ÓSCAR RODRÍGUEZ ULLOA

SUPERVISIÓN BANCARIA EN COSTA RICA: UN CAMINO DIFÍCIL

academia
DE CENTROAMERICA

332.1097286
R674s Rodríguez Ulloa, Óscar
Supervición bancaria en Costa Rica: un camino difícil / Óscar Rodríguez Ulloa -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 2012.
224 p. ; 23 cm.

ISBN 978-9977-21-101-5

1. BANCOS - SUPERVISIÓN. I. Academia de Centroamérica. II. Título.

Asistente de edición: Reinaldo Herrera Arce
Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Rosibel Escalante

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 2012

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley

Impreso por Lara Segura & Asoc.
Teléfono 2255-0816
San José ,Costa Rica

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento por escrito de la Academia de Centroamérica.

Las opiniones expresadas a continuación son exclusivas del autor y no reflejan la posición oficial de la Superintendencia General de Entidades Financieras o de la Academia de Centroamérica sobre los temas tratados. Este trabajo se realizó utilizando información pública disponible en medios de comunicación y portales de Internet.

El autor agradece las importantes observaciones de Eduardo Lizano Fait y Reinaldo Herrera Arce. No obstante, asume la responsabilidad por cualquier error o inexactitud.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN XI

Capítulo I
REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN LOS MERCADOS FINANCIEROS 1
Introducción 1
¿Por qué regular? 5
Instrumentos de regulación 8
Peligros de la regulación excesiva 15
Marco legal de la regulación y supervisión en Costa Rica 17
Marco institucional de la regulación y la supervisión en Costa Rica 20

Capítulo II
PUNTO DE PARTIDA 25
Entorno económico 25
Entorno regulatorio 30
Camino a seguir 44

Capítulo III
HACIA UN NUEVO MODELO DE SUPERVISIÓN 51
Supervisión consolidada 56
Hacia una mejor gestión de riesgos 71
La regulación SUGEF 1-05 74
Propiciar la formación de bancos más fuertes 82
Evaluar mejor al banquero: señales de alerta temprana 92
Aspectos institucionales 98
Instalaciones físicas y sistemas de información 102
Protección legal al supervisor 104

Capítulo IV
BASILEA II: ¿POR QUÉ SE DECIDIÓ IR POR OTRA RUTA? 107
Introducción 107
Despacio porque precisa 114
Avances 120

Capítulo V
FORTALEZAS, OBSTÁCULOS Y POLÉMICA 123
Entorno regulatorio y legal 127
Nuevas exigencias de suficiencia patrimonial: ¿una restricción al crédito? 135
Oposición a la normativa 1-05 144
Central de deudores: ¿una violación al derecho de privacidad? 150
La intermediación financiera no autorizada 155
Crisis del BAC San José 157
Seguro de depósitos 163

Capítulo VI
LO QUE QUEDA POR HACER 169
De nuevo, una valoración objetiva 171
Ley de Fortalecimiento a la Supervisión Consolidada (expediente 16.008) 175
Protección legal a los supervisores 178
Enfoque de supervisión basado en riesgos 181
Actualización periódica de la normativa 184
Resolución bancaria y el seguro de depósitos 185
Papel de la banca del Estado 186

REFERENCIAS 191

Anexo:
DIRECTRICES DE UNA HOJA DE RUTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SUPERVISIÓN 201

ÍNDICE DE GRÁFICOS, RECUADROS Y TABLAS

Gráfico 1 Activos bajo supervisión de las superintendencias del CONASSIF..... 23
Gráfico 2 Rendimiento sobre el patrimonio de algunas entidades supervisadas por SUGEF, 1997-2010..... 28
Gráfico 3 Estimaciones por incobrables de las entidades del sistema bancario nacional 149

Recuadro 1 El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria 13
Recuadro 2 Tipos de licencias bancarias..... 69
Recuadro 3 El Centro de Información Crediticia (CIC)..... 78
Recuadro 4 El reglamento SUGEF 24-00 94
Recuadro 5 Medición del riesgo de Crédito en Basilea II . 110
Recuadro 6. Valor en riesgo 112

Tabla 1 Clasificación de las operaciones de crédito para propósitos de estimación 36
Tabla 2 Nueva normativa y modificaciones a las ya existentes durante el período 2004-2009 58
Tabla 3 Avance en la implementación de las recomendaciones hechas por el FSAP en 2008 para Costa Rica 172

PRESENTACIÓN

La economía nacional experimentó cambios muy significativos a partir de mediados de la década de 1980. En efecto, el país reemplazó el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, vigente aproximadamente durante un cuarto de siglo, por otro cuya característica principal es la mayor inserción de la economía costarricense en la economía mundial.

El nuevo modelo exigía proceder a la apertura comercial; es decir, propiciar el comercio exterior –exportaciones e importaciones– mediante la reducción o eliminación de obstáculos, tales como los impuestos y tarifas arancelarias. Esto, a la vez, favorecía una mayor competencia de la producción nacional con los bienes y servicios procedentes del exterior.

El nuevo modelo sirvió de acicate para transformar los sectores productivos del país, al diversificar la producción y mejorar la productividad y competitividad. Ahora bien, para llevar a cabo esta transformación productiva, un requisito indispensable fue un cambio profundo del sistema financiero del país. Sin él, la sustitución del modelo difícilmente hubiese podido llevarse a cabo. Así, el mejoramiento de las actividades crediticias y la multiplicación de los servicios financieros, desde el punto de vista de su cantidad y calidad, fueron características importantes del nuevo modelo.

Se tomaron decisiones de mucha trascendencia en dos ámbitos. En primer lugar, se decidió promover la creación del

sector financiero privado, al principio en cuanto a la banca comercial, posteriormente en relación con las pensiones y luego en el campo de los seguros. En segundo lugar, el Banco Central modificó su política de manera radical, al permitirle a los bancos comerciales, públicos y privados, funcionar como tales. En efecto, ellos dejaron de ser simples ejecutores del programa crediticio elaborado por el Banco Central, con límites cuantitativos de crédito ("topes de cartera") y la fijación de las tasas de interés, pasivas y activas. Sin duda, la ampliación y el fortalecimiento del sector financiero representaron un requisito indispensable para lograr el crecimiento económico del país. Sin lo primero, lo segundo no podía darse.

El desarrollo del sector financiero ha sido muy significativo: se multiplicó el número de entidades financieras, el tamaño de ellas aumentó, su especialización avanzó, se constituyeron conglomerados formados por entidades de diversa naturaleza, los bancos extranjeros participaron en el proceso y las operaciones de entidades financieras nacionales en el extranjero llegaron a adquirir mucha importancia.

Ahora bien, la modernización, paulatina y sistemática, del sector financiero exigía, como condición necesaria, también el mejoramiento del sistema de regulación (normas para el funcionamiento de las entidades financieras) y supervisión (constatar el acatamiento de las normas vigentes). Sin una adecuada regulación y supervisión, el peligro de un descalabro de las entidades financieras sería muy grande, lo cual perjudicaría considerablemente a los usuarios de los servicios financieros y plantearía un grave problema para toda la economía del país. En pocas palabras, la regulación y supervisión adecuadas de las entidades financieras es indispensable para el crecimiento económico sostenible del

país. La obra de Óscar Rodríguez debe enmarcarse dentro de este proceso general de cambio del modelo económico que ha experimentado el país. Durante cinco años, de 2004 a 2009, fungió como timonel de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) en aguas procelosas. Sus objetivos principales los estableció claramente desde un principio en su hoja de ruta: proteger a los usuarios de servicios bancarios y promover la modernización del sector bancario como elemento clave para el crecimiento económico nacional. Labor compleja y delicada. Compleja porque las tareas por realizar sobrepasaban, con mucho, la disponibilidad de recursos humanos y financieros disponibles y además el marco legal vigente presentaba vacíos considerables.

Algunos de los propósitos de la hoja de ruta los pudo alcanzar a cabalidad, otros parcialmente y algunos quedaron como proyectos de ley, al no ser aprobados por la Asamblea Legislativa.

Delicada porque los reguladores deben enfrentarse, constantemente, a nuevos desafíos: conocimientos, experiencias, circunstancias, todo cambia. Asimismo, las regulaciones, con no poca frecuencia, generan oposición. Los intereses particulares muchas veces no coinciden con los intereses generales. Y estos últimos han de prevalecer sin titubear, sobre los primeros. No se trata de quedar bien, sino de actuar con responsabilidad.

Dos puntos destacados en la labor de Óscar Rodríguez al frente de la SUGEF deben señalarse. En primer lugar, la relevancia que debe darse al tema del riesgo como punto esencial del sistema de regulación. ¿Cómo definir y precisar los riesgos? ¿Cómo cuantificarlos, es decir, cómo determinar su importancia? ¿Cómo limitar los riesgos? ¿Cómo dividir las

tareas entre los supervisores y los supervisados? Este tema absorbió buena parte del tiempo de Óscar Rodríguez y se ha incorporado como el aspecto central de la regulación y supervisión bancarias. Es mucho el terreno ya recorrido, a pesar de lo empinado del camino; sin embargo aún queda mucho por hacer.

