IF2000
L6
AAG 3518

CARACAS UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
ESTUDIOS DE POST-GRADO
POSTGRADO EN INSTITUCIONES FINANCIERAS

EFECTIVIDAD DEL METODO CAMEL APLICADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS PARA LA EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (BANCOS COMERCIALES)

AUTOR: ERBINSON JOSÉ LÓPEZ URAY C. I. Nº V-11.936.045
PROFESOR: JOSÉ REQUENA UNDA

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TITULO DE
ESPECIALISTA EN INSTITUCIONES FINANCIERAS
MENCIÓN: ANÁLISIS Y GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

MAYO 2000

CARACAS UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
ESTUDIOS DE POST-GRADO
POSTGRADO EN INSTITUCIONES FINANCIERAS

EFECTIVIDAD DEL METODO CAMEL APLICADO POR LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS PARA LA EVALUACIÓN DE INSTITUCIONES FINANCIERAS (BANCOS COMERCIALES)

AUTOR: ERBINSON JOSÉ LÓPEZ URAY C. I. Nº V-11.936.045
PROFESOR: JOSÉ REQUENA UNDA

TRABAJO ESPECIAL DE GRADO PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TITULO DE
ESPECIALISTA EN INSTITUCIONES FINANCIERAS
MENCIÓN: ANÁLISIS Y GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

INDICE

PORTADA

CAPITULO "I"

1.- Introducción 6

CAPITULO "II"

2.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN 9

2.1.- Objetivo General 9

2.2.- Importancia y Justificación 10

2.3.- Metodología 11

2.3.1.- Tipo de Investigación 11

2.3.2.- Instrumentos y Modelos a Utilizar 11

2.3.2.1.- Momento Lógico 11

2.3.2.2.- Momento Metodológico 11

2.3.2.3.- Momento Técnico 12

2.3.2.4.- Momento Teórico 12

2.3.3.- Técnica de Recolección de Datos 12

2.3.4.- Técnica de Presentación de Resultados 13

2.3.5.- Técnica de Análisis 13

CAPITULO "III"

3.- MARCO TEORICO 15

3.1.- BASES TEORICAS (ENTORNO) 15

3.1.1.- Reforma Financiera en la etapa de Pre-Crisis 15

3.1.2.- Programa de Ajustes Macroeconómicos (PAM) de 1989 15

3.1.3.- Programa de Reformas Financieras 21

3.1.4.- El Sistema Financiero con la Reforma 26

3.1.5.- La Superintendencia de bancos 1989-1993 (antes de la Crisis) 34

3.1.6.- Principales Actividades de la Sudeban antes de la Crisis 1994-1995 36

3.1.7.- La Crisis Financiera de 1994-1995 41

3.1.8.- Caracterización y Peculiaridades de la Crisis 42

3.1.9.- Entorno Macroeconómico y Financiero de 1994-1995 45

3.1.9.1.- Evolución Económica en 1994 45

3.1.9.2.- Evolución Económica en 1995 48

3.1.10.- Cronología de la Crisis Financiera 50
3.1.11.- El caso Banco Latino 50
CAPITULO " I V "
4.- ORGANISMO GUBERNAMENTAL REGULADOR (SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS) 57
4.1.- Antecedentes de la Sudeban 57
4.2.- Naturaleza de la Sudeban 57
4.3.- Visión de la Sudeban 57
4.4.- Misión de la Sudeban 58
4.5.- Funciones de la Sudeban 58
4.6.- Objetivos Básicos de la Sudeban 58
4.7.- Principios de la Sudeban 59
4.8.- Valores 59
4.9.- Ámbito de Control de la Sudeban 60
4.10.- Estructura Organizativa de la Sudeban 61
CAPITULO " V "
5.- DESARROLLO 62
5.1.- Método C. A. M. E. L. 62
5.1.1.- Adecuación Patrimonial 62
5.1.2.- Solvencia y Calidad de Activos 65
5.1.3.- Gestión Administrativa 66
5.1.4.- Rentabilidad 68
5.1.5.- Liquidez o Intermediación 70
5.2.- Implantación del Método Económico Financiero C.A.M.E.L 72
5.3.- Análisis Cualitativo 77
CAPITULO " V I "
6.1.- CONCLUSIONES 90
6.2.- RECOMENDACIONES 91
6.3.- BIBLIOGRAFIA 92

CAPITULO "I"

INTRODUCCIÓN

Los mercados financieros poseen características especiales que diferencian la actividad bancaria de cualquier otra actividad económica, haciéndola mucho más vulnerable a las fluctuaciones de la economía y permitiendo que las crisis que pueda afrontar un banco de forma individual, puedan llegar a desestabilizar a todo el sistema financiero.

Los efectos de una crisis sistémica, son la mayoría de las veces muy perjudiciales para las economías, debido a las proporciones de las pérdidas y el número de sectores involucrados. El estudio de las quiebras puntuales, ha desarrollado igualmente un importante cuerpo de evidencia y análisis en el cual se han tratado de modelar índices que permitan predecir el posible colapso o acierto de una institución financiera.

La gerencia adecuada de riesgos en los mercados financieros es uno de los elementos cruciales para la entereza de todo sistema, sin embargo, son muchos los factores que pueden influir en la exposición de las instituciones financieras a niveles de riegos mayores de lo que resultaría prudencial.

Estudiar una Institución Financiera es un arte, no es cuestión de calcular uno que otro indicador en forma aislada; es una labor que está basada en experiencias, conocimiento de mercado, utilización y análisis de múltiples índices; aplicación de variadas metodologías y, lo más importante la repetición de ésta labor en el tiempo que nos permita una comparación histórica.

Mucho se habla sobre la necesidad de que el público en general posea herramientas básicas para poder medir la salud de la institución bancaria con la que desea trabajar o depositar sus recursos.

Ciertamente, sin necesidad de convertirse en especialistas en la materia, existen diversas metodologías para poder hacer un perfil a la institución financiera que se desea

analizar, según los entes u organismos unilaterales a nivel internacional (EL COMITÉ DE BASILEA PARA LA SUPERVISIÓN BANCARIA), han establecido un método de análisis de riesgo bancario denominado **C.A.M.E.L.**, significando sus siglas en inglés: C: Capital (Adecuación Patrimonial), A: Assets Quality (Solvencia, Calidad de Activos), M: Management Quality (Calidad de la Gerencia), E: Earnings (Rentabilidad) y L: Liquidity (Liquidez). Como luce evidente, estos parámetros responden a aspectos inherentes al estado del banco desde una perspectiva interna. Obviamente una análisis más integral deberá considerar también el efecto que puede tener en esa institución la interacción con factores exógenos, relativos a las condiciones macroeconómicas del país y, principalmente el grado de riesgo de los sectores a los cales está dirigida la mayor parte de la cartera crediticia entre otros factores.

Entre tanto, el presente trabajo investigativo tiene por finalidad estudiar la aplicación de éste análisis y su efectividad para prevenir situaciones anormales de riesgo de las instituciones financieras para evitar una nueva crisis financiera.

CAPITULO "II"

2.- OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1.-Objetivo General

Analizar la efectividad del método económico financiero **"C.A.M.E.L."**, sugerido por el Banco Mundial para el análisis de Instituciones Financieras, es cual es utilizado por la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN), durante períodos determinados, para la evaluación del riesgo y determinar cuando una Institución Financiera está en causales de intervención.

2 .2.- IMPORTANCIA Y JUSTIFICACIÓN

En la actualidad suele ser de mayor cuidado el comportamiento de las instituciones financieras, todo con motivo a la última de las crisis que afronto el sistema financiero venezolano, de allí que el riesgo además de medir títulos individuales en carteras, puede medir o evaluar el riesgo puntual en diferentes cuentas e indicadores de los Estados Financieros de los Bancos, al igual que otras empresas que realicen cualquier actividad económica, pero éste riesgo debe estar asociado con el riego del mercado, de allí que si se quiere conocer la contribución de títulos de carteras, cuentas e indicadores de empresas, no sirve de nada saber cual es el riesgo por separado, se necesita saber el riesgo del mercado en la cual se desenvuelve, lo que equivale a medir su sensibilidad respecto a los movimientos del mercado.

2.3.- METODOLOGIA

2.3.1.- Tipo de investigación:

El desarrollo de la presente investigación es de Tipo Aplicado Descriptivo, por cuanto se trata de establecer y detallar las características del método económico financiero **C.A.M.E.L.** basándose en el período que abarca este estudio, en las teorías establecidas, datos recolectados, informes y cualquier otro medio que se disponga sobre el trabajo objeto de estudio; persiguiendo ante todo un análisis y síntesis descriptivo adaptado a la realidad, de forma tal que nos permita establecer ¡as relaciones del comportamiento sobre las variables estudiadas.

Con esta finalidad se tomó un diseño basado en fuentes de carácter secundario, dirigido a estudiar tipos de métodos económicos financieros, estadísticas de períodos de Crisis Bancarias ya recolectadas y analizadas por especialistas del área.

2.3.2.- Instrumentos y Modelos a Utilizar:

Se enmarca el modelo utilizado con base a una secuencia experimental y pasos en forma teórica divididos en cuatro momentos procedimentales que son:

2.3.2.1.- Momento Lógico: en este momento se selecciona, define y delimita el objetivo de investigación, estableciendo una relación entre los hechos que se quieren conocer y lo que se quiere saber de ellos, empleando las herramientas metodológicas que se ajusten coherentemente para su presentación.

2.3.2.2.- Momento Metodológico: establecido el problema de estudio, dada su composición, se desglosa de forma tal que se investigue más de él, para conocerlo de manera que se pueda junto con los elementos que lo integran, enfrentar los hechos o acontecimientos con la teoría.

Así pues tenemos que en el caso de la aplicación del método económico financiero **C.A.M.E.L**, existe un mercado y en ese mercado un grupo de participantes que actúan de acuerdo al escenario económico que se presente, ofertando o demandando servicios para la Intermediación Financiera que son objeto de control por parte de un ente regulador llamado Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN), que según sea la fuerza de esas variables intervendrá para regular y poner en optimas condiciones las Instituciones Financiera que tengan problemas de Solvencia y Liquidez.

2.3.2.3.- Momento Técnico: aquí se emplearon las técnicas conocidas para recolectar datos, información y otras fuentes metodológicas que presenten la característica más fiable, facilitando la comparación práctica de los hechos, en su campo de estudio y determinación.

2.3.2.4.- Momento Teórico: arribada esta etapa se regresa de la teoría a los hechos, comparando mediante análisis estadístico, los datos recolectados y estableciendo su relación, lo cual permitirá sacar conclusiones y síntesis sobre el tema investigado.

Para concluir, esta investigación se hará recolectando datos secundarios, aplicando la observación científica a los mismos, registrándola formalmente, sin el uso de la entrevista, cuestionario, ni encuestas, dada la naturaleza del objetivoinvestigado.

2.3.3.- Técnicas de Recolección de Datos:

La recolección de datos es de carácter secundario, los cuales se encontraron en bibliotecas de diversas instituciones, tales como: "Ernesto Peltzer" del Banco Central de Venezuela; de la Universidad Católica Andrés Bello, Hemeroteca Nacional, con la información obtenida se procedió a realizar fichas (Bases de Datos) electrónicas, es decir, la información se incorporó a una computadora, enumerando los listados de capítulos por autor, temas, títulos, editoriales que los publican, año y lugar de edición. Una vez

organizada o codificada toda la información obtenida, el siguiente paso fue realizar por primera vez una lectura de la misma para calibrar el grado de interés y pertinencia, logrando así agrupar el material de acuerdo al tema tratado y reflejándolo en el marco teórico que orienta la investigación general. Además se incorporan para la investigación el uso de videos, revistas especializadas en el área económica y artículos de prensa, destacando que los datos estadísticos son en su mayoría emanados del Banco Central de Venezuela.

Posteriormente se realiza la tabulación de los datos que indican representaciones de variables e indicadores, en forma individual y asociadas, determinando si existe influencia de una variable con respecto a la otra.

2.3.4.- Técnicas de Presentación de Resultados

La presentación de resultados de los datos cualitativos se realizaron mediante una narración de tipo descriptivo, contentivas de variables e indicadores individuales.

2.3.5.- Técnica de Análisis:

Se empleó un análisis inductivo, apoyado a su vez en un análisis cualitativo de los hechos que fundamentan el marco teórico presentado para la investigación.

CAPITULO "III"

3.- MARCO TEORICO

3.1.- BASES TEORICAS (ENTORNO)

3.1.1.- Reforma financiera en la etapa de Pre-Crisis

La etapa que comprende los dos últimos años de los 80's y los iniciales de los 90's, por la fuerza de los acontecimientos debe ser apreciada como la más controvertida a la vez que contradictoria. Bastaría señalar —de ahí lo controvertida— que en esos años fueron advertidas las primeras señales de manera confusa de intentos por legislar reformas que apuntaran a hacer abortar una crisis financiera/bancaria en estado latente. Visto retrospectivamente, eran señales inequívocas de lo que en los años inmediatos desencadenaría la mayor crisis financiera del siglo como ya es aceptado por "moros y cristianos". Fue la etapa que hemos titulado de pre-crisis.

Los organismos de regulación y control del sistema financiero, como el Banco Central, Superintendencia de Bancos, o Fondo de Protección y Garantía de Depósitos debían operar en el plano de la prevención en un mareo de indefiniciones o sin capacidad de decisión respecto a lo que se pudo hacer y no se hizo. En ese entorno de debilidades evidentes, los institutos que componían el sistema financiero, aún reconociéndoles la mejor voluntad para evitar lo que llegaría a ser catastrófico en muchos casos; en tanto otros expuestos a lo que alguien ha llamado "idolatría del dinero" de unos banqueros. condujeron a sus bancos y empresas a límites en que se tejieron bancarrotas estrepitosas.

Sin duda, son todos elementos que la historia juzgará Entre tanto, en estos últimos capítulos exponemos sin intención de prejuzgamiento, los fríos hechos, tal como se fueron desarrollando ante la inadvertencia de unos y de sorpresa de todos.

3.1.2.- Programa de Ajustes Macroeconómicos (PAM) de 1989

Antes de 1989 la economía de Venezuela estaba regida por un conjunto complejo de regulaciones y subsidios que afectaron virtualmente todas las actividades productivas que venían perpetuando innumerables distorsiones. Como consecuencia de

esas políticas, acentuadas en los años 70's, se mantuvo una decisiva dependencia del petróleo —esto no ha cambiado— que antes del colapso de los precios de 1986 proporcionaba el 95% de los ingresos por exportaciones, y más del 70% de los ingresos fiscales. Durante décadas no se había instrumentado una estrategia para el desarrollo a largo plazo que fuese coherente y viable, el rasgo distintivo de la economía, por años había sido el aumento constante del ámbito de acción directa del Estado en extensión de una compleja red de controles económicos 3 subsidios públicos. El crecimiento de los sectores productores no petroleros se había dado en condiciones altamente proteccionista con elevadas barreras arancelarias y restricciones cuantitativas lo cual le daba un rango productivo mal dotado para competir en el exterior y para utilizar los recursos eficientemente. La expansión del Estado en lo económico fue de la mano con crecientes problemas d pobreza y ausencia de políticas y servicios eficaces en los sectores sociales y paradójicamente, con una persistente debilidad de las instituciones y de la capacidad de administración pública para la oferta de bienes colectivos.

A partir de 1989 la economía venezolana inició una etapa diferente en el manejo de la política económica. Luego de varios años de predominio de un modelo de control discrecional de los precios claves de la economía y de regulaciones protectivas del aparato productivo, se ensayó un esquema de apertura externa y liberalización económica. Hasta entonces, la alternancia de choques externos desde el mercado petrolero, había permitido que la política económica se guiara sobre la base de la fijación del tipo de cambio, topes sobre tasas de interés y administración de precios de bienes y servicios, en una economía signada por el rol protagónico del Estado. Se inició entonces un programa de ajuste radical, no sólo para corregir los desequilibrios y distorsiones inmediatas sino también para redefinir el papel del Estado en la economía, aumentar el rol de las fuerzas del mercado en la asignación de los recursos y crear un ambiente abierto y competitivo en lo económico que estimularía el crecimiento eficiente de los sectores productivos no petroleros. Hacia finales de 1988, con una reducción del precio real del petróleo cercano al 50% respecto a 1985, la acumulación de distorsiones en las variables macroeconómicas terminaron expresándose en el deterioro de los principales indicadores de coyuntura. La balanza de pagos cerró con un déficit de 3.706 millones de dólares (14% del PIB) y la liquidez internacional mostró una drástica calda. Con graves desequilibrios monetarios y fiscales, el régimen de Cambios Diferenciales vigente desde 1983 culminó

con un margen cercano al 170% entre el tipo de cambio oficial y el cambio libre, disminuyendo las reservas internacionales operativas hasta colocarlas en 2.044 millones de dólares al cierre del año (dos meses de importaciones). Las finanzas públicas también revelaron una situación precaria con déficit de 6,2% del PIB en el Gobierno Central y de 8,2% en el Sector Público Consolidado.

En estas condiciones de desequilibrio la economía creció a una tasa de 5,8% en 1988, insostenible bajo una fuerte presión inflacionaria (35,5%), artificialmente contenida por controles de precios que daban lugar a serios problemas de abastecimiento. El escenario macroeconómico para febrero de 1989 presentaba un insostenible agotamiento de las reservas operativas, aceleración de las importaciones ante la expectativa de una devaluación, una acumulada sobrevaluación de la tasa de cambio oficial y serios problemas de escasez de productos alimenticios a precios controlados, como pan, café, azúcar y arroz. El cuadro económico se completaría con crecientes perturbaciones en el sistema financiero que daban cuenta de una grave crisis, vinculada al fenómeno de represión y desintermediación financiera asociado a los topes máximos sobre las tasas de interés.(*) En medio de esta situación se puso en marcha el programa de ajustes macroeconómicos (PAM), amparado en un convenio de financiamiento ampliado con el FMI y en préstamos del BM y BID para mejorar el balance externo, ejecución de proyectos y programas de reforma estructural. (**).

Los objetivos del PAM eran restablecer los equilibrios macroeconómicos, estabilizar la tasa de inflación y reiniciar una senda de crecimiento sostenido sobre la base de una estructura económica diversificada. Se esperaba un crecimiento destacado de la tasa de inversión y del ahorro privado, reduciendo el desequilibrio real mediante el fortalecimiento de las finanzas públicas, para lograr superávit del sector público consolidado en el mediano plazo.

