a penalizar a las instituciones conservadoras en favor de las instituciones de alto riesgo. Finalmente, se ha cuestionado la necesidad de establecer montos máximos, en vista de que es posible para los grandes depositantes e inversionistas subdividir sus recursos, a fin de garantizarse cobertura total en caso de eventualidad.

## **VI. Recomendaciones para el caso costarricense**

Si bien es cierto que en Costa Rica están vigentes criterios de supervisión modernos para la banca, los mismos aun presentan serias deficiencias. Entre ellas, requieren atención inmediata las siguientes:

- (a) La supervisión cubre solo el área de evaluación de cartera y generación de provisiones, no estando asociada con la construcción de indicadores de alerta que permitan la identificación oportuna de instituciones en problemas.
- (b) Los estándares aplicados a la banca costarricense son menos severos que los aplicados en otras economías latinoamericanas, siendo cuestionable la necesidad de aplicar estándares más fuertes para el caso de los bancos estatales.
- (c) La superintendencia de bancos (AGEF), a pesar de ser una división del Banco Central, opera en la actualidad de manera independiente, siendo necesario el establecimiento de un vínculo de coordinación con el Banco Central. Es importante dotar a la AGEF de suficiente autonomía y autoridad para forzar el cumplimiento de las regulaciones establecidas.
- (d) Los criterios establecidos no se han ampliado a la evaluación de inversiones y activos contingentes, siendo los mismos una proporción importante de los activos de la banca privada costarricense.
- (e) No se han incluido consideraciones sobre la evaluación del riesgo asociado con conglomerados económicos.

- (f) No se dispone de mecanismos para eliminar la garantía implícita sobre los depósitos que se asocia con el Banco Central, ni de mecanismos de salvamento o rehabilitación para instituciones en problemas.

Estas deficiencias definen claramente la agenda de la reforma que debe llevarse adelante en el área de supervisión prudencial a la banca costarricense. La misma debe ir acompañada de la capacitación del personal en sistemas de trabajo y supervisión modernos y de la actualización de la legislación bancaria y financiera.

## REFERENCIAS

- Camacho, Arnoldo y Claudio González Vega, "The Impact of Regulation on the Structure and Performance of Financial Markets: The Case of Honduras", en Claudio González-Vega (ed.), *Financial Services for Rural Development*, por publicarse en 1992.
- Camacho, Arnoldo, "Liberalización y Reforma Financiera en Ecuador: ¿Retroceso Financiero?" en *Cuadernos de Economía*, Número 2, Marzo 1992.
- Camacho, Arnoldo, "Competencia, Concentración y Movilización de Recursos en el Sistema Financiero Dominicano: de la Represión a la Reforma Financiera", en Claudio González Vega (ed.), *República Dominicana: Manejo Macroeconómico y Reforma Financiera*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University, 1992.
- Díaz, Rafael, "Regulación y Supervisión de la Solvencia Bancaria en Costa Rica", en Günther Held y Raquel Szalachman (eds.), *Regulación y Supervisión de la Banca: Experiencias de América Latina y el Caribe*, Santiago, Chile: Proyecto Regional de Políticas Financieras, Comisión Económica para América Latina y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1991.
- Fernández, Javier y Efraín Camacho, "Análisis de Riesgos de Conglomerados Económicos, la Experiencia Boliviana", en *Memoria de la Tercera Reunión de Técnicos de Supervisión y Fiscalización Bancaria en América Latina y El Caribe*, México, D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1990.
- Held, Günther, "Regulación y Supervisión de la Banca en la Experiencia de la Liberalización Financiera en Chile (1974-1988)", en Carlos Massad y Günther Held (eds.), *Sistema Financiero y Asignación de Recursos: Experiencias Latinoamericanas y del Caribe*, Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, 1990.
- Santibáñez, Eduardo, "Seguro de Depósitos: la Experiencia Chilena", en *Memoria de la Tercera Reunión de Técnicos de Supervisión y Fiscalización Bancaria en América Latina y El Caribe*, México, D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1990.
- Silva, Fernando, "La Calificación de Cartera de Inversiones: el Caso Colombiano", en *Memoria de Tercera Reunión de Técnicos de Supervisión y Fiscalización Bancaria en América Latina y El Caribe*, México, D.F.: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1990.

**ANEXO**

**EVALUACION DE CARTERA: EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS**

## BOLIVIA

### ESQUEMATIZACION DE CARACTERISTICAS BASICAS POR CATEGORIA DE CALIFICACION PRESTAMOS

#### RIESGO NORMAL

Cumplimiento en el pago de sus obligaciones de acuerdo al contrato establecido. Créditos cuentan con garantías suficientes, realizables y debidamente constituidas. Préstamos cuentan con información actualizada del cliente, y sus garantías.

#### RIESGO POTENCIAL

- Créditos al día en los pagos, pero presentan características que podrían afectar su total recuperación.
- Créditos que hayan sido renovados refinanciados o reestructurados.
- Créditos cuentan con información actualizada del cliente y sus garantías.