En segundo lugar, debe mencionarse la preocupación de Óscar Rodríguez por el fortalecimiento institucional de la SUGEF. La capacitación de recursos humanos y la adopción de nuevas tecnologías caracterizaron su paso por la SUGEF. Ha sido necesario preparar a la institución para que pueda hacer frente a nuevos desafíos –incluidas las crisis futuras– que inevitablemente se irán presentando en el transcurso del tiempo. Óscar Rodríguez dejó la SUGEF en mejores condiciones de cómo la recibió.

La lectura del libro de Óscar Rodríguez permite apreciar la importancia de la regulación y supervisión bancaria para el sistema financiero y para el desarrollo económico del país. Los lectores, todos, debemos agradecer a Óscar Rodríguez el empeño, dedicación e inteligencia con que desempeñó sus responsabilidades en la SUGEF para sacar adelante una tarea con frecuencia ingrata, algunas veces por desconocida y otras por incomprendida.

Eduardo Lizano Fait
Presidente Honorario
Academia de Centroamérica

CAPÍTULO

I

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN EN LOS MERCADOS FINANCIEROS

Introducción

¿Qué es confianza? La pregunta no es simple retórica. La confianza es un aspecto fundamental en las relaciones humanas, pero en particular lo es en las actividades económicas. Pensemos un momento en las transacciones que realizamos diariamente. Cada vez que adquirimos un alimento, enviamos los niños al colegio o abordamos un avión estamos confiando en otros.

Cuando la confianza se quiebra las consecuencias pueden ser desastrosas. En la primera década del siglo XXI el mundo entero fue testigo de un episodio de ese tipo. Durante un proceso que se gestó durante años, pero que llegó a niveles de frenesí en 2007, inversionistas alrededor del mundo canalizaron parte de sus recursos a instrumentos con respaldo de hipotecas norteamericanas de dudosa capacidad de pago. A pesar de ello nadie, inclusive las agencias calificadoras de riesgo, habían cuestionado hasta ese momento la calidad de esos activos; antes bien, muchas de ellas habían participado en su estructuración. Se argumentaba que, si bien aquellas hipote-

cas individualmente tenían una débil calidad crediticia, dicho riesgo podría ser diluido al agruparlas y venderlas, gracias a la titularización y a innovaciones financieras como las llamadas *obligaciones respaldadas con activos financieros*, tales como bonos o hipotecas (ABS o CDO por sus siglas en inglés)[1].

En el fondo esta práctica no redujo el riesgo, sino más bien lo aumentó y fraccionó en partes más pequeñas, que se encontraban dispersas en las manos de muchos. Cuando el mercado inmobiliario en Estados Unidos colapsó y los prestatarios comenzaron a incumplir sus pagos, el precio de esos productos de inversión se desplomó. La revista semanal británica *The Economist* (2007) lo describió como "la fiebre de las hipotecas": cuando los propietarios en Estados Unidos comenzaron a tener problemas para pagar sus hipotecas, el valor de los activos respaldados por éstas cayó también y de paso afectó a inversionistas como los llamados *fondos de cobertura* –que obtenían financiamiento bancario– y a los mismos bancos. Esto ocasionó que, por la complejidad con que muchos de esos instrumentos eran estructurados, valorarlos resultara una tarea sumamente difícil. Nadie sabía realmente cuánto había perdido. Como consecuencia, tampoco era posible saber sobre la solvencia –y hasta la misma capacidad de sobrevivir– de los bancos. De repente, ni siquiera los mismos intermediarios querían prestarse entre

1 Titularización consiste en emitir derechos sobre activos cuyos pagos están respaldados por los flujos de efectivo que generen aquellos activos; en general, a estas emisiones se les conoce como valores respaldados en activos (*asset backed securities o ABS* en inglés). Las *obligaciones respaldadas con deuda* (*collateralized debt obligations* en inglés) son a su vez un tipo de título valor cuyos pagos están garantizados por un conjunto de otros títulos entre los que pueden estar diferentes tipos de ABS.

ellos[2] y el mercado financiero enfrentó, en cuestión de días, una marcada contracción de la liquidez: ¡había comenzado una crisis de confianza en el sector bancario internacional! El gobierno norteamericano se vio obligado a brindar su garantía soberana para avalar los financiamientos de corto plazo que los bancos y principales empresas industriales requerían para seguir operando. En última instancia, esta crisis llevó a la quiebra o rescate (estatal o privado) de bancos que súbitamente se vieron imposibilitados a atender sus necesidades de liquidez más inmediatas.

Producto de esa crisis, quedaron al descubierto múltiples ejemplos de pérdida de confianza:

- Las agencias calificadoras, cuyas opiniones históricamente fueron consideradas "santa palabra" (nadie las cuestionaba), perdieron la confianza del público al asignar calificaciones que resultaron ser erróneas.
- Muchos banqueros traicionaron su obligación primaria de velar por los depósitos del público y asumieron riesgos excesivos (un connotado banquero reconoció que estaban incurriendo en riesgos indebidos, pero lo hacían porque todos lo estaban haciendo)[3].

---

2 Entre agosto y septiembre de 2007 la tasa libor a tres meses (un indicador del costo para los bancos de financiarse en Londres) en dólares de EE.UU. aumentó 35 puntos básicos (0,35 puntos porcentuales). Este es un cambio fuerte para un período corto de tiempo, aunque palidece al observado durante la quiebra del banco Lehman Brothers (aumentó 200 puntos básicos en un mes entre septiembre y octubre de 2008).

3 Charles Prince III, anterior CEO de Citigroup y quien se vio obligado a renunciar en noviembre de 2007 producto de la caída en el mercado de hipotecas, se hizo tristemente célebre por la frase

- Las juntas directivas de los bancos, lejos de velar por la solvencia de sus instituciones, aprobaban esquemas de compensación ejecutiva que premiaban la toma indebida de riesgos.
- Uno de los principales bancos de inversión norteamericanos estructuraba títulos de alto riesgo para venderlos a sus clientes, bajo la creencia de que el mercado inmobiliario seguiría subiendo indefinidamente, mientras que, al mismo tiempo, invertía sus recursos apostando a que el mercado para esos activos se precipitaría hacia la baja.
- Las aseguradoras de riesgo de crédito llegaron a acumular niveles de exposición insostenibles, por lo cual varias quebraron o fueron intervenidas por el gobierno.
- Los reguladores, tras años de complacencia o indolencia, en los cuales permitieron el desmantelamiento de esquemas regulatorios probados en el pasado (ver la *Ley Glass-Steagall*, entre otros), prestaron oídos sordos a las señales de la catástrofe que se avecinaba.

Estos ejemplos ilustran cuán esencial es la confianza para que los mercados financieros funcionen apropiadamente. También ilustran cuán rápido puede esfumarse esa confianza y los efectos perversos que esa pérdida causa. Pero si la confianza es algo valioso, tiene también un costo. Continuamente los individuos celebran contratos para mitigar el riesgo de incumplimiento de aquellos con quienes realizan transacciones, y así reducir los riesgos que enfrentan.

"mientras la música suene, hay que levantarse y bailar" (véase Podhoretz, 2011), con lo que dio a entender que la mayoría de bancos de Wall Street continuaron alimentando la burbuja inmobiliaria a pesar de los peligros que se venían venir.

Sin embargo, para ciertas actividades empresariales existen instituciones a cargo de crear un ambiente de confianza. Los mercados financieros son uno de ellos. ¿Por qué ocurre esto?, ¿la simple celebración de contratos y un adecuado estado de derecho no podrían ser elementos suficientes para garantizar su correcto funcionamiento? Estas son las preguntas que abordamos en este capítulo.

¿Por qué regular?

La actividad financiera –especialmente la bancaria– requiere de la regulación y supervisión por entidades especializadas. Si bien la quiebra de una entidad bancaria es un evento que no ocurre con frecuencia, los efectos son altamente destructivos y afectan a un segmento importante de la población de un país. Intuitivamente, las razones principales para regular y supervisar son:

1. El efecto de la quiebra de un banco causa daños económicos importantes sobre los ahorrantes y sobre el sistema financiero.

2. La quiebra de un banco deteriora la confianza en el sistema de medios de pago –y en un caso extremo llegar a paralizarlo del todo–, afectando a la economía en general.

3. Una característica distintiva de la industria bancaria es el altísimo apalancamiento –es decir, la razón de deuda sobre activos–, que hace que el capital que los dueños de la empresa aportan no sea significativo, lo que los puede llevar a asumir riesgos que de otra forma no aceptarían.

4. Existe una asimetría de información muy pronunciada entre los administradores de un banco y quienes le confían sus depósitos.