---

*) Para mediados de 1989 en el sistema financiero afloraban problemas de calidad de los activos e insuficiencia de capital y un porcentaje importante de bancos comerciales tenía una cartera improductiva superior al patrimonio

**) Nueva Economía. Academia de Economía Nacional, Año 4, Nro. 4, Marzo de 1995, pp. 181-182.

En una primera etapa se proyectó un desbalance en cuenta corriente (3%-4% del PIB) debido a la apertura externa y a la acelerada inversión, que debían financiarse con ahorro externo, por lo que el objetivo prioritario de corto plazo era alcanzar una solución estable al problema de la deuda externa en el marco del Plan Brady.

El enfoque central del programa consistía en actuar de forma rápida y paralela en la apertura del mercado financiero, de la cuenta de capital y de la cuenta comercial de la balanza de pagos. Este proceso de liberalización simultánea implicaba el acceso a recursos externos de las multilaterales, refinanciamiento de la deuda pública externa, desmontaje de las barreras comerciales y liberación del tipo de cambio y de las tasas de interés.

El paso inicial del programa se dio con el llamado "paquete" de medidas de 1989 que incluía, además de las modificaciones del régimen cambiarlo y de tasas de interés, ajustes de precios y de tarifas públicas y privadas, incrementos salariales y un esquema de subsidio para cubrir el riesgo cambiarlo de importadores y deudores privados en divisas (el total de obligaciones ascendía a US$ 2.800 millones). Estas medidas de corto plazo se complementarían con un Plan Especial de Empleo para 1989-90 (1,2% del PIB), programas sociales de transferencias directas (0,5% del PIB) y el anuncio de políticas monetarias y crediticias restrictivas.

En materia de cambio estructural se planteó introducir un proyecto de reforma tributaria en el Congreso a principios de 1990, junto con un programa de privatizaciones, y desde mediados de 1989 se inició una reforma comercial orientada a reducir el arancel máximo (meta de 20%), disminuir el número de tasas y eliminar los monopolios de importación, dentro de la estrategia de ingreso al GA'IT. Uno de los cambios más importantes se encuentra en la reestructuración de la deuda pública externa. Luego de prolongadas negociaciones, el 20 de marzo de 1990, el Gobierno y los integrantes de su Comité Asesor anunciaron un acuerdo en principio sobre los términos básicos de las opciones para reestructurar con la banca acreedora aproximadamente US$ 20.000 millones en deuda externa de la República. Por último se acordó con el B.M. la obtención de un préstamo de ajuste estructural condicionado a la reforma del marco institucional **del sistema financiero en función de mejorar la supervisión y eficiencia del mercado.** El

conjunto de reformas estructurales, a excepción de la reforma comercial, se retrasó por varias razones, entre ellas el cambio del escenario petrolero, la des-mejora de las relaciones de sectores políticos y del Parlamento, la presión de grupos de poder y la debilidad de las instituciones promotoras de los cambios.

Los resultados de corto y mediano plazo indican que las metas trazadas en el PAM para 1989-90 resultaron ampliamente superadas en materia de inflación y crecimiento monetario, de igual forma la fuerte contracción económica de 1989 (-8,6%) no estaba en los cálculos iniciales. A pesar de que la tasa de inversión descendió (en contra de lo esperado) la economía retomó un crecimiento de 5,3% en 1990, impulsada por una fuerte expansión de la demanda interna, con una cuenta corriente ampliamente positiva y un desbalance fiscal creciente en 1989 y 1990. La disparidad entre el desequilibrio ahorro-inversión se compensó con importantes transferencias netas de capital vinculadas al proceso de renegociación de la deuda externa, que se tradujo en una significativa disminución del servicio de ésta sobre las exportaciones.

La persistencia de una alta tasa de inflación a más de un año de iniciado el PAM comenzó a reflejar los serios problemas de viabilidad del programa. Los efectos distributivos de la devaluación-inflación rápidamente erosionaron la base de apoyo social a la política económica. Los agudos conflictos sociales del 27 y 28 de febrero (El Caracazo) sirvieron de argumento a la oposición política y reforzaron la inclinación a favor de una rápida y fuerte expansión del gasto interno a partir de 1990.(*)

Uno de los aspectos críticos del programa en principio se encontraba en la sincronización de las reformas, adelantando la apertura financiera y del sector externo sin tener listas las bases para el saneamiento estructural del balance fiscal. Al momento de iniciarse el proceso de ajustes en Venezuela había consenso entre los expertos que uno de los requisitos para una reforma exitosa del sistema financiero, que mejorase la efectividad y desempeño de este sector en la movilización y asignación de los recursos, era garantizar un marco macroeconómico estable, para evitar señales erróneas en el mercado.

---

*) Nueva Economía. Academia de Economía Nacional, Año 4, Nro. 4, Marzo de 1995, pp. 183-185.

Las experiencias indicaban que sin esta condición las políticas de liberalización más bien podían llegar a acentuar los desequilibrios, al conducir a niveles excesivamente elevados las tasas de interés, incrementar el margen entre las tasas activas y pasivas, desalineación de la tasa de cambio, fuertes variaciones en los flujos de capital externo y debilitamiento del control monetario. De allí la importancia de la secuencia adecuada que debía observar la apertura y liberalización en el ámbito externo e interno.

Otro aspecto que se ha cuestionado es la ejecución de una estrategia de incremento del gasto público para recuperar el crecimiento. Se consideraba que luego de la contracción de 1989 la economía entraría en un ciclo expansivo con una tasa de crecimiento promedio real de 7% anual entre 1990 y 1992, estimulada por la elevación del gasto fiscal en relación al producto y por el incremento de la demanda agregada interna de origen fiscal.

En contraste, la tributación interna sobre el producto no petrolero se mantuvo estancada y en su lugar los ingresos fiscales brutos por devaluación fueron mejorando su ponderación entre las fuentes de financiamiento.

De esta forma, a pesar de los anuncios sobre una política monetaria restrictiva, bajo la presión monetaria del gasto fiscal los indicadores de oferta monetaria fueron expansivos en particular el crecimiento de la base monetaria y la tasa de inflación promedio se mantuvo en 35,4% en la fase expansiva del programa. El gasto fiscal nominal creció 69,8% promedio anual entre 1989 y 1991. Esta expansión era financiada a través de los ingresos extraordinarios generados por la Guerra del Golfo y al expediente de la devaluación escalonada. La tasa de inflación se mantuvo alta en concordancia con la expansión de la demanda agregada. De otro lado, la estrategia de restricción monetaria se tradujo en un incremento de las tasas reales de interés, que se hicieron abiertamente positivas en 1991. Esta mezcla de políticas resultaba inconsistente con la pretensión de alcanzar la estabilización económica. Pese a los éxitos puntuales en expansión del PIB y acumulación de reservas internacionales entre 1990-92, la tasa de inflación se mantuvo en los niveles previos a 1989, acumulándose fuertes tensiones en materia fiscal, cambiaria y monetaria.

En este marco se fueron acentuando los efectos del esquema de devaluaciones escalonadas y aun cuando se experimentó una mejora del ingreso per cápita, la tasa de desempleo se incrementó, creándose las condiciones propicias para nuevos episodios de inestabilidad social, esta vez expresados en los intentos de golpe militar de 1992. Estos acontecimientos políticos replantearon el debate sobre la política económica iniciada en 1989, en medio de una grave crisis institucional, por razones suficientemente divulgadas por los medios de comunicación y el cuestionamiento por vía judicial del uso de la "partida secreta" del gobernante —C.A.P.— cuyo desenlace dio lugar a la destitución del Presidente y a la conformación de un Gobierno interino". (*)

3.1.3.- Programa de Reformas Financieras

La reforma del sistema financiero en general ha constituido un componente básico en los programas de ajuste económico respaldados por los organismos multilaterales (FMI; BM; BID), entre cuyos objetivos se apunta en primera instancia mejorar la efectividad y el desempeño del sector financiero en la movilización y asignación de los recursos. Así, con el programa de 1989. Venezuela se incorporaba tardíamente a las experiencias de liberalización que en América Latina tenía sus principales antecedentes en los países del Cono Sur (Chile 1974; Uruguay 1976 y Argentina 1977).

En estos casos los procesos de reforma se habían centrado en una política de liberalización interna (tasas de interés de mercado) y en la apertura financiera al exterior, procurando modificaciones del marco legal para reducir la intervención estatal, permitir una mayor competencia, fomentar el establecimiento de una mayor variedad de mercados e instituciones intermediadoras, ajustar el marco regulatorio y de supervisión, y adecuar los mecanismos de salvamento de los bancos en problemas.

Los resultados de estas experiencias han sido tema de debate dada una combinación no siempre afortunada de desregulación acelerada, relajamiento de la regulación y supervisión de la solvencia; y un ambiente macroeconómico con fuertes desajustes. Bajo tales condiciones, no siempre se lograron los objetivos propuestos en las

---

*)Nueva Economía. Academia de Economía Nacional, Año 4, Nro. 4, Marzo de 1995, pp. 187-189.

reformas en cuanto a incremento del ahorro y mejora en la asignación de la inversión, resultando en la mayoría de las experiencias el desencadenamiento de crisis financieras de envergadura, con la consecuente mayor intervención gubernamental en los sistemas bancarios, que resultarían contradictorios.

El programa de la reforma financiera se inició en 1990 con un préstamo de ajuste estructural por 300 millones de US$(*) del Banco Mundial cuyo desembolso total debía concluir en el lapso de 3 años y que tenía entre sus principales objetivos los siguientes: 1) Liberalizar el marco de la política financiera (tasas de interés, asignación de crédito, participación extranjera, banca universal, etc.). 2) Reducir el papel del Estado en la intermediación financiera directa mediante la privatización y liquidación de los bancos estatales, consolidación de los fondos de desarrollo, racionalización de la política de financiamiento de la vivienda, y limitación del rol del BCV en el apoyo financiero a las Instituciones con fines de liquidez bancaria y necesidades de manejo monetario. 3) Fortalecer la competitividad y la situación financiera de los intermediarios mediante apropiadas regulaciones prudenciales y mejor supervisión, revisión de requisitos de capital y demarcación de rnecanismos para el manejo de bancos en dificultades.

Los objetivos de la reforma se lograrían presuntamente al instrumentar un programa de medidas y reformas legislativos que se dirigieran a:

1) Liberalizar totalmente las tasas de interés, a excepción de aquéllas correspondientes a los préstamos agrícolas.

2) Reducir de manera substancial el subsidio en tasas de interés y el requisito de cartera agrícola obligatoria (le la banca comercial.

3) Simplificación del menú de tasas preferenciales que ofrecían los fondos de desarrollo estatales, fijándose sólo dos tasas preferenciales a niveles substancialmente superiores a los vigentes antes de la reforma.

---

*) Se contemplaba un componente de asistencia técnica por 7 millones de US$.

4) Liberalización parcial de la propiedad extranjera de instituciones financieras.

5) Privatización de los 3 bancos comerciales que eran propiedad del BCV.

6) Liquidación del Banco de Desarrollo Agrícola (BANDAGRO) que para entonces representaba 3% de los activos en el sistema bancario comercial.

7) Reestructuración del Banco Industrial (BIV), cuya participación de mercado equivalía a 11% de los activos del sistema bancario comercial.

8) Adaptación del subsector de instituciones de financiamiento para el desarrollo, mediante la consolidación de por lo menos 5 fondos en dos nuevas instituciones de crédito de segundo piso.

9) Acondicionamiento de las regulaciones prudenciales y establecimiento de claros mecanismos para el manejo de los bancos en dificultades.

10) Promoción de la transparencia en los estados financieros de los bancos como un mecanismo para apuntalar la recapitalización de las instituciones débiles.

11) Reorientación del crédito del BCV, por una parte, redefiniendo el papel de prestamista de última instancia para que sirviera de apoyo de liquidez solamente a las instituciones solventes y, por otra, promoviendo el uso por parte del BCV de valores públicos (Letras del Tesoro) en sus operaciones en mercado abierto.

Adicionalmente se buscarían reformas en las áreas de mercados de capitales y seguro, en una segunda fase del Programa.

Desde un principio se advertían los riesgos de sufrir algunas demoras, en virtud de la naturaleza compleja y de las implicaciones políticas que tenían muchas de las reformas propuestas. El impulso que para entonces se había logrado con las reformas macroeconómicas generaba un relativo optimismo sobre la viabilidad del proceso. Así se creó en el BCV una Unidad Especial de Coordinación de la Reforma Financiera para hacer seguimiento al programa que, como es usual, también estaba sometido a la condicionalidad general de las operaciones con el Banco Mundial y en particular a la coherencia del marco macroeconómico con los objetivos de reforma del sector financiero. Una de estas condiciones pasaba por presentar, antes del segundo tramo del préstamo, sendas propuestas de reforma legal, de la Ley de Bancos y de la nueva Ley de la SUDEBAN. A los efectos de tales leyes un elemento clave del programa de reformas era precisamente el establecimiento de un mecanismo claro y eficiente para la resolución de crisis bancarias. La existencia de mecanismos funcionales de salida ordenada del mercado se consideraba parte integral del programa de liberalización, en tanto que podía resultar socialmente muy costoso esperar que la competencia provocase una disciplina automática, aun obligando a las instituciones a asumir el costo de sus actos. Se entendía que una política de apertura financiera desprovista de un mecanismo ordenado de salida o consolidación desembocaría en una riesgosa saturación del sistema financiero.

Además del adecuado tratamiento de bancos en dificultades se planteaba, en particular para la nueva Ley de Bancos, la clara demarcación de los hechos o condiciones que desencadenaría la acción interventora por parte de las autoridades en caso de crisis bancaria, la naturaleza y secuela de dichas acciones, el papel de las instituciones reguladoras en cada una de las etapas del proceso. Se recomendaba, por ejemplo, que mientras no se determinase la incapacidad o falta de disposición de los accionistas para actuar en caso de insolvencia, la SB deberla asumir el liderazgo para la evaluación y/o intervención del banco en cuestión.

El papel del BCV sería dar el apoyo necesario con auxilios de liquidez, a tasas de mercado, siempre que no se estuviera en presencia de problemas de solvencia. A continuación, la SUDEBAN informaría a cabalidad y establecerla una estrecha coordinación con FOGADE. En caso de que la SUDEBAN determinase la presencia de problemas de solvencia, se procedería a la intervención del banco, para luego referir el caso a

FOGADE; operando la reducción del capital en el monto de las pérdidas y ofreciéndose a FOGADE una suscripción de capital. A partir de ese momento, la SUDEBAN terminaría su actuación y FOGADE asumiría el liderazgo del proceso de liquidación o rehabilitación, y el BCV retiraría el apoyo de liquidez. En caso de rehabilitación la asistencia de FOGADE sólo se realizaría mediante la suscripción adicional de capital.

Para el segundo tramo del préstamo de ajuste estructural, el Gobierno debía presentar al Congreso para su aprobación, un proyecto de Ley de Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras que hiciera más estrictas las normas sobre requerimientos de capital, concentración de préstamos y transacciones intergrupos, mecanismos de control interno, y ampliar el alcance de las sanciones y multas no monetarias. En cuanto a FOGADE se estipulaba que este organismo seguiría siendo el responsable de garantizar los depósitos bancarios, constituyéndose en el principal vehículo para resolver las crisis bancarias y sería además el responsable del diseño de las operaciones de rescate bancario: se ampliarían sus funciones para incluir la liquidación de instituciones, lo que hasta entonces era competencia de la SUDEBAN.

Así se reconocía que el marco institucional en el que operaba el sistema financiero padecía importantes deficiencias por la coexistencia de entes reguladores con funciones sobrepuestas, separación imprecisa de roles, procedimientos de aprobación y canales de comunicación entre estos entes reguladores, poderes e independencia insuficientes de las SUDEBAN y concentración de poderes en el Ministerio de Hacienda que deberían ser ejercidos por la SUDEBAN. Por tanto un elemento clave de las reformas legales debía ser reducir la sobreposición de funciones y garantizar la independencia funcional, administrativa y financiera de la SUDEBAN, acotando su competencia a ser responsable del análisis y control de los entes financieros que cayeran bajo su supervisión. El Ministerio de Hacienda y el BCV, cada uno actuando dentro de su propia jurisdicción serian las agencias de dirección responsables de trazar las políticas generales a ser seguidas por la SB y FOGADE, sin embargo, no tendrían poderes sobre las operaciones de dichas instituciones.

En el proyecto de Ley de la SUDEBAN, se planteó otorgar autonomía a la Superintendencia transformándola en un organismo independiente. El compromiso era

otorgar a la SUDEBAN una amplia autoridad para tomar decisiones, eliminando cualquier requisito de aprobación previa por el Ministerio de Hacienda. No obstante, se establecían acciones críticas que requerían la aprobación de un Comité Asesor (luego Consejo Superior) integrado por el Ministro de Hacienda, el Presidente del BCV, el Presidente de FOGADE y el Superintendente. Entre eventuales acciones se cuentan: a) la intervención, disolución o liquidación de las instituciones financieras; b) la revocatoria o suspensión de la asistencia a un banco; c) la fijación del requisito mínimo de capital.

La Superintendencia sería financiada mediante las contribuciones anuales directas de las entidades supervisadas como un porcentaje tipo de sus activos, pero podría también recibir contribuciones extraordinarias del Tesoro. En el acuerdo con el BM se estipula que el presupuesto anual de la Superintendencia requeriría la aprobación del Directorio del BCV. Con esta ley el Gobierno se comprometía a reforzar los poderes de la Superintendencia para identificar, actuar y dirigirse a las instituciones que tuvieran problemas financieros, especificando su alcance en lo referente a penalidades y sanciones. Igualmente se ampliarían los poderes de la SUDEBAN para autorizar, controlar e intervenir y proceder a decretar la liquidación de instituciones financieras. La ley propuesta y sus reglamentos fortalecerían la responsabilidad de la SUDEBAN, para fijar los requisitos de capital, los cánones para la concentración de préstamos a personas relacionadas, los procedimientos preventivos de capitalización para las instituciones en problemas y las condiciones que promovieran la acción por parte de FOGADE.

Finalmente, la ley propuesta también eliminaría las provisiones innecesarias incluidas en la actual Ley de Bancos y autorizaría a la SUDEBAN para que se elevaran los requisitos mínimos de capital, hasta tanto se introdujeran las correspondientes enmiendas a la Ley de Bancos. La Ley de Bancos y la Ley del BCV, serian modificadas para incluir disposiciones que dieran respaldo al nuevo espíritu de las instituciones reguladoras.

3.2.4.- El Sistema Financiero con la Reforma

Para 1989, año en que se inicia el intento de reforma financiera orientada a dotar de mayor autonomía al BCV, aumentar la competencia y eficiencia del sistema y fortalecer

la supervisión bancaria, la estructura del sector financiero había permanecido prácticamente inalterada por mucho tiempo. El sistema financiero continuaba mostrando una alta participación de la banca comercial, la cual para entonces concentraba más del 50% de los activos y por encima del 70% de los depósitos del público. Al considerar a los intermediarios financieros no bancarios, que incluye a las compañías financieras, fondos de activos líquidos y arrendadoras financieras, los grupos financieros bancarios concentraban alrededor del 90% de los activos totales y depósitos del público.