#### RIESGO REAL

- Créditos con retrasos en el pago de capital o intereses respecto a los compromisos originales o por reestructuraciones.
- Préstamos con garantías no viables en el corto plazo.
- Créditos correspondientes a deudores con pérdidas operativas, falta de liquidez, presupuesto de caja negativo, insuficiencia de capital.
- La cobranza de estos préstamos depende del probable valor de realización de las garantías.
- Créditos morosos que no cuentan con información actualizada del cliente.

#### ALTO RIESGO

- Créditos que han suspendido totalmente el pago de sus obligaciones.
- Préstamos que cuentan con garantías insuficientes y de difícil realización.
- Créditos de prestatarios que presentan deficiencias acentuadas que hagan poco viable el negocio o pongan en peligro el futuro del mismo.

#### IRRECUPERABLES

- Créditos que han suspendido totalmente el pago de sus obligaciones.
- Créditos, con garantías difícil realización o inexistentes.
- Créditos irrecuperables sin valor para la entidad financiera.

CHILE

ESQUEMATIZACION DE CARACTERISTICAS BASICAS POR CATEGORIA DE CALIFICACION PRESTAMOS

RIESGO NORMAL

o existen dudas acerca de la recuperación oportuna del capital, los reajustes y los intereses.  
Deudor aplica la generación de excedentes operacionales e las actividades que desarrolla para el servicio oportuno de sus compromisos.

RIESGO POTENCIAL SUPERIOR AL NORMAL

- Incertidumbre en cuanto al grado de cumplimiento de los pagos debido a situaciones de carácter transitorio.
- Atraso en los pagos pero que no afectan en forma importante las expectativas de recuperación del crédito.
- Deudor cuya fuente de pago, depende de generación de flujos de terceros o aquel cuya fuente de pagos proviene de liquidación de garantías.
- Las sociedades que no desarrollan directamente actividades productivas, de las que resulta difícil obtener información confiable, deben calificarse en esta categoría.

PERDIDAS ESPERADAS

- Deudor con acentuadas debilidades financieras y utilidad operacional insuficiente para cubrir el servicio del crédito.
- Atrasos periódicos y continuas prórrogas con capitalizaciones totales o parciales de los intereses.
- Patrimonio bajo o negativo y nivel de endeudamiento alto.
- Deudores con información incompleta y poco confiable.
- Créditos pactados a tasas inferiores al costo de fondos de la institución.

PERDIDAS ESPERADAS SIGNIFICATIVAS

- Deudores con alto nivel de deterioro de su situación financiera, con ingresos insuficientes para pagar los intereses que genera el capital, por lo que se han producido prórrogas.
- Situación patrimonial negativa.
- Prestatarios cuyos acreedores deben aplicar procedimientos judiciales, o capitalizar parte importante de la deuda.
- Préstamos otorgados con intereses y reajustes muy inferiores al costo de fondos de la institución.

IRRECUPERABLES

- Prestatarios insolvente sin patrimonio y con mínimas garantías.
- Créditos incobrables o de valor marginal en relación con el total adeudado.

62

ECUADOR

ESQUEMATIZACION DE CARACTERISTICAS BASICAS POR CATEGORIA DE CALIFICACION PRESTAMOS

RIESGO NORMAL

Préstamos que al momento de la evaluación no ofrezcan duda acerca del cobro de los intereses y del capital prestado.

Deudores cumplen oportunamente con sus obligaciones.

Se dispone de información suficiente del uso dado a los recursos y del flujo de fondos con que cuenta el deudor para hacerle frente al pago de la deuda.

Fuente de pago del deudor no depende de la generación de recursos de otras empresas o personas naturales.

RIESGO POTENCIAL

- Incumplimiento a términos y condiciones del contrato, pero que no afectan en forma importante la recuperación de la deuda.
- Falta de cumplimiento oportuno al pago del crédito debido a causas transitorias.
- Las garantías deben cubrir holgadamente el monto de la operación y ser suficientemente líquidas que permitan recuperar el total de los recursos comprometidos.

DEFICIENTES

- Son créditos correspondientes a empresas o personas con fuertes debilidades financieras.
- Atrasos continuos de los pagos o cancelación parcial de los mismos, forzando a la institución a renovaciones.
- Posibilidad de recuperar los créditos a través de la garantía se ve limitada.
- Falta de información para realizar una evaluación objetiva del riesgo crediticio.
- Deudores con sucesivas renovaciones, prórrogas y capitalizaciones de intereses.

DUDOSO RECAUDO

- Cobro préstamo es dudoso porque el prestatario no genera ingresos suficientes para el pago de los intereses, ni para amortizar la deuda en plazo razonable.
- Prórroga vencimientos y capitalización intereses total o parcialmente.
- Las garantías sólo permiten recuperar una posición de los valores adeudados.
- Créditos cuyo pago está condicionado a ingresos de empresas o personas con dificultades de pago, o de otra índole grave.
- Obligaciones que han sido reclamadas ya judicialmente por la entidad financiera.

IRRECUPERABLES

- Créditos considerados como incobrables o con un valor de recuperación tan bajo no se justifica su mantenerlo como activo.
- Garantías o patrimonio de escaso o nulo valor relación al monto adeudado.
- Deudores con posición financieras muy debilitada como consecuencia de su propio endeudamiento o inactividad operacional.