Como bien apuntan Freixas y Rochet (1997, p. 314) tradicionalmente la regulación pública en los mercados financieros se ha justificado alegando la existencia de "fallas" que pueden deberse a la presencia de:

1. Poder de mercado.
2. Externalidades[4].
3. Información asimétrica entre vendedores y compradores.

Este tipo de anomalías se presentan en muchas actividades, en mayor o menor grado. Sin embargo, no en todas ellas se establecen agencias de regulación específicas. Es necesario hurgar un poco más en las características de la industria bancaria para justificar esto último.

Un argumento interesante también dado por Freixas y Rochet (*op. cit.*) –y que es repetido por Santos (2000) en su revisión de la literatura sobre regulación bancaria– se refiere a la presencia de externalidades. De acuerdo con esta visión, a pesar de que las fallas de mercado enumeradas arriba aparecen en diversas actividades, en el caso de la banca, generalmente, lo hacen de manera simultánea y conexa, lo cual justifica la regulación. El argumento comienza por señalar que los costos de las quiebras bancarias suelen ser muy significativos tanto para quienes financian sus actividades (accionistas, depositantes, acreedores), como para los prestatarios (que

4 En economía, una "externalidad" o "efecto difusión", es una consecuencia de cualquier actividad económica que afecta a terceros, pero que el productor no incluye dentro de sus costos o sus ingresos.

pueden ver interrumpidas sus actividades normales en ausencia de crédito). Más aún, las quiebras bancarias pueden tener consecuencias para el sistema de pagos si otros bancos –en presencia de la asimetría de información sobre la calidad de los activos del intermediario en problemas– reducen su oferta de liquidez.

Pero esa es sólo una parte de la justificación. Después de todo, en cualquier industria una quiebra es costosa, afecta a empleados, acreedores, proveedores y clientes. Un segundo argumento se relaciona con la información asimétrica. Como señalan Freixas y Rochet (*op. cit.,* p. 323), un rasgo distintivo de los intermediarios financieros es que "sus acreedores son a la vez clientes" (es decir, en muchos casos no financian a un banco por una decisión de inversión, sino porque requieren de los servicios que el intermediario ofrece para realizar otras transacciones) y generalmente son agentes económicos "pequeños y dispersos". Considere en cambio una compañía no financiera: normalmente sus accionistas participan en reuniones donde se les expone las condiciones en que se encuentra la empresa; sus acreedores son bancos (quienes antes de dar el préstamo realizan un análisis profundo de los fundamentales de la empresa) o inversionistas institucionales que adquieren títulos de deuda.

Cuando existe un gran número de inversionistas con intereses sobre la marcha de una compañía, no existe el incentivo para que éstos actúen con diligencia por el buen desarrollo de los negocios, ya que prefieren que sea otro el que asuma los costos de esa labor. Esto hace que la supervisión por parte de un tercero sea crucial, sobre todo si se toma en cuenta que, en el caso de los bancos, las participaciones de deuda (los depósitos) son también medios de pago.

Debe notarse la diferencia con respecto a las justificaciones que se dan para regular otras industrias. Normalmente el gobierno regula algunos mercados para evitar un comportamiento monopolístico que pudiera afectar a sus clientes: la quiebra de la firma no se considera un problema como tal o, como máximo, uno muy focalizado. A los reguladores en esas industrias no les preocupa que una empresa aumente su poder de mercado por las consecuencias de una eventual quiebra, sino porque podría aplicar prácticas mercantiles abusivas a sus clientes.

En conclusión, es posible justificar la existencia de una agencia reguladora exclusiva para el sector bancario (o en general de intermediación financiera) debido a (1) la dispersión de los acreedores, lo cual les impide organizarse para supervisar, y genera mayores asimetrías de información; (2) las externalidades negativas que la quiebra de tales entidades impone sobre los pequeños depositantes y sobre el sistema de pagos de la economía y (3) el problema del elevado apalancamiento, que incentiva a los administradores a tomar riesgos excesivos en detrimento de los depositantes. Volviendo al tema inicial, la labor del regulador puede resumirse en crear una "red de seguridad" para generar confianza entre los clientes del banco y evitar así una corrida –y eventual colapso– de un banco, cuyas consecuencias pueden llegar a ser sistémicas.

Instrumentos de regulación

Una vez establecida una justificación para la regulación de la banca, es preciso establecer más claramente con cuáles instrumentos cuentan los gobiernos para realizar tal labor.

Freixas y Rochet (*op. cit.*) presentan una lista con seis categorías de instrumentos:

1. Limitaciones a las tasas de interés (activas o pasivas).
2. Restricciones relacionadas con la cartera, lo que incluye el coeficiente de reservas o, en un caso extremo, la prescripción de a cuáles actividades asignar recursos y en qué montos.
3. Restricciones legales a la entrada, creación de sucursales, fusiones y adquisiciones.
4. Seguro de depósitos.
5. Coeficiente de capital.
6. Supervisión prudencial.

Mientras las primeras dos son propias de regímenes reguladores muy restrictivos, hasta hace unas tres décadas aún prevalecían en nuestro país. Baste recordar que, hasta finales de la década de 1970, los cuatro bancos estatales existentes ofrecían servicios bancarios muy básicos, siendo su principal objetivo actuar como agentes de desarrollo de las políticas de los gobiernos de turno. En ese contexto, la labor de regulación y supervisión se limitaba principalmente a revisar los libros del banco, aplicando un enfoque de auditoría contable *a posteriori*.

En esa época, existían los llamados topes de cartera de crédito fijados por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y los programas dirigidos de crédito para fomentar algunas actividades económicas en ciertas zonas del país (también diseñadas por el Ente Emisor). Tan restrictivo era el régimen regulatorio, que se fijaban las tasas activas y pasivas que los bancos debían cobrar y pagar. De hecho, existían regulaciones

que poco hacían por determinar los riesgos o fortalezas de los bancos, sino que se limitaban a aplicar programas de crédito diseñados desde el BCCR.

El proceso de apertura de la banca costarricense hacia una mayor competencia y participación de intermediarios de capital privado, empieza a darse con fuerza a mediados de la década de 1980. Eso fue aparejado de un desmantelamiento de las viejas regulaciones de enfoque dirigido: se eliminaron los programas de crédito basados en topes de cartera, la fijación de las tasas de interés activas y pasivas y las comisiones. Concomitantemente, se hizo evidente que el esquema regulatorio-bancario requería de una reestructuración integral. A principios de la década de 1990, empezaron a adoptarse regulaciones cuyo propósito consistió en velar por la salud financiera de los intermediarios bancarios y, por supuesto, de los depósitos del público.

Las restricciones legales a la entrada, si bien no son exclusivas del sector bancario, son otro aspecto mediante el cual los reguladores tratan de reducir los problemas de externalidades mencionados arriba. En Costa Rica, el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) tiene la potestad de autorizar a un banco privado para operar. La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), por su parte, establece los requisitos para autorizar la constitución de un nuevo intermediario financiero en el *Reglamento sobre autorizaciones de entidades supervisadas por la SUGEF, y sobre autorizaciones y funcionamiento de grupos y conglomerados financieros* (acuerdo SUGEF 8-08).

El seguro de depósitos es otra forma en que las agencias gubernamentales regulan la actividad bancaria. Diamond y Dybvig (1983), por ejemplo, desarrollaron un modelo

en el que logran demostrar que los seguros de depósitos funcionan mejor que otro tipo de medidas –como sería la suspensión de la convertibilidad de los depósitos bancarios– para evitar las corridas bancarias[5]. Sobre este punto, sin embargo, existe un debate aún sin concluir sobre cómo un seguro de depósitos incrementa el problema de *riesgo moral* en el negocio bancario –en la medida en que los bancos no carguen con el costo de seguro, o lo hagan a un costo fijo– y, en tal caso, cómo asignar un precio justo al seguro de depósitos con base en la toma de riesgos del intermediario. Como señalan Freixas y Rochet (*op. cit.*), esa tarea sería posible si se conocen las características de los activos del banco, pero se complica mucho en presencia de asimetrías de información.

En Costa Rica, el seguro de los depósitos ha sido un tema controversial, porque históricamente los pasivos de la banca pública gozan de la garantía ilimitada del Estado y algunos sectores de la sociedad han visto esto como una conquista social. Esto ha impedido un análisis objetivo y desapasionado de las ventajas o desventajas de crear el seguro de depósito para la banca privada. Pero al margen de esta situación histórica, lo cierto es que la existencia de un seguro de depósitos es una forma de compensar la asimetría de información que existe entre los bancos y sus depositantes. De ahí que los intermediarios, a través del pago de primas –y no los contribuyentes–, son quienes cubren los costos económicos de una quiebra bancaria. El tema de si es conveniente y factible fijar primas a los seguros en función del perfil de riesgo del banco, es secundario ante la necesidad de iniciar un diálogo con el propósito de establecer un seguro de depósitos.