La estructura del sistema bancario venezolano por décadas se había organizado en lo formal como un sistema de banca especializada donde la banca comercial se perfilaba hacia el financiamiento de préstamos de corto plazo para fines de capital de trabajo y otras necesidades; las sociedades financieras abarcaban el otorgamiento de préstamos para activos fijos y bienes de consumo durable, al igual que para respaldar el desarrollo de empresas; la banca hipotecaria se orientaba a captar recursos con instrumentos de largo plazo y a otorgar préstamos para la construcción, mejora y expansión de la vivienda y para la compra de viviendas y propiedades inmobiliarias: las entidades de ahorro y préstamo (EAP), se concentraban en la concesión de préstamos para la adquisición de viviendas particulares.

Sin embargo, en la práctica venía funcionando un sistema bancario Integrado en grupos financieros, una suerte de banca universal de facto, a través de los cuales un grupo ofrece a sus clientes toda una gama de servicios financieros y opciones diversificadas, que incluía además la captación de fondos de mercados monetario (activos liquidos y participaciones), servicios de banca de inversión y manejo de carteras, casas de bolsa e inversiones en mercados de valores, arrendamiento financiero, y el creciente desarrollo de circuitos financieros off shore.

Para finales de 1989, en el sistema bancario operaban 41 bancos comerciales, 17 bancos hipotecarios, 41 sociedades financieras, 20 entidades de ahorro y préstamo, 31 arrendadoras financieras y alrededor de 34 fondos de activos líquidos. Como se ha señalado los bancos comerciales constituían las instituciones bancarias más importantes en cuanto a participación en los activos del sistema financiero. Entre 1987 y 1989, los bancos comerciales y las sociedades financieras aumentaron su cuota de activos,

depósitos y créditos, en tanto que disminuyó la participación de los bancos hipotecarios y de las EAP. A su vez, al interior del subsistema de banca comercial se mantenía la elevada concentración que había sido característica desde principios de siglo, 57% del total de activos y 63% del total de depósitos bancarios que estaba en manos de los seis principales bancos comerciales que, a su vez, eran parte de los seis grupos financieros dominantes en el sector financiero. Esta concentración había aumentado en los últimos dos años, manteniéndose para 1989, quince bancos comerciales de tamaño mediano cuyas participaciones de mercado individuales oscilaban entre el 1% y el 4.9% de los depósitos, absorbiendo en conjunto 29% del total del mercado, mientras que 20 bancos pequeños con menos del 1% de los depósitos cada uno, representaban en conjunto 8% del total del mercado.

A lo largo de la década anterior al proceso de reforma financiera el tamaño relativo del sector financiero, medido por los agregados monetarios ajustados al PIB, mostraba dos fases en su evolución: en la primera la tenencia de activos financieros en términos generales (M2) se elevó hasta alcanzar un máximo de casi 41% del PIB en 1984, pero a partir de entonces se inicia una etapa de progresiva desmonetización de la economía mostrando dicho indicador una disminución regular hasta llegar al 29% del PIB en 1988. Este comportamiento se agudizó hacia finales de los ochenta debido al hecho de que en el periodo 1987-88 las tasas de interés reales se hicieron negativas en 10% promedio.

La presencia de tasas de interés extremadamente bajas en condiciones de inflación creciente, estimuló la preferencia del público por instrumentos de alta liquidez. Así entre 1984 y 1988 los depósitos a la vista aumentaron de 19% a 38% respecto al total de M3, tendencia que comenzó a revertirse a partir de 1989 con el ajuste al alza de las tasas de interés. La recuperación de los depósitos a plazo comenzó a romper la tradición que había hecho de los depósitos a la vista la principal fuente de M2; no obstante que durante los últimos años de los 80's los Fondos de Activos Líquidos y Participaciones se habían transformado en una de las más importantes fuentes individuales de fondos, por ser estos instrumentos no sujetos al encaje legal y emplearse como mecanismo de elusión del control de tasas en ese periodo. A modo de referencia cabe señalar que para

1986 estos fondos representaron 16,5% de M3 y para 1988 alcanzaron cerca de 30% de ese agregado.

A pesar de la recuperación de las tasas reales de interés en el marco del programa de reforma financiera y ajuste macroeconómico, la evolución subsiguiente de los indicadores de profundidad financiera apenas muestran una ligera recuperación del grado de monetización de la economía y tan solo hasta 1991-92. Es significativo que el nivel de intermediación de créditos de la banca comercial, a dos años de la reforma, se encontraba por debajo del valor de 1989.

El diagnóstico de los problemas estructurales del sector financiero al momento de iniciarse la reforma identificaba entre los principales aspectos a considerar el excesivo control gubernamental sobre la asignación de los créditos y las tasas de interés, el gran número de intermediarios financieros propiedad del Estado, muchos de los cuales estaban en quiebra o mal administrados; la falta de transparencia en algunas operaciones, el rol cuasifiscal del BCV, **la Inadecuada supervisión de las instituciones financieras, la débil situación financiera de un Importante número de instituciones privadas y la ausencia de mecanismos adecuados para tratar bancos en problemas.**

La excesiva intervención gubernamental en la determinación de las tasas de interés venia generando fuertes distorsiones. A partir de la liberalización de la tasas de interés éstas pasaron a ser resultado de la competencia, de la asignación de créditos y de la disciplina financiera. Al momento de ser liberadas en 1989 un dictamen de la Corte Suprema de Justicia ordenaba al BCV fijar los límites de las tasas de interés. Pese al objetivo enunciado por el instituto emisor de ajustar los limites de manera que reflejasen la tasa de mercado, las tasas se mantuvieron fundamentalmente negativas en términos reales. La estructura de tasas de interés preferenciales se vio también afectada, en particular la vinculada al sector agrícola.

Al momento de la reforma, el Gobierno Central era propietario de un conjunto de bancos comerciales, a saber:

Banco Industrial de Venezuela, con serios problemas de solvencia y liquidez, administrativos y económicos; Banco de Desarrollo Agropecuario, intervenido desde 1981 y con pérdidas netas superiores al capital, cuatro bancos regionales también con problemas de solvencia y tres bancos comerciales propiedad del BCV (Banco República. Banco Occidental de Descuento, Banco Ítalo Venezolano).

Por otra parte se planteaba la necesidad de reevaluar las funciones de las instituciones financieras para el desarrollo que manejaba el Estado. Las cuales en general, acusaban deficiencias en la calidad de sus carteras de préstamos, mientras obtenían su financiamiento por transferencias directas del Gobierno. Estas instituciones operaban bajo control de ministerios sectoriales y su rol colectivo no estaba claramente definido. Las más importantes de estas instituciones, además del FIV, FONCREI creado en 1974, para ofrecer créditos a mediano y largo plazo a la industria, una institución de segundo nivel que sin embargo, reteniendo hasta 40% del riesgo crediticio del prestatario final y presentando gran parte de sus préstamos a tasas fijas; CORPOINDUSTRIA: creada para financiar a la pequeña industria cuyas tasas de interés oscilaban entre el 6-20% anual, enfrentaba un considerable desajuste entre la tasa promedio de interés de su cartera de préstamos y el costo de sus fondos; el FCA creado en 1976 como institución de préstamos de segundo nivel para otorgar créditos a mediano y largo plazo al sector agrícola, a través de la banca comercial, enfrentaba pérdidas debido a que el crédito promedio sobre su cartera de préstamos era inferior al 7,5% anual; FUINEXPQ creado en 1973 para darle apoyo a las exportaciones no tradicionales del país.

La preocupación por las funciones cuasifiscales del BCV se fundamentaban en que el instituto emisor financiaba los déficit del Gobierno a través de tenencias de Letras del Tesoro no remuneradas, de la compra de bonos del Tesoro a largo plazo y a bajo interés a valor nominal (por encima del valor de mercado) y de las tenencias del BCV de deuda externa gubernamental reconvertida, adquirida en aplicación del programa de conversión de deuda en inversión, todo lo cual había llevado a la indisciplina fiscal y al incremento del crédito hacia el sector privado. Por otra parte, la política de redescuentos, anticipos y reparto de valores en manos de las instituciones financieras, por parte del BCV, se empleaba con frecuencia para el respaldo de sectores específicos de la economía y para apuntalar la solvencia de los bancos, en lugar de aportarles liquidez o de

usarlo como instrumento de regulación monetaria. Esto implicaba que la autoridad monetaria compartiese la responsabilidad de las dificultades enfrentadas por la banca, se limitaba el desarrollo del mercado interbancario y secundario y, en la medida en que se utilizó como medio para mantener instituciones insolventes, demoraba la solución de los problemas de fondo de tales entidades. El BCV también venía apoyando indirectamente el financiamiento a la vivienda, al dar ayuda financiera a la banca hipotecaria, a las entidades de Ahorro y Préstamo y al BANAP. Este apoyo había tomado la forma de crédito subsidiado de redescuento, ayudando a mantener a flote a instituciones que, de lo contrario, habrían quedado insolventes. Lo que era una realidad evidente. También se planteaba el problema del papel del BCV como Fideicomisario de varios entes públicos, incluyendo el Fondo de Pensiones del Seguro Social y el Fondo de Garantía de Depósitos —FOGADE— por cuanto las carteras externas que administraba el Banco Central, se utilizaban como medio para financiar déficit presupuestarios y como un artificio para que el instituto adquiera valores gubernamentales a valor nominal.

Pero con toda seguridad el problema fundamental que se planteaba la reforma financiera correspondía a las debilidades de la estructura institucional y de regulación, y en particular a la falta de claridad con respecto a las funciones de los principales organismos, entre ellos la SBIF. No existía al momento claridad sobre los roles del BCV, Ministerio de Hacienda, SUDEBAN y FOGADE, en lo que respecta a sus funciones de regulación y supervisión sobre el sistema financiero. Se requería la aprobación del Ministerio de Hacienda para muchas acciones realizadas por FOGADE y SUDEBAN, lo cual retrasaba muchas de las medidas a ejecutar por tales organismos y politizaba de manera perversa el proceso regulador.

Entre las más destacadas distorsiones y carencias del marco institucional que delimitaba la actuación de los entes reguladores y supervisores se encontraban la falta de normas con respecto a quién iniciaba las acciones en caso de instituciones financieras insolventes; el solapamiento de las funciones asignadas y la atenuación de la responsabilidad institucional; la posibilidad de que tanto FOGADE como el BCV pudieran otorgar apoyos de liquidez a instituciones insuficientemente capitalizadas la fuerte dependencia administrativa, financiera y funcional de la SUDEBAN respecto al Ejecutivo; **la carencia de poder la SUDEBAN para intervenir instituciones financieras en dificultades,**

autorizar el establecimiento de nuevas instituciones, autorizar cambios en la base de capital de las instituciones, autorizar la venta, fusión o liquidación de instituciones financieras, suspender o revocar licencias de operación.

A estas fallas institucionales se añadía, y en estrecha relación causal, la debilidad del cuerpo de reglas prudenciales. Las reglas vigentes entonces no eran eficaces para garantizar la solvencia y estabilidad de los intermediarios financieros, en especial las normas referentes a la clasificación de las carteras de préstamos, las operaciones con empresas relacionadas, constitución de fondos propios, los requisitos de capital, la concentración en el otorgamiento de préstamos, los mecanismos de control a distancia: el cuadro de multas y sanciones, el alcance y profundidad de las auditorias externas y la deficiente calidad de la información por parte de los bancos y los propios organismos reguladores. La larga historia de postración institucional, limitaciones presupuestarias y dependencia administrativa del Gobierno hacia que la supervisión ejercida por la SUDEBAN fuera débil, con inspecciones poco frecuentes que tendían a centrar su atención en la aplicación de regulaciones monetarias, fiscales y contables, en lugar de profundizar en el análisis del riesgo crediticio y la evaluación de la condición global de solvencia de los intermediarios.

Finalmente, la agenda de la reforma llamaba la atención sobre un tema cuya importancia sólo se revelaría con el tiempo, la ausencia de mecanismos adecuados para el manejo y la solución de las crisis bancarias. En efecto no existían reglas claras en relación a las condiciones que plantearan la necesidad de la intervención de una institución financiera por parte de la SUDEBAN, en relación al manejo de una institución intervenida y en cuanto a la condicionalidad previa a la asistencia financiera que evitase que ésta pudiera ser mal utilizada para avalar a los accionistas y/o administradores de bancos en dificultades.

La evaluación del sistema financiero reflejaba para el momento en que se plantea la reforma, problemas **de debilidad patrimonial y potencial insolvencia en algunas instituciones,** resultado de deficiente calidad de los activos, concentración de préstamos, fuerte exposición a riesgo cambiario, niveles de capital inadecuado, vulnerabilidad al riesgo de liquidez y baja rentabilidad estructural. En los bancos comerciales se

presentaba un aumento significativo del nivel registrado de créditos inmovilizados (sin **rendimiento)** en 1989, llegando a aumentar en más de dos veces durante ese año en casos importantes, siendo relevante el porcentaje de bancos en operación con carteras inmovilizadas superiores al total del capital. Para fines de 1989, cerca del 50% de los bancos comerciales, reportaban una relación por encima de 20/1 entre deuda total y patrimonio total y se estimaba que el cambio en los requisitos de patrimonio, al vincularlos al nivel de riesgo, probablemente revelaría el reconocimiento de pérdidas significativas y exigentes aumentos de patrimonio con relación al capital y reservas existentes.

Los problemas de rentabilidad desde entonces también se definían alrededor de la necesidad de reducir los costos en gastos generales, aumentar el nivel de amortización en los préstamos existentes y encontrar proyectos con solvencia crediticia que pudieran soportar los nuevos niveles de tasas de interés activas del mercado. En cuanto al riesgo de liquidez, la banca comercial se enfrentó con problemas de liquidez en 1989, debido a la obligación de honrar las cartas de crédito existentes antes de la devaluación. Aquellas instituciones que presentaban este problema, fueron ayudadas por el BCV mediante el mecanismo de redescuento, contribuyendo a la restitución de la liquidez en el sistema. El ulterior desarrollo de otros instrumentos monetarios y del mercado interbancario, proporcionó una mayor flexibilidad para atender estos problemas.

En el subsector hipotecario (Banca Hipotecaria y EAP) también presentaban importantes problemas financieros debido al desacoplamiento entre la estructura (le vencimientos y las tasas de sus activos y pasivos. La Banca Hipotecaria y las EAP sólo representaba el 9% y 6% de los activos del sistema, respectivamente, y se estimaba que la reposición patrimonial requerida era significativa, en el orden de 2% del PIB.

La aplicación oportuna de las reformas en los términos concebidos originalmente obligaba a mejorar las reglas contables, lo que probablemente afloraría con más precisión la situación financiera real de los intermediarios. A su vez, la ejecución del programa de ajustes potenciaba los problemas de calidad de la cartera de préstamos de muchas instituciones, requiriéndose aumentos de capital, lo cual involucraba un programa eficaz para atacar los problemas de insolvencia de instituciones individuales, antes de que empeorasen.

Los hechos de la reforma, además de la temprana liberalización de las tasas de interés se concretaron en: la reducción de la exigencia de cartera agrícola obligatoria de 22,5% a 17,5% en 1989, quedando pendiente un recorte adicional hasta reducirla a 12%; la racionalización parcial de la participación del Estado, en particular la liquidación de Bandagro y la privatización de los bancos propiedad del BCV, en la significativa reforma a la Ley del BCV vigente a partir de 1992, en el estímulo al mercado interbancario. Pero aspectos cardinales de la reforma que requerían pronta aplicación se retrasaban, en particular aquellos relativos a la reforma del marco regulador y a las mejoras en la supervisión de bancos. Ciertamente la SUDEBAN dictó una serie de resoluciones e instrucciones entre 1990 y 1993, dirigidas a mejorar la regulación prudencial, como en el caso de la auditoria sobre la calidad y concentración de los préstamos. Sin embargo, el compromiso de revisar y reformar la Ley de Bancos y promulgar una nueva ley especial para la Superintendencia, que juntas hicieran más estrictas las normas sobre requerimientos de capital, concentración de préstamos y transacciones intergrupos, mecanismos de control interno, ampliar el alcance de las sanciones y multas no monetarias y, especialmente. Crear mejores mecanismos para administrar y resolver las crisis bancarias, no se dio en los términos y condiciones pautados, sino hasta finales de 1993 en la víspera de la Gran Crisis de 1994.

3.1.5.- La Superintendencia de bancos 1989-1993 (antes de la Crisis)

Durante estos años las actividades de la SUDEBAN continuaron desarrollándose con las limitaciones de tipo legal, institucional y financiera prevalecientes desde etapas anteriores. No obstante, el acuerdo de préstamo sectorial para la reforma financiera introdujo el necesario cumplimiento de las condiciones establecidas por el Banco Mundial y el FMI. A corto piazo, se exigió un conjunto de medidas para aumentar la solidez financiera básica de las instituciones, tales como la constitución de una provisión genérica igual, como mínimo, al 2% del total de la cartera de créditos y el castigo en los saldos de los créditos con una morosidad mayor de 36 meses. También en los acuerdos con los multilaterales se reconocía la amplia flexibilidad de los requisitos para el ingreso de nuevos bancos y la necesidad de imponer restricciones hasta tanto se fortaleciera la SBIF y se despejaran los riesgos financieros derivados de la aplicación del programa

macroeconómico. En tal sentido se planteaba a corto plazo la suspensión del otorgamiento de autorizaciones para la operación de nuevos bancos.(*)

Una de las labores primordiales durante este periodo se vincula a la participación en las tareas relacionadas con el componente de asistencia técnica del préstamo de ajuste sectorial, diseñado entre otros propósitos para fortalecer a los entes reguladores y en especial para desarrollar el nuevo marco de regulación financiera, reorganizar la estructura, políticas y procedimientos internos de las instituciones, impulsar programas de adiestramiento de personal, financiar estudios especiales y perfeccionar los sistemas de información. En la carta de compromiso de la reforma financiera el Ejecutivo Nacional anunció que para 1991 la SUDEBAN emitiría un **nuevo Código de Cuentas** para las entidades financieras, con el fin de facilitar el análisis de la verdadera situación financiera de los intermediarios, lo cual acompañaría directrices de auditoria de conformidad con este nuevo Código de Cuentas.

De igual forma, la Superintendencia iniciaría la publicación mensual de un boletín que divulgara el estado de ciertos indicadores y las condiciones financieras de las instituciones.

El programa también exigía una serie de cambios organizativos, incluyendo: a) contratación y entrenamiento del personal adecuado; b) computarización de sistemas operativos; c) establecimiento de procedimientos de inspección mejorados; d) reorganización interna para incrementar la capacidad de advertencia temprana para detectar los posibles problemas bancarios; y e) una mejor administración del sistema de información de créditos (Central de Riesgos).