5 A una conclusión similar llegan Bhattacharya et al. (1995).

Un instrumento poderoso de regulación son los requerimientos de capital. En este caso, el regulador exige a los intermediarios mantener una relación mínima entre el capital y los activos (esto equivale a limitar la razón deuda a activos) con el objetivo de que los accionistas del banco soporten una mayor parte de los riesgos que la administración toma. Esta es la base de los acuerdos del Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria de 1988 (ver Recuadro 1). En dichos acuerdos se enumeran los elementos que constituyen el capital –dividiéndolo entre capital básico y suplementario– de una firma bancaria y también las ponderaciones que se darán a las diferentes categorías de activos dependiendo principalmente del riesgo de crédito. Finalmente, se estableció también una "razón de capital objetivo" (medida como capital sobre activos ponderados por riesgo) en un nivel de 8 por ciento, con la razón de capital básico a activos ponderados fijándose en un nivel mínimo de 4 por ciento. Si bien no es del todo clara la razón por la que el Comité escogió ese número –como igualmente discutible podría ser la elección de las autoridades costarricenses de fijar ese nivel en 10 por ciento– es claro que debe ser un ente externo al banco el que decida cuánto capital debe mantenerse, ya que de lo contrario surgirían conflictos de intereses entre la administración, los accionistas y los acreedores sobre cuál debería ser ese monto. Naturalmente, como los accionistas tienen mayor injerencia sobre las decisiones del banco, es necesario defender de alguna manera los intereses de los depositantes.

Recuadro 1. El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria

El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria es un organismo creado en 1974 por los presidentes de los bancos centrales del llamado "Grupo de los diez". El fin principal del organismo es homologar la supervisión a internacionalmente, para lo cual se basa en dos principios: (1) que ningún banco extranjero quede eximido de supervisión y (2) que la supervisión sea "adecuada". La convergencia de los estándares de supervisión es su principal objetivo. La entidad, sin embargo, no tiene poder mandatorio: únicamente emite guías y prácticas recomendadas y su mayor autoridad proviene del aval de los presidentes de los bancos centrales de sus países miembros y del compromiso de éstos de implementar sus acuerdos.

Aunque el Comité ha publicado innumerables documentos desde su fundación, en 1988 emitió por primera vez una metodología para medir el capital de las entidades, denominada *Convergencia Internacional de Medición del Capital y Estándares de Capital* (BCBS, 1988), mejor conocido como "Acuerdo de Capital de Basilea" o simplemente "Basilea I". En este acuerdo establecía una metodología básica para medir el riesgo de crédito y establecía un estándar de capital mínimo sobre riesgo de 8 por ciento, el cual debería ser alcanzado en un período de cuatro años.

Este esquema básico –basado exclusivamente en riesgo de crédito– fue mejorado. En efecto, en 2004 el Comité emitió una versión revisada de los estándares –conocida comúnmente como "Basilea II" (véase BIS, 2004 y BIS 2006). Estos nuevos principios se basaban ya no solo en un único aspecto regulatorio (capital sobre activos ajustados por riesgo) –el cual, además, fue refinado– sino en dos nuevos objetivos o "pilares", a saber (1) supervisión (tanto de los procesos internos de las entidades como de la adecuación del capital) y (2) lograr una mayor disciplina de mercado mediante una mayor difusión de información. Un aspecto interesante es que este esquema revisado introdujo dos nuevos aspectos para el cálculo de los activos ponderados por riesgo: el riesgo operacional y el riesgo de mercado.

Más recientemente, y como respuesta a la crisis financiera de 2007-2008, un nuevo conjunto de principios que ponen un particular énfasis en la administración de riesgos financieros ha sido emitido. Las reformas de

esta nueva iniciativa –conocida como Basilea III (BIS, 2010a)– se aplican al conjunto de los tres pilares establecidos en su antecesor, con modificaciones muy específicas. Lo fundamental de esta reforma busca incrementar la calidad del capital (se exige un componente de capital básico de al menos 4,5 por ciento, ya no 4 por ciento, y se introduce un "colchón" de capital de 2,5 por ciento para llevar el total de capital a 7,5 por ciento) e introduce por primera vez estándares de liquidez (uno de los riesgos que probó ser más importante durante la crisis), incluyendo una razón de cobertura de liquidez (véase BIS, 2010b). Por otra parte –y esta ha sido una de las principales innovaciones de la norma– establece que las firmas denominadas "instituciones financieras sistemáticamente importantes" (o SIFI por sus siglas en inglés) tengan una mayor capacidad de absorber pérdidas (lo que al final se traduce en mayores aportaciones de capital). El texto de la nueva regulación fue publicado apenas en diciembre de 2010 y dependerá de cada regulador definir el cronograma para cumplir con los nuevos requerimientos.

FUENTE: Elaboración propia con base en información del sitio en internet del Bank for International Settlements.

La reciente crisis bancaria internacional puso en evidencia cómo los requisitos de capital establecidos en los Estados Unidos de Norteamérica y en algunos de los principales países europeos desde los acuerdos de Basilea I y II, resultaron insuficientes. Los niveles de capitalización bancaria que los países industrializados esperan alcanzar en 2019, se parecen más a los niveles de capitalización con que los bancos costarricenses enfrentaron exitosamente la crisis de 2007-2008.

Finalmente, debe mencionarse el instrumento de la supervisión prudencial. Este tiene como objetivo analizar la información financiera de las entidades para tratar de detectar debilidades en el manejo de sus activos o en la administración de riesgos. De esta forma, el regulador puede exigir cambios al sujeto regulado sin llegar a la intervención. Si bien esta

herramienta busca reducir las asimetrías de información que existen en la actividad, en no pocas oportunidades se le critica por cuanto utiliza mayormente información financiera pasada y toma decisiones basándose en razones financieras, lo que deja de lado aspectos cualitativos importantes. Los esfuerzos de los últimos años, en el ámbito mundial, por establecer una supervisión basada en riesgos, buscan cabalmente detectar debilidades en las instituciones que pueden ocasionar, en el futuro, serios problemas. La supervisión basada en riesgos, por ende, está basada en parte sobre juicios de valor del supervisor acerca de los niveles de riesgo con los que el banco opera y menos sobre resultados cuantificados del pasado. Eso plantea la necesidad de contar con supervisores suficientemente preparados y experimentados.

Es necesario insistir en que la regulación sería letra muerta sin la supervisión, ya que esta última permite corroborar el cumplimiento de las normas exigidas. A lo largo de este trabajo cuando nos referimos a reguladores estamos también incluyendo la función supervisora.

Peligros de la regulación excesiva

Como se ha expuesto, los mercados bancarios están lejos de ser perfectamente competitivos. No obstante, existe un nivel de suficiente competencia que promueve la innovación y la reducción de los costos de los servicios. En general, la banca se caracteriza mejor como una industria donde prevalece la competencia monopolística que como un monopolio natural. Por ello, el marco regulatorio en la banca no debería ser demasiado restrictivo, como ocurre con los llamados "servicios públicos" o "monopolios regulados". Esta es una cuestión fundamental, ya que una regulación excesiva puede

distorsionar el mercado (por ejemplo si imponen límites a las tasas de interés), o permitir que intermediarios poco saludables permanezcan funcionando a costas de la economía.

Debe evitarse caer en extremos de regulación, tales como:

- Crear una red de seguridad de dimensiones tales que sobrepase el objetivo de procurar que los bancos no quiebren, y que termina induciendo al banquero a tomar riesgos excesivos. Este es el consabido "riesgo moral", que ocurre cuando un agente actúa descuidadamente porque sabe que el costo de sus actos (u omisiones) será pagado por terceros.
- Permitir que el gobierno influya en los esquemas de regulación para lograr objetivos que van más allá de la seguridad y solidez del sistema financiero. Cuando esto sucede, el esquema de regulación deviene en un impuesto y en un mecanismo de transferencia de recursos financieros hacia ciertos segmentos de la sociedad y en detrimento del resto.

El regulador debe tener presente que cada vez que introduce una regulación, corre el riesgo de distorsionar el mercado. Por lo tanto, dicha regulación debe generar suficiente valor agregado para compensar su efecto distorsionador. Si no existe un valor agregado neto positivo (después de deducir los costos de la distorsión generados por la propia regulación), los costos de la regulación terminan siendo cubiertos por los clientes o por los accionistas.

Marco legal de la regulación y supervisión en Costa Rica

Para analizar el andamiaje en materia de regulación financiera en Costa Rica se debe comenzar por dos leyes fundamentales: la *Ley Orgánica del Banco Central* (7558) y la *Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional* (1644). La primera, vigente desde 1995, estableció como de interés público la fiscalización de las entidades financieras del país, para lo cual creó la SUGEF como un "órgano de desconcentración máxima" dentro del Banco Central de Costa Rica[6]. También en esa ley se define cuáles intermediarios financieros están sujetos a la fiscalización por parte de la SUGEF e incluso determina las disposiciones a seguir en caso de que alguna entidad enfrente una situación "irregular". La segunda ley, vigente desde 1953 pero modificada por última vez en febrero de 2011, establece que es la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) el ente autorizado para otorgar licencia para el funcionamiento de las entidades bancarias.

Otras leyes importantes para la SUGEF son la *Ley 8204* (legitimación de capitales y actividades relacionadas con el trasiego de estupefacientes), la *Ley 5044* (regulación de empresas financieras no bancarias) y la *Ley 7391* (regula la actividad de intermediación financiera que realizan las cooperativas).

Esas primeras leyes se enfocaban principalmente en la intermediación bancaria. No obstante, ya en 1996 vio la luz

6 Esto significa, en términos muy simples, que el superintendente posee autonomía de criterio. Esto quiere decir que, a pesar de que el Banco Central financia un alto porcentaje del presupuesto de la SUGEF, su presidente no ostenta ninguna jerarquía sobre el superintendente. Más aún, no puede tampoco darle directrices u órdenes específicas.

la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) –al promulgarse la *Ley del Régimen Privado de Pensiones Complementarias*– cuyas labores fueron ampliadas más tarde con la *Ley de Protección al Trabajador* de 2000. En 1997, con la publicación de la *Ley Reguladora del Mercado de Valores*, se crea la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), encargada de regular el mercado bursátil y el de carteras mancomunadas. Más recientemente, la *Ley Reguladora del Mercado de Seguros* de 2008 dio origen a la Superintendencia General de Seguros (SUGESE).

Por su naturaleza, ninguna de esas leyes establece normativa específica sobre aspectos regulatorios. Su objetivo es establecer las potestades de las superintendencias en materia de fiscalización de las entidades financieras y sus obligaciones. Para cumplir con ellas, cada una debe emitir su propia normativa. En general, es posible clasificar la normativa en las siguientes categorías:

- Reglamentos: son normas que establecen reglas de cumplimiento obligatorio generalmente sobre la composición de los activos, el capital y gobierno corporativo. El propósito de los reglamentos es lograr el cumplimiento de los objetivos establecidos en las leyes. Los reglamentos deben ser aprobados por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF, ver sección sobre el marco institucional).

- Acuerdos y resoluciones del superintendente: son disposiciones emitidas directamente por cada superintendencia, cuyo objetivo es aclarar o reforzar aspectos específicos mencionados en los reglamentos.

- Manuales de remisión de información: tienen como objetivo uniformar los formatos en los cuales las instituciones

supervisadas deben remitir información a los reguladores, como parte de la labor de supervisión prudencial. En algunos casos especifican también como han de calcularse algunos indicadores clave.

- Manuales contables: buscan uniformar la presentación de la información contable de las superintendencias utilizada en las labores de auditoría y estimación de riesgos.
- Circulares externas: su objetivo es meramente informativo. Son comunicados oficiales que el superintendente hace a los supervisados sobre temas diversos.

En los siguientes capítulos profundizamos en los aspectos normativos de la SUGEF, que es nuestro principal foco de atención. Basta añadir por ahora que el marco legal costarricense en materia de regulación financiera es relativamente joven, y como tal está aún en una etapa de cambios y mejoras. Esto es reflejo también de la apertura paulatina de los mercados financieros nacionales, que tomó fuerza apenas en la década de 1980 y que se encuentra aún en un proceso de consolidación.

Eso no significa que exista un ambiente de incertidumbre regulatoria. Pero debe reconocerse que los mercados financieros están en constante evolución: se crean nuevos instrumentos financieros –lo que trae aparejado riesgos no anticipados–; se amplía el ámbito de acción de los bancos –tanto en su parte activa como pasiva– que ahora es internacional, ya no regional; se diversifican las facilidades tecnológicas, lo cual permite una transferencia más ágil y rápida de recursos financieros. Incluso el crimen internacional utiliza cada vez métodos más sofisticados para cometer delitos financieros o encubrir dineros de procedencia ilícita.

Además, el sector bancario es económicamente fuerte y no es de extrañar que algunos de quienes forman parte en él estén políticamente bien conectados (excepción hecha de los bancos multinacionales). Es natural que los banqueros se opongan a nuevas leyes que fortalecen la regulación y supervisión de sus bancos, aunque esto vaya en contra de sus mejores intereses a mediano y largo plazo. Como tal, la aprobación de nuevas leyes bancarias encuentra siempre una oposición férrea. Leyes que podrían tramitarse en un par de años, tardan el doble o el triple del tiempo en ser aprobadas. Esto no es un fenómeno exclusivo de países como el nuestro.

Marco institucional de la regulación y la supervisión en Costa Rica

El marco institucional actual de la supervisión en Costa Rica está basado en la ya mencionada *Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional* y en la *Ley Reguladora del Mercado de Valores* (7732) de 1997. Cabalmente, esta segunda ley amplía el marco regulatorio más allá de los bancos y otros intermediarios financieros para incluir a la actividad bursátil y la de carteras mancomunadas. Con ello, se reconoce la necesidad de establecer una supervisión específica para cada uno de esos mercados, al tiempo que se hace necesario también crear un ente coordinador. El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), creado por esta ley, viene a cumplir la tarea de uniformar los criterios de regulación en los diferentes mercados financieros. Es un cuerpo colegiado que entre sus funciones tiene la de nombrar a los jerarcas de cada una de las cuatro superintendencias existentes y de solucionar los conflictos de competencia que se den entre

ellas. Antes de esa ley, las labores de coordinación eran realizadas por el Consejo Directivo de la SUGEF.

El CONASSIF está integrado por el Presidente del Banco Central de Costa Rica (BCCR), el Ministro de Hacienda y cinco miembros que designa la Junta Directiva del BCCR y que no pueden ser empleados públicos[7]. Las labores más importantes que realiza son las de nombrar –y remover– a los superintendentes, aprobar la normativa que las superintendencias proponen, dirimir diferencias entre supervisores y supervisados y ordenar la intervención de los entes regulados.

Es importante notar que esta estructura no riñe con el estatus de "órganos de desconcentración máxima" que tienen las superintendencias, ya que, a pesar de tener la potestad de poner o quitar a sus jerarcas, el CONASSIF no puede asumir las funciones propias de aquellas, o emitirles directrices. Tampoco puede el CONASSIF emitir normativa o regulación directamente; sólo puede aprobar aquella que propongan las superintendencias.

Más abajo jerárquicamente se encuentran las superintendencias. Estas entidades han sido creadas mediante leyes, con el fin específico de cumplir con los objetivos planteados en ellas. Las superintendencias realizan dos labores principales: emitir reglamentos –la forma en que la ley se ha de cumplir– y supervisar a los entes fiscalizados –asegurarse que

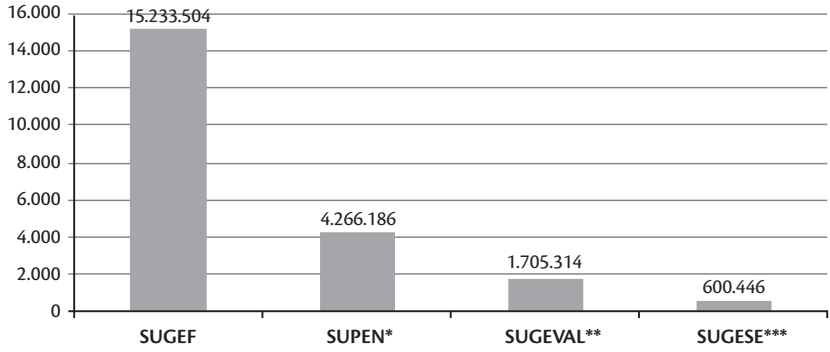
7 Una excepción a esta conformación ocurre cuando el CONASSIF debe ver asuntos relacionados con la SUPEN, en cuyo caso el Ministro de Trabajo toma el lugar del Ministro de Hacienda y se integra un miembro más designado por la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

los reglamentos sean cumplidos. Ya hemos mencionado a la mayoría de ellas, pero vale la pena hablar brevemente de cada una:

- La Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF): es la más antigua de todas y la que supervisa a la mayor parte del mercado financiero. Las entidades que fiscaliza generalmente se identifican como bancos (estatales o privados), aunque también se encarga de regular a otros intermediarios financieros, tales como organizaciones cooperativas de ahorro y crédito, empresas financieras no bancarias, entidades autorizadas del sistema financiero para la vivienda y entidades del mercado cambiario. La SUGEF vio la luz en 1995, aunque ya desde 1988 el país contaba con una Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF) –con estatus de órgano de desconcentración máxima–, que a su vez había sustituido a la llamada Auditoría General de Bancos, que fue creada en 1952, aunque como un departamento dentro del BCCR. A agosto de 2011, los activos bajo su supervisión se aproximaban a los 15.300 millardos de colones (Gráfico 1)

- La Superintendencia de Pensiones (SUPEN): se encarga de fiscalizar el Sistema Nacional de Pensiones, que incluye a los llamados fondos básicos (sistemas de beneficio definido) y los fondos complementarios (sistemas de contribución definida). La superintendencia data de 1995 y a agosto de 2011 la totalidad de activos que supervisaba sumaban poco más de cuatro millardos de colones (Gráfico 1).