---

*)Como parte de una mayor transparencia en la difusión de la información financiera se establecía en el acuerdo que FOGADE debía iniciar una campaña de publicidad. informando cuáles eran las instituciones financieras y los depósitos cubiertos por su garantía; y cuál era la máxima cobertura de depósitos. Dicha acción deberla realizarse antes de la emisión del segundo tramo y. en particular, aclarar el hecho de que los Fondos de Activos Líquidos no están cubiertos.

3.1.6.- Principales Actividades de la Sudeban antes de la Crisis 1994-1995

Según las "Memorias" del organismo para este periodo, entre las principales actividades realizadas durante 1989, la SUDEBAN debió cumplir labores de supervisión mensual relacionadas con la evolución de la cartera inmovilizada de los Bancos Comerciales, Bancos Hipotecarios, Sociedades de Capitalización y su relación porcentual con la cartera total de colocaciones así como el capital pagado y reservas. Tal como había sido, de atención particular cii años previos, se realizó la supervisión del cumplimiento del encaje legal, motivo por el cual se remitieron 61 oficios por el incumplimiento de los artículos 20 y 22 de la Ley General de Bancos referente al encaje legal tanto en caja como en el BCV.

En las condiciones descritas, sobre inicio del programa de ajuste macroeconómico, según el informe anual de la SB correspondiente al año 1989, efectuó la revisión de 61 análisis económicos financieros de treinta y un (31) bancos comerciales de los cuales 7 presentaron una delicada situación, por lo cual se ratificaron las medidas administrativas pertinentes. Así mismo se realizó la verificación en cuanto a si los institutos financieros cumplían a cabalidad las disposiciones vigentes o silos estados financieros reflejaban la verdadera situación económica financiera de los mismos.

Se realizaron también los análisis de los estados financieros de Bancos Hipotecarios y Sociedades de Capitalización, habiéndose oficiado en 11 oportunidades a los institutos por infracciones a los diversos artículos de la Ley General de Bancos y por irregularidades en dichos estados financieros; realizándose las observaciones pertinentes en cuanto a medidas necesarias para reducir su monto.

Para 1990 la SUDEBAN atendió de manera especial los diversos requerimientos que se presentaron a raíz de la reforma del sistema financiero, haciendo especial énfasis en los planteamientos fundamentales para establecer el marco de regulaciones prudenciales a fin de aplicarlas al sistema financiero venezolano. En materia de supervisión bancaria se envió un gran número de oficios notificando el retardo en la entrega de diversos formularios necesarios para el control de las operaciones realizadas por los bancos, así como la revisión de 68 informes financieros de 34 bancos comerciales,

de los cuales nuevamente 7 presentaron delicada situación; imponiéndoseles medidas administrativas diversas.(*) También de forma ordinaria fueron enviados oficios a diferentes bancos hipotecarios y sociedades de capitalización por no mantener el encaje legal en las cuantías requeridas.

Se realizaron inspecciones de los estados financieros de bancos hipotecarios habiéndose oficiado en 14 oportunidades por incumplimiento a diversos artículos de la Ley de Bancos; así mismo se enviaron 45 oficios por incumplimiento a las instrucciones impartidas en el código de cuentas vigente para bancos hipotecarios, según consta en el informe anual de la SB correspondiente a ese año.

De manera especial se presentaron observaciones a los institutos que presentaban altas inmovilizaciones en su cartera de créditos a objeto de que adoptaran medidas pertinentes para reducir su monto. Se llevó a cabo también la verificación para que las instituciones emisoras de bonos quirografarios y certificados de ahorro en poder del público, dieran estricto cumplimiento a los decretos y resoluciones emanados para el manejo de esa clase de títulos.

El total de visitas de inspección llevadas a cabo por la SB en el año 1990 alcanzó a 124, de las cuales 41 correspondieron a visitas ordinarias y 83 a visitas especiales, de acuerdo con el informe anual correspondiente. Durante 1991 continuó el proceso de reformas en el sistema financiero por lo cual la SB asistió de manera continua al comité de discusión sobre las reformas a las siguientes Leyes: Superintendencia de Bancos, FOGADE, BCV, Fondo de Crédito Industrial, Fondo de Crédito Agrícola y Ley de Bancos y Otras Instituciones Financieras.

Igualmente se continuaron efectuando las labores de vigilancia y supervisión del sistema bancario, dándose apertura a 105 procedimientos administrativos por infracciones a la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras, además de intensificarse los controles sobre las operaciones de fideicomiso y ejecución de controles mensuales sobre la evolución de la cartera inmovilizada y su relación porcentual con la cartera total de

---

*)Las cifras corresponden al informe anual de la SB dc 1990.

colocaciones asi como del capital pagado y reservas. Se ofició en 28 oportunidades a los bancos que presentaron alta movilización en su cartera de créditos a objeto de que adoptaran medidas necesarias para reducir el monto de inmovilizaciones.

Como en años anteriores se llevó a cabo el análisis de los estados financieros habiéndose oficiado en 91 oportunidades por incumplimiento a la Ley GBIF, según el informe anual de ese año. El ordinario control sobre el encaje en las posiciones requeridas y la programación y ejecución de inspecciones a las instituciones financieras fueron parte de sus actividades, cuando en este año se realizaron 595 inspecciones entre visitas ordinarias y especiales. El análisis de la expansión de prevención, supervisión y control bancario a fin de introducir los cambios más importantes en el programa de reforma del sistema financiero, completan el cuadro de acciones de la SUDEBAN ese año.

Para el año de 1992 la SUDEBAN continuó con sus actividades rutinarias de supervisión del sistema bancario. De manera especial cabe resaltar el control sobre las operaciones de mesa de dinero y el análisis de los estados financieros de 40 bancos comerciales, de los cuales se realizaron 6 visitas especiales de inspección. También se cubrieron solicitudes de autorización para aumentos de capital, y solicitudes para hacer efectivo pago de dividendos a los accionistas. Se enviaron 150 oficios notificándose deficiencias económicas financieras y se continuó con el análisis de la cartera de inversiones de la banca comercial, hipotecaría y sociedades financieras. El número de inspecciones al sistema bancario se elevó a 800 visitas de inspección, de las cuales 26 fueron de tipo ordinario y 774 especiales, según se afirma en el informe anual correspondiente al año 1992. Finalmente, se realizaron diversos estudios y análisis en materia de indicadores financieros y se continuó con el control y revisión de criterios técnicos emitidos a los fines de actualizarlos según la evolución del sector financiero.

En 1993 la Superintendencia estableció regulaciones prudenciales tendientes a disponer de información permanente, clasificar la cartera de créditos, fortalecer el patrimonio de las instituciones financieras, regular las actividades de la banca extranjera, normar las alianzas y fusiones de bancos, control de las oficinas de los bancos nacionales en el exterior y regulaciones para las operaciones de los centros off shore. Se estableció

la exigencia de provisiones especificas o genéricas sobre la cartera de inversiones para reducir riesgos.

Para establecer un nuevo patrón de supervisión que dirigiese de una manera racional el desempeño del sector financiero además de eficacia en los controles y fiscalizaciones, se inició la publicación de un boletín trimestral que cuenta desde entonces con información acerca de la evolución y situación de las instituciones que actúan en el campo de la intermediación, las evoluciones coyunturales y las tendencias de la actividad.

Entre otras actividades relevantes de la Superintendencia de Bancos para 1993 se encuentra la prohibición de ofertas al público de inversiones, captaciones o participaciones de carácter financiero o rendimientos de esos instrumentos, a través de cualquier medio de divulgación por parte de personas naturales o jurídicas que no hubieran obtenido autorizaciones, dado el problema de la llamada **"banca paralela".**

También se llevó a efecto el dictamen de normas para las operaciones financieras de la administración central y descentralizada, la especificación de normas sobre la **prevención, control y fiscalización de las operaciones de legitimación de capitales.**

De manera especial se abordó la supervisión sobre bancos e institutos de crédito constituidos o domiciliados en el país para que informen a la Superintendencia de las operaciones activas, pasivas, conexas y otras operaciones de confianza con los bancos constituidos o domiciliados en centros financieros internacionales, asi como el seguimiento sobre bancos comerciales, hipotecarios, sociedades y arrendadoras financieras y sociedades de capitalización para que efectuasen al cierre de cada semestre una evaluación de su cartera de crédito y/o financiamientos, a los fines de determinar en función de riesgo probable de recuperación la cuantía para constituir la provisión genérica o específica a que diera lugar.

Por otra parte se establecieron requerimientos de recaudos y autorización para la amortización de la pérdida por diferencial cambiario en determinados plazos, se acentuó el control sobre las carteras inmovilizadas, así como su relación con el total de

colocaciones crediticias y el patrimonio del instituto con el objetivo de cuantificar el deterioro de su principal activo rentable y tomarse las medidas que cada caso ameritare.

De acuerdo con la Memoria presentadas en 1993 se realizaron un total de 647 visitas especiales y 14 ordinarias, se realizó la evaluación y análisis de solicitudes de autorización de fusión de activos entre instituciones, así como la evaluación y seguimiento de la cartera de inversión de los institutos de crédito tanto mensual como semestral. Para diciembre de 1993 la Superintendencia en cumplimiento de sus funciones de prevención y regulación exigió a los bancos que presentaban debilidades en sus balances, vender activos no bancarios, fortalecer sus respectivos patrimonios y racionalizar sus operaciones de confianza. El programa básico de medidas preventivas aunque tardíamente, establecía:

1. El fortalecimiento patrimonial en dinero fresco.

2. Ajuste en los flujos que determinaren los requerimientos de liquidez, a objeto de: a) Planificar estrategias de tesorería a corto, mediano y largo plazo tomando en cuenta exigencias estaciónales de fondos. b) Evitar desequilibrios en la cámara de compensación y en el cumplimiento del encaje legal y c) Plan de cancelación de deudas con el BCV.

3. Ajuste de la conducta expansiva de los bancos y redimensionamiento de sus operaciones: a) Programa de desconcentración de la cartera de crédito a corto plazo. b) Programa de saneamiento y recuperación de activos crediticios, inversiones y otros activos, constitución de provisiones y reforzamiento de garantías reales. c) Racionalizar las captaciones entre empresas relacionadas. d) Crecimiento racional de las operaciones de fideicomiso y otros encargos de confianza.

4. Racionalización del gasto operativo y de funcionamiento tales como: a) Costos financieros, b) Gastos publicitarios, recursos humanos y operativos, c) Gastos de expansión, tanto en sucursales y agencias como en empresas filiales.
5. Ajuste en la información contenida en los estados financieros: a) Suspensión de la contabilización de los intereses devengados y no cobrados sobre créditos in-

movilizados. b) Sincerar los ingresos extraordinarios, ingresos por operaciones accesorias y conexas y del rubro otros activos. c) Conciliación entre cifras contables reportadas semanalmente, con las cifras mensuales del balance y sincerar la posición de los depósitos al cierre de mes.

6. Profundización por parte de los auditores externos, en áreas sensibles a riesgos y contingencias.

3.1.7.- La Crisis Financiera de 1994-1995

Entre 1994 y 1995 la sociedad venezolana padeció la más grave crisis financiera de su historia. Su dimensión cuantitativa y extensión hacia un considerable número de instituciones bancarias que comprometió al conjunto de la economía, dejó un saldo de dolorosa experiencia, ubicándola como una de las más devastadoras a escala internacional. **La crisis tuvo su primera revelación pública con la intervención del** Banco **Latino el 16 de enero de 1994,** siendo éste el primer episodio que marca el inicio formal de la Crisis Bancaria. Ella bajó de intensidad hacia 1995, sin que para aquel entonces pudiera decirse que fuera superada. Sólo a partir de abril de 1996 con el programa de ajustes con el FMI, y más concretamente en diciembre de ese año, con la reprivatización de los principales bancos estatificados y el ingreso de importantes inversionistas extranjeros se comienzan a sentar las bases de la recuperación del sistema.

La crisis financiera de 1994 tuvo como principal precedente un conjunto de desaciertos en las políticas macroeconómicas de 1992-93 que se inscribieron, a su vez, en un contexto de creciente incertidumbre política por los intentos de Golpe de Estado y la instauración de un Gobierno Provisorio. El deterioro del medio ambiente macroeconómico, cuyo reflejo más importante en el sistema son las altas tasas de interés, sirvió como catalizador para que fueran aflorando los problemas estructurales y por mala gerencia en el sector financiero, encubierto parcialmente por el auge económico de 1990-91 y cuya corrección se había venido postergando, al rezagarse la adecuación del marco legal e institucional para mejorar los mecanismos de regulación y supervisión. La crisis también iba a poner en evidencia la debilidad de las autoridades financieras y las fallas del

esquema de supervisión bancaria, en especial la ausencia de un control de tipo consolidado que permitiera captar los activos y pasivos mantenidos fuera de los balances convencionales y consecuentemente, posibilitar una evaluación correcta de la calidad de los activos, un aspecto que resultó tener una gran relevancia en la magnitud del deterioro por el mencionado dominio de grupos financieros en la estructura del sistema.

3.1.8.- Caracterización y Peculiaridades de la Crisis

El fenómeno de la crisis responde a un conjunto múltiple de causas, entre las cuales se cuentan determinantes macroeconómicos, generales, Institucionales, y de malas prácticas bancarias, que se fueron acumulando por lustros hasta reproducirse en un ambiente de extremo deterioro económico y social. A la configuración de ese ambiente contribuyó la recesión económica iniciada a finales de 1992, consecuencia del agotamiento del modelo de ajustes económico de 1989, así como la crisis política y la desconfianza e incertidumbre asociadas a los intentos de golpe de Estado de 1992. El comportamiento recesivo de la economía y la fuerte restricción monetaria, que fueron rasgos característicos durante 1993, se produjo junto a un salto en el nivel de las tasas de inflación por encima del 30%-35% que había mantenido la economía entre 1990-92, alcanzando un ritmo de crecimiento de 46% en 1993.

Esta situación de estancamiento con mayor inflación se produce por diversos factores, entre los cuales cabe señalar el deterioro en los precios del petróleo, la interrupción del programa de estabilización y reformas estructurales, el afloramiento de un elevado déficit fiscal y el incremento de las tasas de interés (nominales y reales) por la fuerte política monetaria astringente. Todo ello contribuyó a crear el escenario propicio para que, en medio del periodo de transición política hacia el nuevo Gobierno surgido de las elecciones de diciembre de 1993, irrumpieran episodios sucesivos de quiebra de grupos financieros, poniendo al descubierto un complejo de distorsiones que hasta entonces se habían mantenido solapados, en parte gracias al crecimiento económico del período 1990-92 y en mayor medida por el retraso en la reforma estructural programada para el sistema financiero y la consecuente ausencia de instrumentos institucionales que permitieran una actuación preventiva y correctiva por parte del Estado.

En tal sentido no se puede pasar por alto el conjunto de factores ambientales que la economía arrastraba desde períodos previos y que se vinculan con aspectos fundamentales como: la debilidad de las finanzas públicas; la estrategia de control monetario y las altas tasas de interés: la recesión económica y la calda de la demanda de crédito; el deterioro del entorno político y social. De igual forma el retraso en la aprobación de un marco legal moderno para el sistema financiero y la consecuente debilidad institucional de los organismos de supervisión bancaria que jugaron un papel determinante en la aparición y posterior desarrollo de la crisis.

No obstante, se debe acentuar la responsabilidad de miembros relevantes de la comunidad bancaria en la quiebra de buena parte de las instituciones afectadas. Se debe afirmar con propiedad que en los casos más representativos, los problemas de mala gerencia y el ejercicio de prácticas reñidas con la ética profesional del oficio bancario, potenciaron de forma particular la magnitud de las pérdidas y la extensión del fenómeno, tal como lo muestra el hecho de que instituciones mejor administradas y ceñidas a convenientes prácticas en cuanto a prudencia crediticia y respaldo patrimonial, fueran capaces de superar un episodio de esta amplitud.

Las definiciones de crisis financiera varían con los diferentes casos. En Venezuela desde un principio se acuñó el término **"Crisis Sistémica"** para describir la naturaleza y alcance del fenómeno. Una crisis sistémica es algo más que una crisis extensa, que un colapso en el mercado crediticio. El rasgo que caracteriza a una crisis financiera en general es que un grupo significativo de instituciones tienen pasivos que exceden el valor de mercado de sus activos, produciendo corridas y otros cambios del portafolio, la quiebra de bancos y la intervención por la autoridad competente, lo que se hace inevitable.

Con la crisis existe una situación en la cual hay un incremento en la participación de los préstamos no rentables, un aumento de las pérdidas, desajustes en las tasas de interés y un decrecimiento en el valor de las inversiones: Una crisis bancaria significa la fuerte reducción en el valor de los activos de los bancos, resultado de una aparente o real insolvencia de muchos bancos acompañada del colapso de algunos, y posiblemente de algunas corridas de fondos depositados. Cuando se presenta una situación de estrechez

de liquidez, en la que los bancos tienen problemas de liquidez pero no de solvencia, se le denomina 'bancos en problemas" (Banking Distress) en vez de crisis bancaria. Esta situación de peligro o incertidumbre tiene efectos semejantes a los de una crisis pero menos agudos.

El impacto y la magnitud de una crisis depende en principio de la capacidad de intervención eficaz de las autoridades y, por supuesto, del nivel de fragilidad financiera de las instituciones, definida como vulnerabilidad ante perturbaciones económicas. La fragilidad financiera también puede incrementarse debido al aumento en las tasas de interés y a las expectativas que prevalecen durante un boom de crédito. Esto no significa que las crisis son el resultado de fuerzas sistémicas que se desarrollan en los períodos de auge. Cualquier evento sorpresivo, bien sea un choque macroeconómico o institucional, puede perturbar estos patrones financieros, iniciando una crisis, definida como una repentina e intensa demanda de reservas monetarias, la cual se refleja en la ansiedad de los inversionistas, corridas bancarias y en el extremo, pánico financiero.

Con los aumentos en las tasas de interés sólo prestatarios altamente riesgosos estarán dispuestos a solicitar préstamos ("selección adversa" debido al empeoramiento de la mezcla de los aplicantes), y los prestatarios son inducidos a tomar mayores riesgos ("riesgo mortal"). En este sentido el riesgo de quiebra es visto como una función positiva de las tasas de interés, de la razón débitos sobre capital de los prestatarios, y del grado de incertidumbre en el sistema. Debido a que el aumento de las tasas de interés más allá de cierto punto es fútil, habrá racionamiento de crédito, lo cual pudiera impulsar el colapso de firmas no financieras.