Gráfico 1
ACTIVOS BAJO SUPERVISIÓN DE LAS SUPERINTENDENCIAS DEL CONASSIF
(Datos en millones de colones, a agosto de 2011)



* Incluye activos de las operadoras.
** Incluye activos de los puestos de bolsa y sociedades administradoras de fondos.
*** Monto de activos de las empresas aseguradoras. Datos a junio de 2011.

FUENTE: elaboración propia con base en datos de la SUGEF.

- La Superintendencia General de Valores (SUGEVAL): su objetivo es la regulación del mercado de valores, que también incluye a las inversiones de carteras mancomunadas. Aunque en términos de los activos que supervisa es la tercera institución en importancia, hay que advertir que, en el caso de puestos de bolsa, los datos del Gráfico 1 sólo incluyen los activos propios, ya que estas empresas no administran recursos de terceros, sino que sólo ejecutan operaciones; así, para medir la actividad de estas empresas acaso sea más adecuado observar el flujo de transacciones.

- La Superintendencia General de Seguros (SUGESE): es la más reciente de las cuatro superintendencias (se creó en 2008 con la promulgación de la ya mencionada *Ley Reguladora del Mercado de Seguros*), debido a que el mercado de seguros ha sido de los que más tarde se

ha abierto a la competencia. Por esa misma razón, de los poco más de seiscientos millardos en activos de las empresas aseguradoras a junio de 2011, el 97 por ciento pertenecía al Instituto Nacional de Seguros (INS), empresa estatal, la cual, desde su fundación en 1924 y hasta 2008, gozó del monopolio de oferta y comercialización de seguros en Costa Rica.

Los objetivos de este capítulo, como se indicó anteriormente, son introducir al lector a las justificaciones acerca de por qué deben regularse los mercados financieros en general, explicar el sistema nacional de supervisión financiera y brindar una perspectiva del papel de las diferentes instituciones encargadas de esa labor. De este modo, los temas tratados más adelante podrán ser expuestos de una mejor manera. Existe, sin embargo, una amplia literatura sobre el tema[8] y las superintendencias han puesto a disposición del público varias fuentes de información a las que el lector interesado puede acudir, en especial los sitios en internet mencionados en las referencias.

A partir del siguiente capítulo nos concentraremos en las actividades de la mayor de las superintendencias, la SUGEF, específicamente en el período comprendido entre febrero 2004 y febrero de 2009, en el cual el autor dirigió a la entidad. Nuestro objetivo es presentar al lector las experiencias de la función pública desde el punto de vista del regulador. No esperamos que el lector coincida en todo lo que a continuación se expondrá, pero sí que –con la ayuda de la retrospectiva– conozca los motivos de las decisiones tomadas, los riesgos que implicaban, los obstáculos encontrados en el camino y también las tareas pendientes.

8 Especialmente refiérase a Santos (*op. cit.)*.

CAPÍTULO

II

PUNTO DE PARTIDA

Entorno económico

El 2003 fue un año bueno para la economía costarricense. De acuerdo con cifras del Banco Central de Costa Rica (BCCR), el crecimiento real de la economía alcanzó el 5,6 por ciento –una cifra alta tomando en cuenta que en los tres años anteriores no había superado el 3 por ciento– lo anterior generado en buena parte por un sector exportador cada vez más boyante. Costa Rica había dejado ya de ser una economía agroexportadora y una serie de industrias nuevas irrumpían con fuerza, en especial aquellas que se beneficiaban del régimen de zonas francas. La importancia de las exportaciones no tradicionales se veía reflejada en el hecho que el BCCR reportaba los datos de cuentas nacionales con y sin el aporte de la industria de "alta tecnología"[9].

Pero no todo era color rosa: la expansión económica no se estaba traduciendo en más empleos y, lo que es más importante aún, el país arrastraba un déficit fiscal considerable. La

9 Para un análisis detallado de la evolución de la economía costarricense en el año 2003, véase Mesalles (2004).

discusión sobre la conveniencia o no de suscribir el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (conocido como CAFTA, por sus siglas en inglés) se comenzaba a extender demasiado, y eso no era bien visto por los demás socios comerciales y por el sector exportador, que era el más dinámico en ese momento. Eran también los años en que la inflación aún marcaba dos cifras y conocer el tipo de cambio nominal de mañana era tan fácil como sumar dieciséis céntimos al de hoy. El BCCR, aún comprometido con un régimen de tipo de cambio de flotación controlada entre el colón y el dólar –conocido como "minidevaluaciones"– debía absorber cualquier entrada de la divisa norteamericana que amenazara con alejar su precio de un objetivo basado en determinadas reglas[10]. Esto lo obligaba a emitir colones (para adquirir dólares) y, a la larga, esto ejercía presión al alza en los precios de los bienes y servicios.

Por otra parte, las condiciones externas le complicaban al Ente Emisor el logro de su objetivo dual de mantener estabilidad de precios con un tipo de cambio controlado. Desde hacía algún tiempo, el mundo entero se encontraba inmerso en una dinámica que probaría tener serias consecuencias años más tarde y que se podría resumir en una frase: "mucha liquidez y muy barata". Efectivamente, luego de la crisis

10 En particular, una regla utilizada por el BCCR era la llamada "paridad de poder de compra", que, en términos simples, parte de la premisa de que, en presencia de costos de transacción insignificantes, cualquier divergencia entre el precio nacional e internacional de un bien se debe únicamente diferencias en los tipos de cambio nominales. Un corolario de esta proposición es que la devaluación o depreciación de una moneda con respecto a otra debería reflejar las diferencias de inflación entre ambas economías.

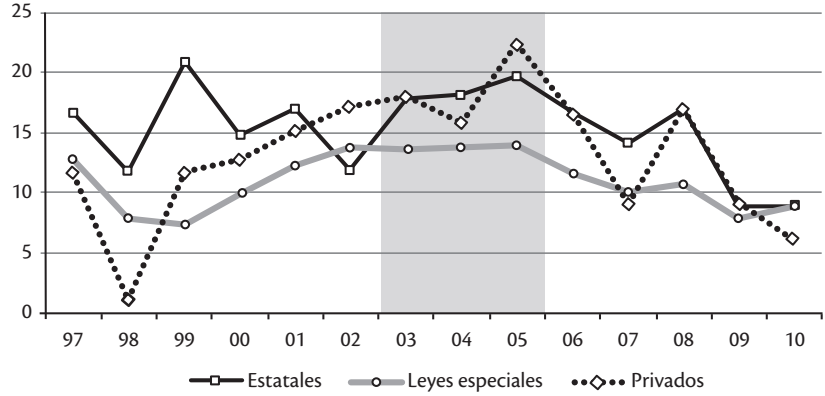
bursátil de los años 2000 a 2002, cuando la llamada "burbuja de internet" finalmente estalló y las acciones de compañías estadounidenses perdieron casi el 50 por ciento de su valor[11], la Reserva Federal –el banco central estadounidense– había optado por una política de tasas bajas, preocupada en ese momento por evitar una espiral deflacionaria. El problema fue que, dos años después, todavía la tasa de interés de política monetaria continuaba en un nivel muy bajo con respecto de la inflación básica y el desempleo. Cuando las tasas se mantienen bajas por demasiado tiempo, las consecuencias pueden ser igualmente graves: la liquidez propicia un endeudamiento excesivo, los bancos relajan sus criterios para otorgar crédito y en el peor de los casos surgen burbujas especulativas en activos como las acciones o los bienes inmobiliarios. No son pocos los que señalan a esta política de "dinero barato" de Allan Greenspan –en ese momento el presidente de la Reserva Federal– como una de las causas del excesivo crédito a clientes denominados *subprime* que desembocó finalmente en la crisis financiera mundial de 2007-2009. Al tiempo que esto ocurría, Costa Rica logró un mayor acceso al crédito externo dada su relativa buena calificación de crédito con respecto a la de otros países de la región en ese momento.

En medio de esa aparente exuberancia, no es de extrañar que al sector bancario nacional también le fuera bien. En el año 2003, las instituciones bancarias costarricenses habían alcanzado los niveles de rentabilidad más altos en siete años (la única excepción siendo los bancos estatales, cuya renta-

11 Esa fue aproximadamente la pérdida de valor del índice accionario Standard and Poor's 500. Este es un índice que pondera el precio de las 500 mayores empresas estadounidenses según su valor de mercado.

bilidad había alcanzado un impresionante 21 por ciento en el año 1999, ver Gráfico 2) y el crecimiento del sector de servicios financieros en ese mismo año fue mucho mayor al del resto de la economía. El crecimiento del crédito bancario al sector privado, si bien ese año no fue tan espectacular como el observado a finales de la década de 1990 (en 1998, el crédito bancario al sector privado se incrementó en 35 por ciento), había promediado el 12 por ciento en los primeros años de la década del 2000.

Gráfico 2
RENDIMIENTO SOBRE EL PATRIMONIO DE ALGUNAS ENTIDADES SUPERVISADAS POR SUGEF, 1997-2010
(A diciembre de cada año)



FUENTE: elaboración propia con base en datos de la SUGEF.

Si esa rentabilidad más alta era producto o no de una mayor toma de riesgos por parte de los intermediarios es un asunto difícil de determinar, toda vez que en esos años las tasas de interés en colones aún rondaban niveles de entre 15 por ciento y 20 por ciento. Sin embargo, llama la atención cómo el Fondo Monetario Internacional (FMI) había señalado con particular énfasis una serie de vulnerabilidades a las que es-

taba expuesto el sistema financiero nacional, entre las que se pueden citar (FMI, 2003):

- Una presencia preponderante de la banca estatal dentro del mercado bancario, lo que implicaba una serie de riesgos para todo el sistema, no solo por la obligación contingente que dicha presencia significa para el Estado, sino también por la fuerte participación de estos bancos en la tenencia de títulos de deuda del gobierno. Además, esto ponía tanto a los depositantes como a los posibles competidores en una posición desventajosa, ya que la garantía estatal se traduce en menores costos de captación para los bancos estatales, los cuales en muchos casos pierden el incentivo para ofrecer sus servicios de manera eficiente.

- Dolarización: el sistema de "mini-devaluaciones" había animado a muchos costarricenses a obtener créditos en dólares, ya que el riesgo cambiario era en gran parte asumido por todos los contribuyentes en la forma de mayor inflación. Con las tasas de interés internacionales en sus niveles más bajos en muchos años, ese incentivo se había incrementado y, por ende, imponía un alto riesgo para la salud financiera de las instituciones financieras, que en muchos casos prestaban a individuos sin ingresos denominados en dólares.

- Banca domiciliada en el exterior (llamada comúnmente *offshore*): esta había sido la respuesta del cada vez más creciente sector bancario privado para obtener una ventaja competitiva sobre sus contrapartes estatales. La existencia de estos bancos domiciliados en el exterior imposibilitaba que el supervisor pudiera valorar el verdadero perfil de riesgo de las entidades.

A pesar de que el entorno económico beneficiaba a la industria bancaria, lo cierto es que habían grandes vacíos de información que impedían evaluar los riesgos asumidos por los intermediarios. ¿Era el crecimiento observado una respuesta a mayores perspectivas de crecimiento de la economía o el reflejo de una mayor toma de riesgos en un ambiente de tasas bajas y supervisión laxa? Muchas veces el banquero, en su afán de generar las mayores utilidades para los accionistas, se ve en la necesidad de superar los niveles de utilidades año tras año, fijándose metas cada vez más ambiciosas que lo empujan a involucrarse en actividades más riesgosas o a aceptar mayores niveles de concentración de riesgo en las actividades que ofrecen la mayor rentabilidad.

Para el supervisor, por su parte, la preocupación principal es la *supervivencia* de los participantes en el mercado; la *rentabilidad* viene a ser un objetivo secundario, por decir lo menos. Y para asegurar la supervivencia, es indispensable implementar un adecuado manejo de los riesgos. ¿Existía ese adecuado manejo de riesgos en nuestro país en 2003? A continuación hacemos una valoración del entorno regulatorio prevaleciente en Costa Rica a esa fecha.

Entorno regulatorio

Conviene repasar el estado de la regulación bancaria a comienzos del año 2004, fecha en la que el autor asumió las riendas de la SUGEF. El lector familiarizado con el tema notará que muchos de los señalamientos fueron oportunamente corregidos o modificados; ahora se busca presentar las condiciones existentes en aquel momento.

A finales del año 2001, una misión conjunta de funcionarios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial visitó Costa Rica. Su objetivo era comprobar los avances de la supervisión bancaria señalados previamente como parte de la llamada Evaluación sobre la Estabilidad del Sistema Financiero[12] (o FSAP, por sus siglas en inglés). Las principales conclusiones de esta evaluación se encuentran en un documento publicado en 2003 (véase FMI, *op. cit)*, que constituye una interesante valoración "desde afuera" de la situación del país en materia regulatoria.

El FMI reconocía una serie de avances que el país había llevado a cabo y que, en su opinión, constituían pasos en la dirección correcta hacia el fortalecimiento de la supervisión. Vale la pena repasarlos como punto de partida:

- Requerimientos de capital: el CONASSIF había aprobado en 2002 el Acuerdo SUGEF 21-02, llamado *Normas para determinar la suficiencia patrimonial de los grupos financieros y otros conglomerados* (SUGEF, 2002a), en el cual se explica de manera detallada cómo calcular el capital de las entidades y también el monto de los "activos ponderados por riesgo". Aunque ya existían antecedentes de normativas que intentaban tratar el tema de la suficiencia patrimonial[13], la nueva regulación

12 El FSAP es un programa del Fondo Monetario Internacional establecido en 1999, cuyo objetivo es llevar a cabo un análisis profundo del sector financiero de los países. Este, a su vez, constituye un pilar fundamental de la llamada Consulta del Artículo IV, que son estudios sobre la situación de la economía de los países miembros realizados anualmente por el FMI.

13 Véase, por ejemplo, el Acuerdo 23-00, *Normas para establecer la suficiencia patrimonial de las entidades fiscalizadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras*, de di-

trataba de alguna manera de subsanar la imposibilidad de supervisar a las entidades de manera consolidada, incorporando una provisión que obligaba a las empresas "no reguladas" dentro de un grupo financiero a mantener como capital al menos el 20 por ciento del total de activos o, alternativamente, el 10 por ciento del total de activos ponderados por riesgo si se daba acceso al regulador a toda la información necesaria para evaluar los riesgos de la entidad[14].

- Información contable: a finales de 2002 se aprobó la *Normativa contable aplicable a los entes supervisados por SUGEF, SUGEVAL, SUPEN, y a los emisores no financieros* (Acuerdo 34-02), que buscaba implementar la mayoría de las *Normas Internacionales de Información Financiera* (conocidas como NIIF) como el estándar contable entre los entes supervisados. Esto fue un paso muy importante hacia la uniformidad en la presentación de la información financiera.

- Normas contra el lavado de dinero: la SUGEF había ya emitido guías para la aplicación de la política de "conozca a su cliente"

- Supervisión conjunta de la banca *offshore:* ante la imposibilidad de lograr una completa supervisión de las actividades bancarias que las entidades que operaban en el país mantenían en el exterior, la SUGEF optó por, al menos, llegar a acuerdos (memorandos de entendimiento) con entidades supervisoras de otros países, como

---

ciembre de 2000 y su antecesor, el Acuerdo 10-96 de diciembre de 1996, del mismo nombre.

14 Sin embargo, para el año 2004 este requisito ya no estaba en vigencia.

Panamá, Honduras y Colombia. En teoría esto le permitía, realizar inspecciones *in situ*, aunque siempre de manera conjunta con el regulador anfitrión. En la práctica, sin embargo, este tipo de convenios no funcionaron.

- Administración de riesgos: la SUGEF también buscó asesoría con entidades del exterior. Particularmente importantes fueron los contactos con el Banco de la Reserva Federal de Atlanta, entidad que brindó capacitación en el desarrollo de herramientas para medir riesgos y también en la creación de sistemas de información.

- Además, ya desde 1996 el país contaba con un modelo para valorar el desempeño de las entidades en varias áreas, más conocido como CAMELS[15]. Esta metodología fue actualizada en 2000, para incluir la sensibilidad a riesgos de mercado (ausente en la primera versión) y dar menor importancia al tema de la rentabilidad, menos relevante para el supervisor.

A pesar de esos progresos innegables –que, para mayor mérito, fueron realizados en un corto período de tiempo– persistían debilidades dentro del sistema de supervisión señaladas por el mismo FMI.

Sin duda la principal debilidad concernía a la supervisión consolidada. Como bien apuntaba el organismo internacional, a primera vista el sistema bancario costarricense parecía estable y, en buena medida, sólido: la mora era relativamente baja y en promedio los bancos contaban con adecuados niveles

15 Las siglas CAMELS corresponden a los cinco componentes del modelo que utiliza la SUGEF para medir la situación económico-financiera de las entidades supervisadas: capital, activos, manejo, utilidades (*earnings*, en inglés), liquidez y sensibilidad a riesgos de mercado. Véase el Acuerdo SUGEF 24-00.

de capital como porcentaje de los activos ponderados por riesgo. Pero la solidez era parcial –o al menos no verificable–, pues gran parte de las actividades de los intermediarios no podía ser supervisada.

Por otra parte, también los grupos financieros costarricenses tenían filiales domiciliadas dentro del territorio nacional que las leyes no permitían supervisar (empresas de tarjetas de crédito, empresas de cobro de cartera vencida, empresas de factoreo y de arrendamiento) que imposibilitaban aún más conocer el verdadero estado de los mencionados grupos financieros.