Dentro de este esquema, una crisis financiera no necesariamente ocurre dentro de alguna etapa particular del ciclo económico, sino que puede desarrollarse cuando quiera que el control sobre la oferta monetaria o las reservas mantenidas por el banco central sean erráticas y resulten en una excesiva contracción monetaria. Los bancos repentinamente se ven forzados a vender activos para obtener las reservas necesarias. Esta venta forzada de los activos reduce su precio, aumenta las tasas de interés, amenaza la solvencia bancaria y reduce la confianza.

En suma, la crisis que se manifestó abiertamente en estos años tiene raíces en los desaciertos de la política macroeconómica del periodo precedente, en el desarrollo de malas prácticas bancarias de los administradores y gerentes, en lo inadecuado de los mecanismos de supervisión y regulación bancaria y el clima de creciente incertidumbre política. El estallido de la crisis en enero de 1994 se produjo así en el marco de serios desequilibrios macroeconómicos, en condiciones que también ponían en evidencia la debilidad de la Superintendencia de Bancos para enfrentar la situación.

3.1.9.- Entorno Macroeconómico y Financiero de 1994-1995

3.1.9.1.- Evolución Económica en 1994

En 1994 la economía nacional presentó una caída en los indicadores de producción, estimada en una disminución de PIB no petrolero de 5,3%, y de 3,3% en el producto total, paralela a la acentuación del proceso inflacionario. El Índice de Precios al Consumidor alcanzaba una variación acumulada de 70,8%, aunque por debajo de los estimados esperados a principio del año. El origen del proceso de estanflación de 1994 se encuentra tanto en la persistencia de los desequilibrios acumulados en la fase de auge del ciclo económico anterior a 1993, como en la limitada respuesta de la Política Económica en el lapso 1993-94.

La caída de la actividad económica privada (en el orden de 6,6% del PIB) se presentó de forma marcada en los sectores de la construcción (25,7%); actividades financieras y de seguros (21,7%) y en la industria manufacturera (7,5%). Por el contrario, las actividades ligadas a la producción y refinación de petróleo experimentaron una importante expansión (5,7%) superando el crecimiento del año anterior. No obstante, la postración que en general muestra la actividad del sector privado, principal fuente de empleo en la economía, no se manifestó en los efectos esperados de este fenómeno sobre el nivel de ocupación. La recesión no se tradujo de inmediato en un crecimiento significativo de la tasa de desempleo abierto (8,6%), debido al rol amortiguador que de manera creciente ha venido jugando el empleo informal en el mercado laboral.

Como contrapartida de la contracción real de la economía interna, así como fruto de la implantación del esquema de control cambiario integral en el segundo semestre del

año, se presentó un amplio saldo favorable en las transacciones corrientes de la balanza de pagos, el cual ascendió a 4.121 millones de dólares, dentro del cual se produjo una reducción de las importaciones en 31% y un aumento de las exportaciones no petroleras de 25%. Al comparar el amplio balance externo positivo en cuenta corriente con el fuerte déficit en las finanzas públicas de 1994, se tiene una clara dimensión del grado de contracción de la inversión interna, dado el bajo nivel de ahorro local que mantuvo la economía.

En cuanto a los flujos de capital, al cierre del año el balance externo mostró un déficit de 3.446 millones de dólares, lo cual marcó un cambio de signo de la cuenta de capitales respecto a 1993, aunque por debajo del resultado esperado a principios de año. De esta forma el amplio superávit corriente permitió que, a pesar de la creciente salida de capitales en el primer semestre (estimada en el orden de los 5.500 millones de dólares), se mantuvo el saldo final de las reservas internacionales brutas en 11.900 millones de dólares a diciembre de 1994, tan sólo 8,4% por debajo del nivel de cierre de 1993.

En materia de Finanzas Públicas, el sector público consolidado cerró con una gestión financiera deficitaria de 15,2% del PIB, en la cual 7,3% del PIB correspondió al déficit del gobierno central, donde se incluyen 3,6% por endeudamiento para la capitalización del Fondo de Garantías de Depósitos (FOGADE) y 2,5% por la incidencia cuasifiscal del Banco Central de Venezuela (BCV), en el desarrollo de su política de restricción de la liquidez excedentaria generada por la atención de la crisis financiera. Además, en el agregado del sector público, se registró un déficit de 9% del PIB atribuido a FOGADE, por la ejecución del programa de auxilios financieros. Tan sólo PDVSA y el resto del sector público mostraron un superávit financiero de 0,8% y 0,3% en términos del PIB. Este comportamiento de las finanzas públicas se adiciona a la gestión de 1992-93, periodo en que se venía acumulando un déficit en términos del PIB de 6,6% en el Gobierno Central y de 8,7% en el sector público consolidado, con lo cual se elevaron las presiones sobre la capacidad de endeudamiento sano de la República.

Respecto de la recaudación tributaria se presentó una significativa expansión de los ingresos por impuestos (+74%), en particular a través de la imposición indirecta. El nuevo impuesto a las ventas al mayor y consumos suntuarios (IVMCS) comportaron una

recaudación de 250 mil millones de bolívares y a través del impuesto a los débitos bancarios (IDB) ingresaron al fisco 112 mil millones de bolívares (por debajo de la meta esperada de 170 mii millones). El impuesto sobre la renta reportó un incremento nominal de 34,1%, lo cual significó una contracción en términos reales en consonancia con la recesión económica, que al cierre del ejercicio ascendió hasta 647,4 mil millones de bolívares. Esta mejora relativa de los resultados tributarios, sin embargo, encubre el fuerte peso del financiamiento inflacionario de las cuentas públicas y que en Venezuela se expresa a través de la devaluación del tipo de cambio, un fenómeno que impacta de forma determinante la recaudación de impuestos clave como el IVMCS (dado el peso de las importaciones), la renta aduanera y los tributos aplicados a la industria petrolera.

Al respecto cabe destacar que en las condiciones de la economía en 1994 el tipo de cambio era la variable principal de la que disponían las autoridades económicas para incidir en los desequilibrios interno y externo. Si bien durante el primer trimestre del año, a pesar de ser ya evidente la dimensión de la crisis bancaria, el ritmo de devaluación no superó el 20%; hacia finales del primer semestre la depreciación acumulada de la paridad externa superó el 100% respecto al nivel de cierre de 1993. Una vez aplicado el régimen de control, el tipo de cambio nominal cerraría con una tasa de Bs. 170 por dólar.

En línea con el comportamiento de la paridad externa del bolívar se desenvuelve la evolución de los precios internos. Luego de un ritmo relativamente moderado en el primer trimestre (3% mensual promedio), la inflación se aceleró en el segundo y tercer semestre (5,8% y 5,2% promedio mensual respectivamente) ante los efectos monetarios del programa de auxilios financieros, para luego descender levemente en el cuarto trimestre (4,3% promedio mensual) una vez instaurados los controles de precios.

El comportamiento de los agregados monetarios y de las tasas de interés refleja por lo general la complejidad de decisiones de política que se toman durante el año para atender la garantía de depósitos del público de las instituciones financieras en problemas. La liquidez monetaria nominal (M2) en el periodo que se analiza se expandió en 55%, por debajo de la tasa de inflación. Sin embargo, la caída de las tasas de interés pasivas en el segundo semestre (desde 42,3% hasta 21,1% en promedio) y la puesta en marcha del 1DB en mayo, generaron una elevación sustancial de la demanda de saldos reales a

pesar de la contracción del producto. La tenencia de saldos nominales de efectivo y depósitos a la vista (circulante) se incrementó a una tasa de 122%, para un crecimiento de los saldos reales de 51%, un cambio contrario a lo esperado dado el alza de la inflación prevista, pero explicable en virtud de los factores antes mencionados, asi como por la incertidumbre que generaba la crisis financiera.

3.1.9.2.- Evolución Económica en 1995

En 1995 la economía venezolana presentó un incremento en los indicadores de producción luego de dos años de contracción económica, estimado en un incremento de 2,2% del PIB. Mientras el producto petrolero presentó un incremento mayor respecto al año anterior (6.%) y las actividades no petroleras mostraron una leve recuperación incrementándose en 0.8%. Los sectores construcción, comercio y el sector financiero y de seguros sufrieron una contracción de 11.45%, 4.1% y 22.6% respectivamente, siendo estos últimos importantes generadores de empleo. En relación al comportamiento de los precios, el IPC mostró una desaceleración en relación al periodo anterior alcanzando una variación de 56.6%, siendo éste un nivel elevado tomando en cuenta la continuación de la política de controles de precios instrumentada por el Ejecutivo.

En el sector extremo la balanza de pagos mostró un déficit estimado de 1.344 millones de US$. Las transacciones corrientes continuaron presentando un saldo superavitario calculado en 1.539 millones de US$, cifra menor a la mostrada el año anterior debido esencialmente al crecimiento de las importaciones, lo cual se asocia, entre otras causas, a la apreciación del tipo de cambio real producto de la fijación de la tasa nominal en 170 Bs. por dólar. Este superávit en cuenta corriente estuvo acompañado por un déficit en cuenta capital por el orden de los 2.487 millones de US$, lo cual puso en evidencia la escasa efectividad de los controles de cambio en su objetivo de evitar fuga de capitales. Finalmente este desequilibrio de las cuentas externas generó una pérdida de reservas internacionales brutas del BCV de aproximadamente 1.784 millones de dólares colocándose éstas en 9.714 millones de US$ al cierre del año.

A finales de 1995, el Gobierno y el BCV decidieron devaluar la moneda, pasando el tipo de cambio oficial de Bs. 170 por unidad de dólar a Bs. 290 por dólar, con el propó-

sito de corregir la acentuada desalineación del tipo de cambio con respecto a su nivel de equilibrio y para moderar las altas expectativas de devaluación que poseían los agentes en ese momento. En materia de finanzas públicas, el sector consolidado cerró con una gestión financiera deficitaria estimada en 8.0% del PIB, de la cual 5.9% del PIB correspondía al déficit del Gobierno Central. Las fuentes del déficit se encontraban en una inadecuada estructura de ingresos, así- como en las secuelas de la crisis financiera. El déficit del gobierno central fue financiado en su mayor parte en el mercado interno mediante la colocación de letras del tesoro, bonos del tesoro para capitalizar a FOGADE, emisión de bonos de la deuda pública y atraso en el servicio de la deuda.

En lo que respecta al mercado monetario todos los agregados monetarios, a excepción del cuasidinero, presentaron incrementos inferiores con relación al año precedente, este comportamiento se asocia con la incidencia que sobre los mismos representaron los auxilios financieros en el año 94 y la disminución de las reservas internacionales en 1995 que contrajo en parte la base monetaria, éstas se mantenían pendientes de ser reconocidas explícitamente en el presupuesto nacional. El crecimiento de los Bonos Cero Cupón (BCC) fue entonces una de las consecuencias de los problemas existentes en el sistema financiero. La mayor parte de los BCC emitidos por el BCV fueron absorbidos por los bancos comerciales, aunque con una distribución muy concentrada en unos pocos bancos. A finales de junio, los dos mayores compradores bancarios de BCC tenían el 55% del total en el sistema bancario comercial y los cinco mayores concentraban el 70% del total.

Las pérdidas patrimoniales y los costos sociales de la crisis han sido excepcionalmente altos, requiriendo ser compartidos de alguna forma por los accionistas bancarios, los depositantes y el resto de la población a través de mecanismos impositivos. Pero los costos sociales de la crisis no son fijos, dependen en mucho de la estrategia que se elija para manejar en la crisis a las entidades con problemas y al sistema financiero en su conjunto.

3.1.10.- Cronología de la Crisis Financiera

En la cronología de la crisis financiera de 1994/95 se identifican cinco fases: **la primera** con la intervención a principios de 1994 del Banco Latino, cuyas pérdidas estimadas ascendieron a Bs. 321 mil millones. **La segunda** entre febrero y junio de 1994 con el auxilio y posterior intervención de 8 grupos financieros cuyas pérdidas conjuntas se ubican en los Bs. 968 mil millones. **La tercera** que se inicia desde mediados de año con la caída de los grupos Venezuela, Consolidado, que son estatificados en agosto y el Grupo Latinoamericana-Progreso-República cuyo desenlace se prolongó hasta diciembre, siendo las pérdidas totales de esta fase estimadas de Bs. 253 mil millones. **La cuarta** con la intervención de los Bancos Ítalo, Principal y Profesional en el último trimestre de 1994 (Bs. 67,3 mil millones en pérdidas estimadas). Y **la quinta** a principios de 1995 que afectó a los bancos Andino y Empresarial con pérdidas de Bs. 6,9 mil millones.

3.1.11.- El caso Banco Latino

La constatación de la situación de quiebra y el posterior cierre del Banco Latino en el mes de enero, para entonces uno de los bancos lideres, especialmente en el mercado de depósitos de ahorro, es el primer episodio que marca el inicio formal de la Crisis Bancaria. El Banco venia mostrando signos de problemas desde 1993, la posición de Liquidez se venia deteriorando en los meses previos, presentando entre enero y octubre de 1993 déficit de encaje legal en varias oportunidades incrementándose las deficiencias de encaje legal en noviembre y diciembre, al punto de agotar las reservas secundarias y no contar con una cartera de redescuento para cubrir el déficit, en un periodo de corrida masiva de clientes. Los problemas de liquidez no eran exclusivos al Banco Latino.

A finales de 1993 las autoridades evaluaron la crisis de liquidez y se estableció que dichos problemas serian atendidos por el BCV, dentro de sus posibilidades legales, al mismo tiempo que la SBIF extremaría las labores de inspección y fiscalización. En paralelo se agravó la situación del Banco Latino y crecían las necesidades de auxilio a los fines de evitar una inminente intervención. El auxilio financiero se planteaba como parte de un programa de capitalización, requiriéndose un plan de rehabilitación que incluya la remoción total de la junta directiva. A esa altura ocurre la renuncia del Presidente del

Banco Latino y se conocen los resultados preliminares de la Inspección que le fuera practicada a ese instituto en el lapso comprendido entre el 07-06-93 y el 09-11-93, dirigida fundamentalmente al examen de riesgo del activo.

La cartera de crédito para la fecha de corte (3 1.05.93) alcanzaba a Bs. 84.417 millones, habiéndose analizado créditos por Bs. 74.850 millones (88,7% de la cartera total), siendo objeto de clasificación de riesgo 1,392 clientes por un monto de Bs. 60.326 millones (7 1,5% de la cartera de créditos). Se estimaron requerimientos de provisión para contingencias por un monto de 8.873 millones que al considerar la provisión mantenida por el instituto al 31.11.93 por 2.769 millones, se estableció una insuficiencia de 6.104 millones, la cual absorbía la totalidad de las reservas de capital y afectaba además en 33% al capital pagado del Banco.

A principios de enero de 1994 las autoridades de la **SUDEBAN constataron que el plan de contingencia sugerido al Latino no se estaba cumpliendo.** La corrida de depósitos continuaba por el orden de los Bs. 45.000 millones. Para solventar esta situación se propuso otorgar un auxilio por el orden de los Bs. 25.000 millones e instrumentar un aporte de capital por parte de los accionistas cuyo monto fue fijado en Bs. 15.000 millones. En tanto el problema continuaba. Los elevados saldos deudores en la cámara de compensación y la inexistencia de disponibilidad en la cuenta de encaje por parte del Latino, colocó a las autoridades del BCV en la necesidad de prorrogar el proceso de compensación el dia 12 de enero, para dar tiempo al Banco a cubrir el saldo adverso a través de operaciones con otros bancos y además a la espera de unos títulos públicos en cancelación de acreencias que tenia en contra el Centro Simón Bolívar, por un monto de más de 8.000 millones.

El **jueves 13 de enero de 1994** el organismo emisor excluyó al **Banco Latino** de la cámara de compensación por no haber podido cubrir el saldo en contra, conforme a lo dispuesto en el artículo 12 del reglamento de dicha cámara. La decisión fue tomada a las 10 a.m. de ese mismo día, los cheques provenientes del Banco Latino dejaron de ser aceptados en el sistema financiero y además el Banco no abrió sus puertas ese día. El viernes 14 de enero se suspende la cotización del Latino en la Bolsa de Valores de Caracas y los bonos de la deuda venezolana en la Bolsa de Nueva York cayeron en 2,5

puntos, mientras el ambiente financiero local se plagaba de rumores acerca de que otros bancos comerciales se hallaban en una situación similar. Finalmente, el domingo **16 de enero** se tomó oficialmente la decisión de intervención **del Banco Latino,** después de tres días se exhaustivas reuniones, con el fin de garantizar los depósitos y determinar el plan de acción para dicha entidad bancaria. La intervención empezó a ejecutarse al día siguiente con una primera junta presidida por el Superintendente de Bancos para ese momento.

La intervención del banco ocurrió en un ambiente de incertidumbre económica y malestar social. La presión de la opinión pública marcó el sentido de esta fase caracterizada también por la extensión de los problemas de liquidez y solvencia aun grupo de otras instituciones.

La intervención revela que importantes empresas e instituciones del sector público y privado tenían represados depósitos, fideicomisos y pagos de nóminas que se efectuaban a través del banco intervenido. De inmediato se inició el pago de cuentas de depósito por montos hasta Bs. 100.000 y se aumentó el auxilio financiero a través de anticipos del BCV y, en menor medida, con recursos propios de Fogade.

El nuevo consejo superior de la SBIF nombró una segunda junta interventora, la cual asumió las siguientes tareas: a) facilitar la movilización de las cuentas de los depositantes comenzando con las cuentas hasta de 100 mil bolívares, para continuar progresivamente con las de mayor monto; b) gestionar la recuperación del banco; e) contratación de auditores externos para determinar la situación del Banco y d) venta de los activos. Además de ello se anunció un plan de emergencia para respaldar al sistema de pagos, cuyos aspectos prioritarios eran: a) facilidad de apoyo al mercado monetario interbancario, b) reducción del encaje legal del 15% al 12% para liberar Bs. 26 mii millones para atender necesidades de liquidez y los requerimientos de los depositantes, e) se estableció que el encaje a las obligaciones en divisas extranjeras seria enterado en la misma moneda en la cual se hubiese contraído compromisos y d) se anunció un programa de auxilios financieros a través de Fogade financiado con anticipos del BCV.

En los informes elaborados para el momento se identificaba como problema especial el manejo de la mesa de dinero y de la filial de off-shore, representando un volumen significativo de operaciones que no se presentaban en el balance general del banco. El Fondo de Activos Líquidos manejaba depósitos por un monto cercano a los Bs. 150 mii millones, respaldados parcialmente en bonos DPN por un monto de Bs. 87 mil millones. Estos papeles fueron retirados a mediados de diciembre por el Banco Latino de Caracas para entregárselos al Banco Latino Nv de Curazao, por lo que este banco off-shore pasó de ser un receptor de fondos de la mesa de dinero a un depositante más. Así la crisis del Banco Latino se aceleró en menos de tres semanas, gracias al sobredimensionamiento de la mesa de dinero, a través de la cual la captación de fondos llegó a volúmenes cercanos a Bs. 95 mil millones.

Hacia finales de enero se elevó la tensión social por el caso. Los ahorristas del Latino realizaron una manifestación frente al Congreso Nacional y además tomaron las puertas del edificio sede del ente intervenido. Posteriormente, los trabajadores de la industria petrolera (PDVSA y empresas privadas contratistas y suplidoras de bienes y servicios) paralizarían sus actividades para presionar una pronta solución al problema del Banco Latino, pues el sector laboral tenía allí congelados importantes recursos en fideicomisos.

En atención a la experiencia del Latino, el 29 de enero la SBIF decidió regular las operaciones en mesa de dinero con el fin de: tratarlas como contingencias dentro del balance ordinario del banco y crear sobre ellas provisiones de 8%; obtener de los bancos toda la información relevante de las operaciones en mesa de dinero haciendo obligatoria la existencia de un departamento especial dentro de la identidad financiera y prohibiendo entregar como aceptación de un depósito en la misma mesa de dinero una letra del propio banco.

En su gestión la Junta Interventora abordó los siguientes problemas: operaciones de compensación en el mercado secundario, investigación sobre filial N.V., pago de los ahorros por un monto hasta 200 mil bolívares, cierre de las oficinas en el exterior, venta de la Arrendadora y la Sociedad Financiera del Grupo. El 17 de febrero el Ejecutivo

Nacional decidió el nombramiento de una junta administradora que tendría poderes superiores al de los interventores.

En marzo la nueva junta presentó a consideración de las autoridades el plan de rehabilitación del instituto. Dicho plan se fundamentaba en la Ley de Emergencia Financiera recién aprobada por el Congreso, y se amparaba en la emisión de títulos de la deuda pública hasta por Bs. 400 mil millones que servirían para financiar los bonos que otorgaría Fogade como mecanismo para obtener recursos para poder auxiliar financieramente al Latino y a otros bancos con problemas de liquidez.

En el plan se establecía que se derivarían dos instituciones del Banco Latino, las cuales se diferenciarían en la calidad de los activos, un "banco bueno" que sería recuperado para su posterior venta y privatización, y un "banco malo" que buscaría estructurarse como compañía de administración de activos, con el fin de vender los activos en las mejores condiciones posibles. Tal como lo establecía la Ley de Emergencia, la comisión de finanzas de la Cámara de Diputados aprobó el Plan de Capitalización del Banco Latino, el cual consistía en que los ahorristas que poseían sumas mayores a los diez millones de bolívares asumirían como depósitos en el Banco un porcentaje mayor de pérdidas mediante la conversión de sus haberes en bonos de largo plazo y bajo interés (los llamados "excedentes").

A mediados de marzo se aprobó un auxilio adicional por Bs. 11 mil millones solicitado por la junta interventora del Banco Latino, los cuales servirían para pagar a los depositantes con montos hasta 1 millón de bolívares. De igual forma se había otorgado al Banco Hipotecario de Occidente un auxilio financiero por Bs. 8.500 millones para reflotarlo y ponerlo de nuevo en funcionamiento. A finales de marzo se aprobó la reposición del capital por Bs. 140 mii millones elevando el auxilio financiero para el Banco Latino a Bs. 313 mii millones. Este capital serviría para enfrentar las pérdidas que por Bs. 132 mii millones estimó la junta interventora, suscribir el nuevo capital por Bs. 10 mil millones y el resto, Bs. 171 mil millones, serian destinados a atender las necesidades de los depositantes. El 4 de abril el Banco Latino reabrió sus puertas y comenzó a realizar operaciones normales con su clientela. Luego de casi tres meses de cierre comenzó a honrar los retiros hasta 10 millones de bolívares y a cobrar a sus deudores. Con la

reapertura del banco se entró a una nueva fase, definida por la operación del banco como entidad estatal y bajo condiciones especiales. Hay en esta etapa diversos momentos que están ligados a los cambios de las autoridades económicas y financieras, así como en el posterior desenvolvimiento de la crisis que continuaba a pesar de la reapertura del Latino.

CAPITULO "IV"

ORGANISMO GUBERNAMENTAL REGULADOR
(SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS)

4.1.- Antecedentes

La Superintendencia de bancos fue creada el 31 de Enero de 1940, por la Ley de bancos promulgada el 24 de Enero de ese mismo año. Este organismo vino a sustituir a la fiscalía General del Ministerio de Fomento, a cuyo cargo habían estado las funciones de vigilancia y revisión de la actividad Bancaria, por disposición de la Ley de Bancos del 20 de Julio de 1936. El crecimiento de las Instituciones Financieras, la aparición de nuevos tipos de intermediarios financieros (Sociedades de Capitalización, Bancos Hipotecarios, Sociedades Financieras, Las Empresas que realizan Arrendamiento Financiero, los almacenes generales de Depósitos) y la creciente complejidad de las tareas asignadas al organismo a través de las reformas a la Ley General de bancos y otras Instituciones Financieras, han hecho necesario sucesivos ajustes en su estructura organizativa

4.2.- Naturaleza

Organismo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio independiente del fisco nacional, adscrito al ministerio de hacienda a los solos efectos de la tutela administrativa (art. 142 de la Ley General de bancos y Otras Instituciones Financieras, vigentes desde el 01-01-1994)

4.3.- Visión

Ser una Institución supervisora del Sistema Bancario Venezolano, internacionalmente calificada y reconocida; innovadora y creativa; conocedora a cabalidad del Sistema Bancario Venezolano que en base a la capacidad técnica y excelencia de su personal sea capaz de fortalecer el autocontrol del Sistema y de generar esquemas preventivos y correctivos ajustados, a fin de identificar y prevenir sus desviaciones.

4.4.- Misión

Promover la eficiencia del proceso de intermediación financiera de forma que, se facilite el desarrollo ordenado de la economía, se satisfagan equitativamente las necesidades de financiación de los distintos sectores, se incentive y defienda el ahorro nacional, sin que los intermediarios asuman riesgos que no puedan controlar y gestionar, o que excedan de los límites de una prudente gestión con los recursos propios efectivamente aportados.

4.5.- Funciones

Inspeccionar, supervisar, vigilar, regular y controlar a Bancos y otras Instituciones Financieras, y demás empresas regidas por la Ley General de bancos y Otras Instituciones Financieras, así como los Bancos que se rigen por leyes especiales.

4.6.- Objetivos Básicos

• Diagnosticar sistemáticamente, dentro de un ciclo de supervisión que no exceda de los 12 meses, la situación financiera y viabilidad de cada entidad.

• Promover el ejercicio prudente de la profesión bancaria, responsabilizando a los Directorios de las entidades del desarrollo de sistemas de gestión, control e información adecuados al perfil de riesgos asumidos por cada una de ellas y a la complejidad de sus operaciones.

• Asegurar una disciplina eficaz y preventiva para preservar o restablecer la solvencia y estabilidad de las entidades.

• Velar por la estabilidad del sistema en su conjunto, y por mejorar la transparencia de la información suministrada por las entidades al público en general.

• Asegurar mediante la vigilancia y control que los Grupos e Instituciones Financieras cuenten con los procedimientos adecuados que les permita llevar a cabo sus actividades acorde con la normativa establecida.

• Garantizar a los depositantes que sus ahorros sean invertidos en las operaciones propias de las Instituciones Financieras.

4.7.- Principios

La labor de nuestra organización está basada en sólidos principios que fortalezcan nuestros procesos y orienten nuestras propias competencias y las de nuestro personal con:

• Autoridad fundada en la ética, sólida moral, experticia y autoridad institucional.
• Mística.
• Aprendizaje contínuo y adaptación a los cambios del mundo financiero.
• Respeto al personal y preocupación por el desarrollo de su potencial.
• Búsqueda de armonía entre los objetivos institucionales y los de nuestra gente.

4.8.- Valores

• Disciplina
• Honestidad
• Alta capacidad profesional
• Alto rendimiento
• Motivación al logro
• Compromiso
• Sentido de pertenencia
• Respeto
• Espíritu de innovación
• Eficiencia
• Orden
• Responsabilidad.

4.9.- Ámbito de Control

Como se desprende de la Ley, la Superintendencia de bancos en General debe ejercer supervisión en la actualidad de los entes financieros indicados a continuación.

14 Bancos Universales.

04 Bancos con Leyes Especiales.

28 Bancos Comerciales.

13 Bancos de Inversión.

05 Bancos Hipotecarios.

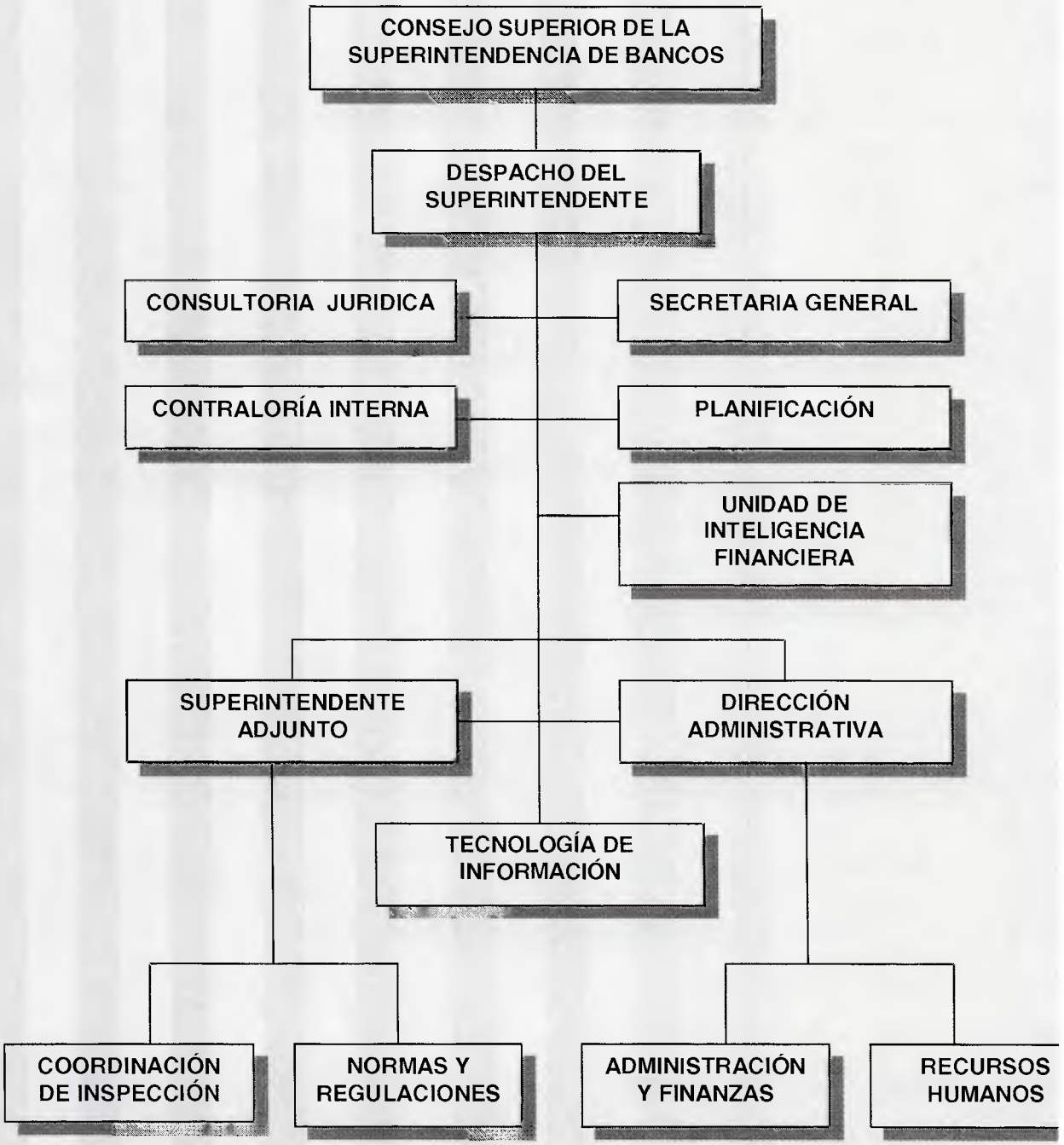
01 Sociedad de Capitalización.

08 Arrendadoras Financieras.

17 Entidades de Ahorro y Préstamos.

09 Fondos del Mercado Monetario.

4.1.10.- Estructura Organizativa



CAPITULO "V"

5.- DESARROLLO

5.1.- Método C. A. M. E. L.

Es un método de análisis económico financiero para evaluar el riesgo de empresa y con gran utilidad en la Instituciones Financieras.

Las siglas **C.A.M.E.L.**, significan lo siguiente:
C: Capital (ADECUACIÓN PATRIMONIAL).
A: Assets Quality (SOLVENCIA, CALIDAD DE ACTIVOS).
M: Managment Quality (CALIDAD DE LA GERENCIA).
E: Earnings (RENTABILIDAD).
L: Liquidity (LIQUIDEZ).

5.1.1.- Adecuación Patrimonial

Este aspecto se refiere a la capitalización de la entidad bancaria con respecto a sus activos en riego con respecto a la competencia.

Este análisis implica también la forma de capitalización del banco, determinándose si se trata de aportes de nuevo capital o capitalización de utilidades.

Indicadores para la Evaluación del Patrimonio

1.- **Solvencia** = (Patrimonio + Gestión Operativa) / Activo Total.

Mide la participación que registra el patrimonio más gestión operativa en el financiamiento del activo del instituto

"Este índice se obtendrá mediante la división del monto total conformado por el patrimonio contable más la gestión operativa, entre el total de los activos.
Estas cifras se tomarán del balance de publicación y el resultado obtenido multiplicado por cien (100), no deberá ser inferior al seis por ciento (6%)."

2.- **Apalancamiento Financiero** = Otros Activos Brutos / (Patrimonio + Gestión Operativa).

Este indicador expresa el grado en que se encuentra comprometido el patrimonio más la gestión operativo en virtud de los activos que registra menor productividad.

3.- **Cobertura de Patrimonio** = Patrimonio / Activos Improductivos
El activo improductivo se define como:

4.- **Coeficiente de Capital** = Factor de Capitalización / Factor de Activos Improductivos.

5.- **Factor de Capitalización** = (Patrimonio + Gestión Operativa – Ingresos Extraordinarios Acumulados) / Activo Bruto.

6.- **Factor de Activos Improductivos** = Activos Improductivos / Activo Total.

7.- **Apalancamiento Financiero** = 1 / Factor de Capitalización.

8.- Activo Improductivo Bruto / Patrimonio + Gestión Operativa

Esta relación señala el grado en que el patrimonio más la gestión operativa del instituto esta comprometido en el financiamiento de activos no generadores de ingresos por concepto de intereses y comisiones, o que estén fuera de la normativa legal.

El activo improductivo se define como:

- Disponibilidades
- Rendimiento por cobrar por inversiones temporales.
- Créditos vencidos.
- Créditos en litigio.
- Cánones de arrendamiento financiero vencidos.
- Cánones de arrendamiento financiero en litigio.
- Rendimiento por cobrar por cartera de crédito.
- Otras cuentas por cobrar.

- Bienes realizables.
- Rendimiento por cobrar en inversiones permanentes.
- Bienes de uso.
- Otros activos.
- Cánones de arrendamiento financiero devengados y no cobrados vencidos.
- Cánones de arrendamiento financiero devengados y no cobrados en litigio.
- Provisión para otras cuentas por cobrar.
- Provisión y/o apartados para bienes realizables.
- Depreciación acumulada de Depreciación e instalaciones.
- Depreciación acumulada de mobiliario y equipo.
- Depreciación acumulada de equipo de transporte.
- Depreciación acumulada de impuesto sobre la renta diferido
- Depreciación acumulada de gastos de Depreciación e instalación
- Depreciación acumulada de mejoras a Depreciación tomadas en alquiler.
- Depreciación acumulada del Deprecia.
- Depreciación acumulada de gastos en publicidad y mercadeo.
- Depreciación acumulada de otros gastos diferidos.
- Depreciación acumulada de bienes dados en arrendamiento.
- Depreciación acumulada de bienes asignados para uso del personal.
- Provisión para otros activos.

5.1.2.- Solvencia Bancaria y Calidad de Activos

Permite determinar la situación en términos de morosidad, vulnerabilidad patrimonial y los activos inmovilizados o improductivos.

Los índices más importantes a ser calculados dentro de éste aspecto son:

1. **Índice de Vulnerabilidad Patrimonial** = (Crédito Demorados y en Litigio) / Patrimonio.

2. **Índice de Morosidad** = Provisión Cartera de Créditos / Cartera de Créditos Bruta

Demuestra la suficiencia de apartado que con cargo a sus resultados, ha creado el instituto para respaldar su cartera de créditos ante posibles contingencias que se puedan presentar.

3. Provisión Cartera de Créditos / Cartera Inmovilizada Bruta

Demuestra el grado de suficiencia de apartado que en relación a la cartera inmovilizada, ha realizado el instituto para resguardar sus colocaciones con dificultades de retorno.

4.Cartera Inmovilizada Neta / Cartera de Créditos Neta.

Cuantifica el porcentaje de las carteras de créditos inmovilizada en relación con la cartera de créditos neta.

5. Cartera Inmovilizada Neta / Patrimonio + Gestión Operativa

Este indicador permite determinar la vulnerabilidad que registra el patrimonio más la gestión operativa de los institutos en razón de los riesgos en el retorno de las colocaciones crediticias netas que presentan morosidad y cuyo monto excede las provisiones para contingencias.

6. Activo Improductivo Bruto /Activo Total Bruto

Este indicador mide la participación de los activos improductivos brutos no generadores de ingresos recurrentes, o que están fuera de la normativa legal, respecto a la totalidad de activos del instituto.

5.1.3.- Gestión Administrativa

Son parámetros Más subjetivos que los anteriores que tienen que ver con la eficiencia macroeconómica de la Institución. Temas como el liderazgo, cumplimiento de requerimiento legales, rapidez de adaptación a los cambios del entorno y en general,

cualquier aspecto de difícil medición que haga una diferencia en el éxito de la institución. Algunas aproximativas de medición de éste aspecto son:

a.- Políticas de Desarrollo de Mercado

Se evalúa la evolución de la participación de mercado de la industria en términos de créditos y depósitos tomando en cuenta la tasa de interés cobrada o Pagada de manera de determinar una posición de fuerza (o debilidad en el mercado).

b.- Eficiencia Administrativa

La proporción de los gastos de transformación en términos del total del activo de la institución promedio o bien en términos de proporción sobre los ingresos financieros.

Algunos índices para medir éste aspecto son:

1. Gastos de Personal / (Captaciones Totales - Gasto por Pagar) Promedio

Permite conocer la productividad del gasto de personal originado por sueldos, salarios y otros respecto al volumen de recursos recibidos del público; por lo que determina la incidencia en términos monetarios el costo del personal, respecto a su capacidad para atraer recursos del público, denotando mayor eficiencia en la medida que el coeficiente es menor.

2. Gastos Operativos / (Captaciones Totales -Gasto por Pagar) Promedio

Mide la eficiencia de la porción de gastos asociados con la operatividad de la entidad, al relacionar una fracción de los gastos de administración con los saldos promedios captados del público.

3. (Gastos de Personal + Gastos Operativos) / Activo Productivo Bruto Promedio.

Indicador asociado con la eficiencia administrativa al medir la relación existente entre la suma de los gastos de personal y los gastos operativos directos del instituto; respecto al activo productivo bruto promedio de que dispone este, considerándose mayor la eficiencia en la medida en que el coeficiente es menor o tiende a reducirse en el tiempo.

4. (Gastos de Personal + Gastos Operativos) / Ingresos Financieros.

El activo productivo bruto se define como:

- Inversiones temporales (menos rendimiento por cobrar por inversiones temporales más provisión para inversiones temporales).
- Créditos vigentes.
- Créditos reestructurados
- Cánones de arrendamiento financiero vigente.
- Cánones de arrendamiento financiero reestructurado.
- Inversiones permanentes (menos rendimiento por cobrar por inversiones permanentes más provisión para inversiones permanentes).

5. Otros Ingresos Operativos / Activo Bruto Promedio

Indica la relación existente entre el volumen de recursos obtenidos por la entidad en virtud de la presentación de servicios complementarios vinculados a las operaciones de intermediación , en relación al promedio que se cifró.

5.1.4.- Rentabilidad

Las ganancias de un banco deben ser tales que permitan cubrir pérdidas crediticias y mantener reservas suficientes para afrontar las políticas de crecimiento del banco. Para ello se requiere calcular una serie de indicadores de rentabilidad que permitan determinar si la ganancia, en términos de la inversión, está siendo lo suficiente productiva. Es interesante que por sus características peculiares, los bancos en entorno inflacionarios tienen tendencias a tener pérdidas por inflación. Esto es lógico ya que si no

ocurriera es porque mantienen una proporción elevado de activo fijo, cosa que no es cónsona con el negocio. De esta forma para que el banco no se descapitalice en términos reales, las ganancias deben ser por lo menos iguales a la tasa de inflación multiplicada por el patrimonio ajustado, ya que en caso contrario, las mismas no serán suficientes para cubrir la pérdida casada por inflación.

Algunos índices utilizados son:

1. Ingreso por Cartera de Crédito / Cartera Crédito Bruta Promedio

Mide el grado de rendimiento promedio de la cartera de créditos generado durante el ejercicio.

La cuantía de este indicador esta estrechamente vinculada al carácter rentable de la cartera.

2. Ingreso por Cartera de Inversión / Cartera de Inversión Bruta Promedio

Expresa el rendimiento obtenido por la entidad en sus inversiones en valores, tales como acciones y obligaciones emitidas por empresas públicas y privadas, respecto al volumen de recursos aplicados en la adquisición de éstos.

3. Margen Financiero Bruto / Activo Bruto Promedio

Cuantifica el margen financiero (ingresos financieros menos egresos financieros), que ha obtenido la entidad por la intermediación financiera efectuada durante el ejercicio con respecto al saldo promedio en que se cifró el activo bruto del instituto.

4. Ingresos Extraordinarios / Activo Bruto Promedio

Expresa la relación existente entre el volumen de recursos obtenidos por la entidad, en virtud de la ejecución de transacciones de carácter no recurrente o eventual con el promedio en que se cifró el activo del instituto.

5. **ROI** = Utilidad Líquida /Activo Bruto Promedio

Permite determinar la capacidad generadora de rentas del activo de la entidad, guardando su cuantía estrecha relación con la calidad o capacidad de retorno de este último se calculará para los trimestres de marzo y septiembre.

6. **ROE** = Utilidad Líquida/ Patrimonio Promedio

Mide el nivel de rendimiento del patrimonio del instituto, una vez efectuadas las transferencias necesarias para apartados.

5.5.- Liquidez o Intermediación

La actividad bancaria debería implicar captar recursos de los ahorristas y canalizarlo hacia los inversionistas. Dado el mercado venezolano, éste índice sufre alteraciones elevadas de un año a otro debido a los abruptos cambios en la situación económica del país. Estos cambios son los que pueden determinar que se deteriore la situación de un banco.

La razón por la cual quiebran los bancos es liquidez, de allí la importancia de ésta razón. Si un banco no cuenta con los recursos para responder a los requerimientos de sus depositantes, entra en una crisis de liquidez que puede degenerar en la quiebra del banco.

Algunos índices de liquidez son:

1.Disponibilidades / Captaciones del Público - Gastos por Pagar

Coeficiente de liquidez que mide la capacidad de la entidad para responder, en forma inmediata, a eventuales retiros del público.

A los fines de realizar una evaluación objetiva de este indicador, es menester clasificar las obligaciones contraídas con el público por concepto de captaciones en diferentes planos, según sus plazos de vencimiento.

2.((Disponibilidades - Efectos de Cobro Inmediato más Inversiones Temporales)) /Captaciones del Público.

Mide la proporción del activo de la Institución que tienen capacidad de respuesta inmediata para convertirse en efectivo, en la medida en que este indicador aumenta, la institución es más líquida pero también menos intermediadora de recursos.

3.Cartera de Crédito Bruta / Captaciones Totales - Gastos por Pagar

Indica el nivel en que la cartera de crédito ha sido financiada mediante recursos captados del público.

En cuanto a la intermediación, la podemos medir a través de:

1.- Depósitos / Créditos Brutos.

5.2.- Principios Básicos de Basilea

Precondiciones para una Supervisión Bancaria Efectiva

(IMPLANTACIÓN DEL METODO ECONOMICO FINANCIERO C. A. M. E. L.)

1.- Un sistema efectivo de supervisión bancaria tendrá claras responsabilidades y objetivos para cada una de las agencias involucradas en la supervisión de organizaciones bancarias. Cada una de estas agencias debe poseer independencia operacional y recursos adecuados. Un esquema legal adecuado para la supervisión bancaria es también necesario, incluyendo provisiones relacionadas con la autorización de organizaciones bancarias y su continua supervisión; poderes para asegurar el cumplimiento de las leyes, así como aspectos de seguridad y solidez; y protección legal para los supervisores. Deben existir arreglos para el intercambio de información entre supervisores y proteger la confidencialidad de tales informaciones.

Otorgamiento de Licencia y Estructura

2.- Las actividades permisibles a instituciones que reciben una licencia y son supervisadas como bancos deben estar claramente definidas, y el uso de la palabra 'banco" en los nombres comerciales debe ser controlado en la medida de lo posible.

3.- La autoridad que otorga las licencias debe tener el derecho de establecer una serie de criterios y de rechazar solicitudes de establecimientos que no cumplan con los estándares establecidos. El proceso de otorgamiento de licencias debe comprender, como mínimo, una evaluación de la estructura propietaria de la organización bancaria, de sus directores y gerentes principales, de su plan de operación sus controles internos, y de la condición financiera proyectada, incluyendo la base dc capital; cuando el propietario propuesto o matriz sea un banco extranjero, debe obtenerse la aprobación previa del supervisor matriz.

4.- Los supervisores bancarios deben tener autoridad para revisar y rechazar cualquier propuesta para transferir participaciones accionarías o de control significativas en bancos existentes a otras partes.

5.- Los supervisores bancarios deben tener autoridad para establecer criterios, para revisar adquisiciones o inversiones importantes por un banco y asegurar que las afiliaciones o estructuras corporativas no expongan al banco a riesgos significativos o inhiban una supervisión efectiva.

Requerimientos y Regulación Prudencial

6.- Los supervisores deben establecer requerimientos mínimos de suficiencia de capital prudentes y apropiados para todos los bancos. Tales requerimientos deben reflejar los riesgos asumidos por éstos, y deben definir los componentes del capital teniendo en mente la capacidad de estos componentes para absorber pérdidas. Al menos para bancos activos Internacionalmente, estos requerimientos 110 deben ser menores a los establecidos en el Acuerdo de Capital dc Basilea y sus enmiendas.

7.- Una parte esencial del sistema de supervisión es la evaluación de las políticas, prácticas y procedimientos del banco relacionados con el otorgamiento de préstamos y la realización de inversiones, así como la administración continua de las carteras de préstamos e inversiones.

8.- Los supervisores bancarios deben estar satisfechos de que los bancos han establecido y se adhieren a políticas, prácticas y procedimientos adecuados para evaluar la calidad de los activos y la suficiencia de las provisiones y reservas para pérdidas por préstamos.

9.- Los supervisores bancarios deben estar satisfechos de que los bancos tienen sistemas de información gerencial que permiten a la gerencia identificar concentraciones en el portafolio, y deben establecer limites prudenciales del banco a deudores individuales o grupos de deudores individuales o grupos de deudores relacionados.

10.- Para prevenir los abusos que surgen de los préstamos relacionados, los supervisores bancarios deben establecer requerimientos, a fin dc que el banco preste a compañías o individuos relacionados sobre bases equitativas, que tales préstamos sean vigilados de manera efectiva y que se tomen otras medidas para controlar o reducir los riesgos.

11.- Los supervisores bancarios deben asegurar que los bancos tengan adecuadas políticas y procedimientos para identificar, vigilar y controlar cl riesgo por país y el riesgo de transferencia en sus préstamos e inversiones internacionales, y para mantener reservas apropiadas para dar soporte a esos riesgos.

12.- Los supervisores bancarios deben asegurar que los bancos hayan establecido Sistemas que de manera precisa midan, vigilen y controlen adecuadamente los riesgos de mercado; si es necesario; los supervisores deben tener poderes para imponer limites específicos y/o cargos de capital para las exposiciones al riesgo de mercado.

13.- Los supervisores bancarios deben asegurar que los bancos hayan establecido un proceso global de administración del riesgo (incluyendo la vigilancia apropiada del consejo de administración y la alta gerencia) para identificar, medir, vigilar y controlar todos los demás riesgos y, cuando sea apropiado, tener capital ante estos riesgos.

14.- Los supervisores bancarios deben determinar que los bancos hayan establecido controles internos adecuados a la naturaleza y escala dc sus negocios. Estos deben incluir arreglos claros para la delegación de autoridad y responsabilidad; separación dc funciones que pueden comprometer al banco, el otorgamiento de sus fondos, o derecho sobre sus activos y pasivos; reconciliación de estos procesos; salvaguarda dc sus activos; y auditorias independientes apropiadas, internas o externas, y funciones para verificar el cumplimiento y evaluar la adherencia a los controles establecidos así como a las leyes y normas aplicables.

15.- Los supervisores bancarios deben determinar que los bancos tengan políticas, prácticas y procedimientos adecuados, incluyendo reglas estrictas de "conocimiento del cliente", que promuevan altos estándares éticos y profesionales en el sector financiero y prevengan que el banco sea utilizado, con o sin conocimiento, por elementos criminales.

Métodos de Supervisión en Marcha

16.- Un sistema efectivo de supervisión bancaria debe estar constituido tanto por supervisión usito como extra-situ.

17.- Los supervisores bancarios deben tener contacto frecuente con la gerencia de un banco y un pleno entendimiento dc las operaciones de la institución.

18.- Los supervisores deben tener los medios para recolectar, revisar y analizar informes prudenciales y rendiciones estadísticas de los bancos, tanto sobre bases individuales como consolidadas.

19.- Los supervisores deben tener medios para validar de manera independiente la información de supervisión, ya sea mediante inspecciones in-situ- o con auditores externos.

20.- Un elemento esencial de la supervisión bancaria es la habilidad de los supervisores para supervisar un grupo bancario sobre bases consolidadas.

Requerimientos de Información

21. Los supervisores bancarios deben asegurarse que cada banco mantenga registros adecuados. realizados conforme a políticas contables uniformes, que permitan al supervisor obtener una visión verdadera y justa dc la condición financiera del banco y la rentabilidad de sus negocios y que el banco publique estados financieros que reflejen fielmente su condición de manera continua.

Poderes Formales de los Supervisores

22.- Los supervisores bancarios deben tener a su disposición medidas adecuadas para realizar acciones correctivas oportunas en bancos que no cumplan con los requerimientos prudenciales (como los coeficientes mínimos de suficiencia de capital), cuando hay violaciones a las reglamentaciones o cuando los depositantes están amenazados de algún otro modo. En circunstancias extremas, éstas deben incluir la habilidad para revocar la licencia bancaria o recomendar su revocación.

Supervisión Transfronteriza

23. Los supervisores bancarios deben practicar la supervisión global consolidada en sus organizaciones bancarias internacionalmente activas, vigilar adecuadamente y aplicar normas prudenciales apropiadas a todos los aspectos de los negocios realizados por estas organizaciones bancarias en el mundo, incluyendo sus sucursales, empresas conjuntas y subsidiarias en el extranjero.

24. Un elemento clave de supervisión consolidada es establecer contactos e intercambiar transformación con las otras autoridades supervisoras involucradas, incluyendo las autoridades anfitrionas.

25. Los Supervisores bancarios deben requerir que las operaciones locales dc os bancos extranjeros sean realizadas con los mismos altos estándares de las instituciones domesticas, y deben tener poderes para intercambiar la información que el supervisor matriz requiere de esos bancos para poder realizar la supervisión consolidada.

5.3.- ANALISIS CUALITATIVO
(BALANCE DE FUNCIONES Y ACTIVIDADES DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y OTRAS INSTITUCIONES FINANCIERAS EN LA CRISIS BANCARIA)

Tal como se señala en el marco referencial, la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, antes de la crisis el propósito de supervisión experimentó un retraso notable en cuatro años en los estudios y elaboración de leyes y su discusión, tanto a nivel de los organismos responsables de su presentación como a nivel de cámaras legislativas. En un marco de desregulación financiera, estimulado por el afán de dar cumplimiento a los compromisos contraídos como parte del programa de ajustes, el sistema financiero adquirió proporciones nominales inéditas y experimentó concentración pero en un ambiente institucional de supervisión y regulación carente de instrumental técnico y humano suficiente para atender las nuevas condiciones de transformación que experimentaba el sistema.

La Superintendencia realizó esfuerzos para adaptarse a las condiciones de transformación del sistema, ante la ausencia de un marco regulatorio adecuado, por lo cual desde 1990 adelantaba un programa de concertación con el sector bancario mediante el cual se estableciera un conjunto de regulaciones prudenciales tales como: concentración de operaciones de crédito y normas para la realización de auditorias externas, clasificación de riesgos y su reestructuración y adecuación, para valoración y registro cambiario, para consolidación y combinación de balances, entre otros.

Los esfuerzos anteriores, por retrasos en la promulgación de la Ley, no fueron acompañados con la imprescindible transformación de la estructura institucional, de la dotación de suficiente autonomía para la aplicación de su capacidad reguladora y como consecuencia de su capacidad de control, inspección, vigilancia y fiscalización, para la mejor regulación a nivel consolidado de grupos.

Con el estallido de la crisis se evidencia que la Superintendencia de Bancos padecía de debilidades estructurales y funcionales. Los mecanismos y la capacidad para una apropiada supervisión bancaria de tipo consolidada resultaron insuficientes por lo cual el organismo no podía detectar los pasivos y activos mantenidos fuera de los balances. En

esas condiciones la evaluación indispensable de la calidad de activos, cuyo deterioro era mayor que el detectado, resultaba extremadamente difícil para la institución. (*)

La Superintendencia en cumplimiento de sus funciones realizó las siguientes actividades:

1. Solicitud a todos los grupos financieros de una declaración jurada contentiva de la solvencia y liquidez para la determinación de la situación patrimonial real de las instituciones, para dictar medidas administrativas de prevención y saneamientos necesarios y aplicación de sanciones por violación de la normativa legal y sublegal.

2. Colaboración y transmisión de información interinstitucional con FOGADE, Junta de Emergencia Financiera, para la toma de decisiones y actuación conjunta derivada de la normativa extraordinaria de emergencia en vigencia.

3. Análisis de los estados financieros y demás recaudos que deben suministrar los institutos para la elaboración de informes y formular observaciones pertinentes.

4. Evaluación continua de activos de riesgo, fideicomiso, mesa de dinero, control interno y por ende una visión de conjunto sobre la administración de los institutos.

5. **Análisis económico financiero de los institutos mediante el método CAMEL.**

6. Revisión sobre el patrimonio del banco para el análisis del reparto de dividendos y aumentos de capital por capitalización de utilidades; además de que cualquier aumento de capital en efectivo amerita un minucioso seguimiento del origen de los recursos.

7. Se realizaron 56 inspecciones generales.

8. Análisis sobre prácticas de supervisión bancaria internacional con fines de fortalecimiento interno en esa materia.

---

*) Superintendencia de Bancos, Memoria Anual 1994. Pág. 11.

Una vez que la fase de mayor intensidad de la crisis tendía a superarse, en 1995 la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras continúa con sus esfuerzos por mejorar sus esquemas de funcionamiento, aun bajo condiciones financieras alejadas del presupuesto óptimo. Entre las actividades realizadas para 1995, se tiene que a partir de abril la Superintendencia de Bancos inicia un programa de reestructuración del organismo el que incluye tres fases:

1.- Personal

1.1 Evaluación de todo el personal de la Superintendencia.

1.2 Programas de entrenamiento.

1.3 Mejora de remuneración.

1.4 Pagos de pasivo laboral.

2.- Tecnología

2.1 Formación de un equipo de técnicos en computación, para participar en las supervisiones especificas de áreas de procesamiento de datos de las instituciones sujetas a inspección.

2.2 Adquisición de equipos básicos de computación. Obtención de información sobre los equipos y programas de computación en los bancos y demás instituciones financieras.

3.- Inspección: Implementación de un nuevo enfoque de supervisión que incluya planificación de cada inspección, considerando:

3.1 Areas, rubros o cuentas a examinar.

3.2 Procedimientos de revisión.

3.3 Tiempo estimado.

3.4 Preparación, revisión y entrega de informes respectivos.

3.5 Comunicación directa y constante con la alta gerencia de los bancos.

Dentro del contexto anterior, la Superintendencia estableció regulaciones en materia de:

a) Fusiones de bancos e instituciones financieras especializadas.

b) Constitución de provisiones o apartados especiales por bienes adquiridos en pago.

c) Establecimiento de la normativa bajo la cual se registrará y presentará la información financiera por parte de los institutos supervisados.

d) Formulación de instrucciones para el registro de los ingresos procedentes de la fluctuación cambiaria.

Para cumplir con lo anterior se realizaron las siguientes actividades:

1. Elevación de los niveles de exigencia de responsabilidad a las juntas directivas de los institutos financieros, referente a la calidad de información que publican y la que suministran a la Superintendencia.

2. Aplicación del concepto de supervisión preventiva-revisiones analíticas mensuales.

3. Revisión de políticas, normas y procedimientos de operación de las instituciones financieras bajo supervisión, así cono la consistencia de su aplicación.

4. **Realización de análisis económico-financiero mediante el método CAMEL, para detectar cualquier deficiencia en los aspectos de solidez, liquidez y rentabilidad de los institutos y así orientar y determinar alcances en las inspecciones programadas.**

5. Análisis detallados de las auditorias externas como complemento en el análisis de la situación económica financiera para corroborar hechos detectados y en caso de incongruencias aplicar bases legales para las discusiones técnicas.

6. **Realización de 88 inspecciones generales realizándose una evaluación de los activos de riesgo, fideicomiso, mesas de dinero, control interno y por tanto obtener una visión amplia sobre la administración de la institución financiera.**

7. **Recopilación y procesamiento de información, para captar otras variables que no sean obtenidas directamente del balance de publicación y comprobación.**

8 **Mecanización de la información financiera con el objeto de agilizar procedimientos para las oportunas toma de decisiones.**

Entre esos cambios se deben considerar, también, las necesarias modificaciones del marco legal vigente para el sector, una vez superados los efectos de la crisis financiera de 1994. La reconstrucción del sistema de seguridad financiera debe ir aparejada de un conjunto de medidas que ataquen los problemas estructurales que arrastra el sistema financiero. En esta línea de acción se inscribe el objetivo de recuperar la rentabilidad en la función de intermediación financiera, actuando sobre los factores fundamentales, como la competitividad y eficiencia del mercado y el marco regulatorio que pueda afectar el margen de intermediación.

La Superintendencia de Bancos durante 1996 continuó sus labores de seguimiento y fiscalización del sistema financiero así como la consecución de actividades relacionadas al estudio del sector y su entorno, consolidando el proceso de reestructuración interna, bajo el asesoramiento del Banco Mundial, FMI, BID y la Reserva Federal de EE.UU., con la finalidad de aumentar la eficiencia de la Superintendencia de Bancos como organismo regulador del sistema financiero venezolano. En este sentido se hizo énfasis en la revisión de la estructura organizativa, preparación del reglamento interno, creación de nuevas divisiones de control, mejoras en la metodología de inspección y nuevos procedimientos para el análisis de los informes técnicos, entre otros.

En cuanto a medidas de carácter regulatorio resalta las funciones de vigilancia, regulación y control de bancos y otras instituciones financieras, la Superintendencia de Bancos por medio de la Unidad de Estudios Especiales se abocó al estudio de temas relacionados con la implantación de un sistema de información crediticia, donde se realiza el seguimiento de la concentración de créditos por grupos económicos, identificándose aquéllos que presentan un mayor endeudamiento con el sistema financiero; elaboración de un informe especial sobre el impacto de la reciente crisis financiera en el sector banca-

rio y el entorno macroeconómico, y la elaboración de estudios sobre la dimensión de la Banca Off Shore.

Los cambios vinculados al proceso de inspección de las instituciones financieras, permitieron orientar las actividades de supervisión con mejor conocimiento de las principales actividades del negocio y su vinculación con posibles riesgos, permitiendo considerar aquellos aspectos claves que puedan afectar la estabilidad o solvencia de una institución financiera.

Los enfoques de supervisión se realizaron bajo dos modalidades principales, la inspección indirecta que se realiza por las unidades de análisis y evaluación adscritas a cada Gerencia de Inspección y Auditoria, a través de la información suministrada por las distintas instituciones financieras; y la inspección directa basada en la supervisión en las oficinas principales de los institutos financieros. Estas últimas se subdividen, a su vez, en inspecciones generales e inspecciones especificas. Las primeras corresponden a las visitas realizadas una vez al año, manteniendo el siguiente orden:

1. Visita Preliminar: cuyo objetivo es la evaluación de la gestión realizada por los administradores de los institutos, a fin de determinar las normas, políticas y controles internos aplicados en la organización para supervisar y controlar su adecuado funcionamiento.

2. Visita Final: por medio de la cual se efectúa una evaluación económico-financiera de los institutos sujetos a inspección. Tomándose como base los resultados obtenidos en la visita preliminar y los obtenidos por medio de los datos proporcionados gracias a la matriz de riesgos (Método CAMEL).

Por su parte, las visitas especiales se efectúan con la finalidad de verificar y examinar aspectos específicos de las operaciones realizadas por los institutos, tales como denuncias efectuadas por los usuarios, seguimiento de amonestaciones, etc.

Unidad de Legitimación de Capitales:

Durante este año se efectuó la reapertura de la **Unidad de Prevención, Control y Fiscalización** para la legitimación de capitales, resaltando entre sus funciones las tareas de diseño de procedimientos de inspección para bancos y otras instituciones financieras en el área de legitimación de capitales; entrenamiento de personal capacitado para desempeñar funciones relacionadas a las tareas de control en la legitimación, estableciendo necesarios vínculos con los cuerpos de seguridad del estado y la CONACUID.

Estructura Organizativa:

La Superintendencia de Bancos fue conformada como Dirección Superior constituida por el Superintendente y Consejo Directivo Funcional que lo integran los Departamentos de Consultoría Jurídica, Secretaria General, Contraloría, Relaciones Institucionales y Seguridad. De igual forma se dispone de la colaboración del Superintendente Adjunto y las Gerencias de Coordinación e Inspección, Técnica, Organización e Informática, Administración y Finanzas y Recursos Humanos.(*)

Superintendente Adjunto: Es el encargado de ejercer por delegación del Superintendente, al más alto nivel, la administración de la Superintendencia, de acuerdo con las disposiciones de la Ley, estatutos y funciones básicas e instrucciones del Superintendente.

Gerencia Técnica: Esta gerencia, a través de sus departamentos de Estudios Técnicos, Control y Seguimiento, Investigaciones Económicas y Estadística y Publicaciones orientó sus actividades en relación a: Planificar, coordinar y dirigir las actividades relacionadas con el estable-cimiento y control de normas y mecanismos que deben seguir las instituciones financieras; producción de información estadística que sirva de apoyo a la toma de decisiones en materia de política financiera al igual que la preparación de informes o estudios.

*) Las atribuciones de cada departamento y gerencia han sido tomadas textualmente del informe anual 1996.

Gerencia de Coordinación e Inspección: Esta gerencia está encargada de coordinar todo lo relativo a las actividades de inspección, la estandarización e implementación de manuales y preparación de informes que analicen criterios de evaluación de riesgos.

Gerencia de Organización e Informática: Esta gerencia se encarga de realizar inspecciones relacionadas con la infraestructura tecnológica que poseen los bancos para desarrollar sus actividades financieras, focalizándose en normas, políticas y procedimientos en la aplicación de los sistemas de información y equipos de computación utilizados como soporte para las operaciones de las instituciones financieras. Así mismo esta gerencia se encarga de evaluar y diseñar una plataforma tecnológica adecuada para la Superintendencia de Bancos.

Gerencia de Administración y Finanzas: Esta gerencia tiene como función principal el control administrativo y financiero de los recursos monetarios que ingresan vía asignación del Ministerio de Hacienda y por el aporte especial mensual que están obligados a pagar las instituciones financieras. Igualmente son atribuciones de esta gerencia, el control y resguardo dejos bienes propiedad del Organismo, adquisición de bienes, contratación de servicios y celebración de contratos a fin de dotar las diferentes unidades de los materiales y suministros necesarios para el mejor logro de sus funciones.

Gerencia de Recursos Humanos: esta gerencia se encuentra subdividida en dos departamentos: Planificación y Desarrollo, y Servicios Administrativos al Personal; encargándose de planificar, coordinar, organizar, ejecutar y evaluar los programas dirigidos a la captación y desarrollo del recurso humano de la Institución.

Con el proceso de reestructuración interna, iniciado desde 1995, la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras ha comenzado una nueva etapa con un enfoque de política orientado hacia los siguientes objetivos:

a) Asegurar que las entidades supervisadas cuenten con los procedimientos adecuados para cumplir sus actividades de acuerdo a la normativa vigente.

b) Velar por la transparencia y estabilidad del sistema financiero.

c) Garantizar que los recursos de los depositantes sean invertidos en operaciones propias de las instituciones financieras en los términos autorizados por el marco legal vigente.

DENTRO DE ESTE NUEVO ENFOQUE SE CONTEMPLAN LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES:

1. **Evaluación y entrenamiento del personal de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras.**

2. Exigencia de responsabilidad a las juntas directivas de las entidades sobre la calidad de la información que publican y suministran a la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras.

3. Aplicación del concepto de supervisión preventiva, con ayuda de análisis de seguimiento, una vez determinada la confiabilidad de la información recibida.

4. Revisión periódica a cargo de técnicos de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, de las políticas, normas y procedimientos de operación, unida a la exigencia de su aplicación por parte de los directivos y administradores.

5. Planificación de inspecciones previa determinación de prioridades, áreas de riesgo y alcance del trabajo.

6. Evaluación de la calidad de los activos, según su importancia.

7. Inicio de inspección previa evaluación de los controles internos del centro de procesamiento de datos de la entidad, por técnicos de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras.

8. Planificación de las inspecciones mediante programas, con estimación de tiempo para el trabajo de campo y fecha de conclusión y emisión de informes finales.

9. Adopción de acciones sobre la marcha durante inspecciones, si se observan situaciones que así lo requieran, y formulación de observaciones, sin esperar el informe final.

10. Supervisión continua del personal de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras en el campo de trabajo.

11. Evaluación periódica de los centros de procesamiento de datos de todos los bancos e instituciones financieras, por técnicos de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, independientemente del alcance del trabajo de inspección.

12. Discusión de las provisiones y demás ajustes, con funcionarios de las instituciones supervisadas, antes de concluir las inspecciones.

13. Discusión del informe de inspección, con el presidente de la institución regulada (o con quien éste designe) antes de la emisión del informe.

La aplicación del nuevo enfoque de supervisión por parte de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, con apoyo de la Junta de Emergencia Financiera, y la actuación responsable y positiva de los accionistas y administradores de las entidades financieras, son factores que han contribuido positivamente en el mejoramiento del sistema bancario nacional, como lo evidencian los resultados de los años siguientes a 1995 (1996-1997 y primer trimestre de 1998).

A modo de balance, entre los principales resultados logrados por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras, para el mejoramiento de la supervisión bancaria desde el inicio del proceso de reestructuración, cabe destacar los siguientes aspectos:

1. Aplicación de un Plan Preliminar de Evaluación del personal, selección de nuevo personal requerido e inicio del entrenamiento del mismo, mediante 131 cursos dictados entre 1995 y 1996.

2. Obtención de recursos presupuestarios y pago del pasivo por prestaciones sociales e intereses del personal, aún no registrado al 31 de marzo de 1995.

3. Mejoramiento de las condiciones socioeconómicas: a pesar de las limitaciones del presupuesto se concedieron ajustes de remuneración al personal del 33% y 66% para los años 1995 y 1996, respectivamente.

4. Implantación del nuevo enfoque de supervisión antes indicado.

5. Formación del equipo técnico para la revisión de los centros de procesamiento de datos de las entidades financieras, y adquisición de equipos de computación para mejorar los procesos de información de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras.

6. Emisión de nuevas normas prudenciales sobre creación de provisiones, registro de ingresos, calidad de activos, actualización de índices patrimoniales, fusiones, creación de la banca universal, transformación de las entidades de ahorro y préstamo, entre otras.

7. Mejoramiento de la comunicación con los presidentes, accionistas, directores y funcionarios de las instituciones financieras y los auditores externos de las mismas.

8. Preparación e implantación del Manual de Contabilidad para Bancos y Otras Instituciones Financieras.

9. Preparación e Implantación de la primera parte de un Manual de Inspección.

10. Preparación e implantación de la nueva estructura organizativa, del nuevo reglamento interno, así como la adquisición y mudanza a la nueva sede.

11. Preparación de un proyecto para modificar la actual Legislación de Bancos.

12. Inicio del proceso de diseño e instalación de la Central de Riesgo.

13. Creación de la Unidad de Prevención y Control en la Legitimación de Capitales.

14. Apoyo desde 1995, a la Junta de Emergencia Financiera en los análisis, preparación de informes y resoluciones para la intervención de más de 750 empresas relacionadas con los bancos intervenidos.

15. Procesamiento de más de 300 actuaciones administrativas, la mayoría pendientes desde 1990.

16. Realización, durante 1996, de 90 inspecciones regulares y 30 especiales, todas en las oficinas de las distintas instituciones. En 1995 se realizaron 86 regulares y 70 especiales.

17. Preparación, con asistencia de asesores internacionales sugeridos por el BID, de un Plan de Desarrollo Institucional, para el fortalecimiento de la Superintendencia que se lleva a cabo en un plazo de tres años, a partir de Julio-Agosto de 1997. El objeto de este plan es llevar al organismo a un nivel de eficiencia comparable con los mejores organismos supervisores de la región.

Para 1997 la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras se planteó consolidar el plan de fortalecimiento institucional, lograr el presupuesto apropiado para cumplir sus programas y, en particular, terminar la instalación y comenzar las operaciones de la Central de Riesgo.

El reto de la SBIF se inscribe dentro del proceso de apertura de los mercados financieros y la globalización de la economía en general. La apertura de la banca presenta nuevas realidades y desafíos a muchos entes, tanto privados, como públicos. La apertura del sistema financiero que está aconteciendo, tanto a nivel nacional como internacional requiere cambios y consideraciones importantes, sin duda trascendentales en la historia bancaria y del sistema financiero de Venezuela.

CAPITULO "VI"

CONCLUSIONES

EL negocio bancario, para funcionar en forma adecuada, depende de tres principios fundamentales. El primero se refiere a la necesidad de tener una base de depósitos estables. En segundo lugar, el banco debe tener sanas prácticas de créditos y en tercer lugar, una efectiva supervisión por parte de los entes u organismos reguladores, que permitan mantener la confianza entre los depositantes.

Si bien es cierto el método económico financiero utilizado por la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (CAMEL), no ayuda a que un banco o institución financiera sea buena o mala, sino por el contrario es una herramienta en la actualidad Muy fundamental para el enfoque supervisorio que se le debe dar a las Instituciones financiera, ya que mediante su aplicación podemos observar en los análisis horizontales y estados de cascadas, como se ha desenvuelto las actividades en un periodo determinado.

El acuerdo de Basilea que fijó a los Bancos Comerciales de los países signatarios el mantener un capital no menor de 8% de sus activos ponderados de riesgo, va en la dirección correcta, el capital es importante, ya que a mayor capital mejor capacidad de responder a problemas eventuales de solvencia, pero los requerimientos de adecuación patrimonial no son una solución mágica, por ello, es importante asegurarnos de la calidad del activo.

Igualmente podemos aludir en forma clara y algo determinante que en la presente investigación se pudo apreciar que una buena gestión en la supervisión de las Instituciones Financieras es el mantener una consecución de las actividades diseñadas al efecto y lógicamente manejar los indicadores (METODO ECONOMICO FINANCIERO SUGERIDO POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO) para una pronta respuesta a las posibles desviaciones que se presenten en cada caso en particular.

RECOMENDACIONES

Con las anteriores conclusiones se pueden dar algunas recomendaciones.

1.- Toda Supervisión a empresa y muy especialmente a las Instituciones Financieras deben estar acompañadas de un buen estudio económico financiero como es el CAMEL (METODO ECONOMICO FINANCIERO SUGERIDO POR EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO), para poder evaluar cual es la tendencia de los Indicadores en un período determinado, que en cierto modo ayudan a determinar la situación de solidez de una empresa.

2.- El porcentaje de Adecuación Patrimonial debe elevarse de un ocho porciento a un diez porciento (10%) o doce (12%), para salvaguardar la calidad de los activos ponderados de riesgos y la gestión administrativa de las Instituciones Financieras.

3.- Reconocido que el marco institucional en el que operaba el sistema financiero padecía importantes deficiencias por la coexistencia de entes reguladores con funciones sobrepuestas, separación imprecisa de roles, procedimientos de aprobación y canales de comunicación entre estos entes reguladores, poderes e independencia insuficientes de las SUDEBAN y concentración de poderes en el Ministerio de Hacienda que deberían ser ejercidos por la SUDEBAN. Por tanto un elemento clave de las reformas legales debe ser reducir la sobreposición de funciones y garantizar la independencia funcional, administrativa y financiera de la SUDEBAN, acotando su competencia a ser responsable del análisis y control de los entes financieros que cayeran bajo su supervisión. El Ministerio de Hacienda y el BCV, cada uno actuando dentro de su propia jurisdicción serian las agencias de dirección responsables de trazar las políticas generales a ser seguidas por la SUDEBAN y FOGADE, sin embargo, no tendrían poderes sobre las operaciones de dichas instituciones.

BIBLIOGRAFÍA

Academia Nacional de Ciencias Económicas. 'Revista Nueva Economía, varios números, 1994,1995 y 1996.

Banco Central de Venezuela (1965) "Ley del BCV y Ley General de Bancos", Colección XXV Aniversario.

Banco Central de Venezuela (1966) "La Economía Venezolana en los Últimos Veinticinco Años, Hechos y Cifras Relevantes".

Banco Central de Venezuela (1970) "Memoria Especial, 1966-1970".

Banco Central de Venezuela (1971) "La Economía Venezolana en los Últimos Treinta Años".

Banco Central de Venezuela (1976) "La Economía Venezolana en los Últimos Treinta y Cinco Años".

Banco Central de Venezuela (1989) "Declaración de Fin de Año del Presidente del BCV".

Banco Central de Venezuela (1991) "Anteproyecto de Ley del BCV", junio.

Banco Central de Venezuela (1991) "Anteproyecto de Ley Orgánica del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria", febrero.

Banco Central de Venezuela (1991) "Anteproyecto de Ley Orgánica del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria", junio.

PELTZER, Ernesto (1965) "Ensayos sobre Economía", BCV Colección XXV Aniversario.

Superintendencia de Bancos (1992) "Informe de Reestructuración de la Superintendencia de Bancos".

Superintendencia de Bancos (1994) “Manual de Organización y Funciones Básicas”.

Superintendencia de Bancos (1994) “Revista SUDEBAN”, No. 1, abril-junio.

Superintendencia de Bancos, “Boletines Financieros Trimestrales”, del IV trim. de 1992 al 1 trim. de 1997.

Superintendencia de bancos, “Informes Anuales”, años 1941-1991, 1993-1996.

Superintendencia de Bancos, “Presupuesto de Ingreso y Gastos”, años 1994-1997.

Superintendencia de bancos, “Pasado y Presente de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras”.