Más serio aún era el hecho de que en las empresas que se encontraban bajo la jurisdicción de la SUGEF, persistían serias y recurrentes deficiencias en cuanto a la calidad de la información que se remitía al ente regulador. La información muchas veces era devuelta al ente supervisado por contener errores importantes.

Para rematar, existía en la regulación emitida por SUGEF un sesgo negativo importante a la hora que los entes supervisados calificaban el riesgo de los créditos. Cada vez que otorgan un préstamo, los bancos asumen el riesgo de que el cliente no pueda (o no quiera) pagar los intereses y principal a su debido tiempo. En otras palabras, los bancos asumen un riesgo de crédito. Con el fin de tomar las provisiones necesarias ante esos riesgos, los bancos deben realizar *estimaciones*; en otras palabras, deben reducir el valor de sus activos –y por lo tanto, de sus utilidades[16]– en un monto

16 Este es un principio contable de conservadurismo que aplica para empresas de cualquier industria pero que en la banca se vuelve aún más relevante. De la ecuación contable básica se sabe que el valor de los activos es igual a la suma de los pasi-

suficiente para cubrir esas pérdidas anticipadas. El monto de dicha reducción está determinado por ciertas características de cada deudor que define el ente supervisor: para clientes que representen riesgos más elevados, según esos criterios, deberán apartarse sumas mayores y, en algunos casos, no deberá otorgarse el crédito del todo.

Pues bien, en 1995 la SUGEF introdujo las *Normas generales para la clasificación y calificación de los deudores de la cartera de crédito* (Acuerdo SUGEF 1-95), cuyo objetivo consistía en que los bancos identificaran mejor el riesgo de crédito de su cartera, al clasificar a sus clientes de manera individual, primero según la naturaleza y el monto de las operaciones mantenidas y posteriormente en seis diferentes categorías de riesgo (desde "riesgo normal", hasta "dudosa recuperación"). Esa misma normativa establecía los porcentajes de cada operación que los intermediarios deberían separar como estimación (para las operaciones calificadas como "de riesgo normal" se debería estimar el 0,5 por ciento y para las de "dudosa recuperación" el 100 por ciento, ver Tabla 1).

---

vos más el patrimonio de los accionistas, que a su vez es igual a las contribuciones de capital más las utilidades retenidas. Así, cada vez que los bancos se ven forzados a aumentar sus estimaciones esto se ve reflejado tanto en su balance de situación como en sus resultados. Cuánto se ajusta cada uno dependerá de la disposición del intermediario y de la probabilidad de recuperar el activo.

Tabla 1
CLASIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES DE CRÉDITO
PARA PROPÓSITOS DE ESTIMACIÓN
(Acuerdo SUGEF 1-95)

Criterio	Categoría de riesgo	Estimación (porcentaje)
Criterio 1: endeudamiento mayor a 17 millones de colones (excluyendo deudores que sólo poseen créditos para vivienda)	A. Riesgo normal	0,5
	B1. Riesgo circunstancial	1,0
	B2. Riesgo medio	10,0
	C. Riesgo normal	20,0
	D. Con pérdidas significativas	60,0
	E. De dudosa recuperación	100,0
Criterio 2: endeudamiento menor a 17 millones de colones (excluyendo deudores que sólo poseen créditos para vivienda)	A. Riesgo normal	0,5
	B1. Riesgo circunstancial	1,0
	B2. Riesgo medio	10,0
	C. Riesgo normal	20,0
	D. Con pérdidas significativas	60,0
	E. De dudosa recuperación	100,0
Criterio 3: deudores exclusivamente con créditos para vivienda	A. Riesgo normal	0,5
	B1. Riesgo circunstancial	1,0
	B2. Riesgo medio	5,0
	C. Riesgo normal	10,0
	D. Con pérdidas significativas	30,0
	E. De dudosa recuperación	50,0

Fuente: Acuerdo SUGEF 1-95

Aunque el objetivo básico de esta normativa era el correcto, presentaba vacíos que hacían su aplicación poco efectiva, por decir lo menos. El problema principal, por la forma en que se estructuró, era que generaba un incentivo perverso: si bien forzó a los bancos a realizar un análisis de riesgo de las operaciones al formalizarlas, fue muy laxa en cuanto a obligarlos a hacerlo a conciencia y a mantener dicho análisis actualizado. La mayoría de los bancos calificaban a todo cliente nuevo como de mínimo riesgo, posponiendo así la necesidad de crear estimaciones contra las utilidades.

Esto hizo recaer la responsabilidad de valorar las carteras sobre los hombros de la SUGEF, la cual terminaba frecuentemente reubicando operaciones de crédito en categorías de riesgo más altas. Pero la SUGEF podía hacerlo sólo parcialmente, durante las visitas *in situ* que sus funcionarios efectuaban una vez al año. Como consecuencia, poco le interesaba al banquero calificar adecuadamente sus créditos antes de que la SUGEF lo hiciera[17]. Prueba de lo anterior eran los montos normalmente elevados que se recalificaban luego de las inspecciones de la SUGEF, –el FMI (*op. cit.*) los cita en el orden del 30 por ciento de la cartera–, pero también la existencia de varios casos que la entidad reguladora debió intervenir[18]:

- Banco Federado: intervenido el 2 de setiembre de 1998, luego de una fuerte corrida de fondos a causa de los problemas de la cooperativa de ahorro y crédito Coovivienda. Su quiebra se pidió en junio de 1999

17 A esto se debe añadir que, debido a la limitación de recursos humanos disponibles, la SUGEF sólo podía revisar una muestra de la cartera total de cada intermediario, práctica que por demás es la norma internacional.

18 Véase Delgado (2004a).

- Banco Bancoop: intervenido en diciembre de 1998, debido al deterioro de su cartera. Se pidió la quiebra en septiembre de 1999.
- Banco Solidario: intervenido en de marzo de 2000, luego de que la SUGEF determinara que el mejoramiento en la calidad de la cartera no correspondía a la realidad. Se pidió la quiebra en mayo del 2000.
- Banco Bantec: intervenido en agosto de 2003 debido a irregularidades en otras subsidiarias del grupo, entre ellos, la salud de algunos créditos. Los activos del banco fueron vendidos a otro banco en febrero de 2004.
- Banco Elca: intervenido el 29 de junio de 2004, luego de que la SUGEF encontró operaciones de crédito irregulares que consumieron el capital del banco, y más. Se pidió la quiebra el 21 de octubre de ese mismo año.

Los casos anteriores evidenciaban debilidades en el marco legal: sin los incentivos correctos era difícil *prevenir* una situación irregular. En la mayoría de ellos la cartera de créditos con atraso de más de 90 días era corregida fuertemente al alza luego de las inspecciones de la SUGEF. En otras palabras, créditos malos eran considerados como de alta calidad mientras que la SUGEF no probara lo contrario.

El FMI consideraba que el modelo CAMELS, el cual buscó subsanar estas deficiencias, también padecía de las suyas propias. Su problema principal, tal como estaba diseñado, era que no permitía comparar la fortaleza relativa de dos instituciones en condición de normalidad (pues la nota no era revelada), dando la impresión de que un banco "normal" lo era en todos y cada uno de los aspectos evaluados. Muy al contrario, si un banco estaba en una condición de

normalidad, tendría poco incentivo para corregir situaciones de riesgo que, ante un evento de mercado adverso podrían llevarlo a estar en irregularidad. Corregir esta situación y, a la vez, lograr una mayor disciplina interna de las entidades bancarias demandaba adoptar un sistema de calificación más gradual. Otra debilidad era que, al estar combinado un esquema de evaluación con el de intervención (las notas del CAMELS sirven también como detonante de intervención), podía darse el caso que un banco pasara de una calificación "normal" a otra anormal en un lapso corto[19]. En ese sentido, el modelo CAMELS podía dar señales equivocadas a los depositantes sobre dónde mantener sus recursos, aun cuando ese no era el objetivo primordial de la norma.

No menos importantes eran los riesgos provenientes del régimen cambiario del país, que hacían vulnerable al sector bancario ante choques externos desfavorables y propiciaba una alta dolarización, tanto de los depósitos como de las carteras de crédito, incluso para prestatarios cuyos ingresos no estaban denominados en esa moneda. El riesgo de esta alta dolarización era triple: (1) un choque negativo de origen externo sobre la economía –y por tanto sobre las carteras de crédito–, obligaría al Banco Central a aumentar de alguna forma las tasas de interés en colones, extendiendo el efecto del choque a las carteras denominadas en moneda local; (2) incrementaba el riesgo de liquidez para aquellos bancos que se financiaban en la divisa norteamericana y (3) exponía a la banca a riesgo de crédito en caso de una devaluación abrupta del colón. A esa fecha no existía ninguna normativa

19 La ley obliga a mantener todos esos procesos en confidencialidad. Ni el superintendente ni ningún otro funcionario de la SUGEF puede decir cuándo un banco cae en condición de irregularidad I o II, pues eso constituye un delito penal.

relativa al tema de la exposición al riesgo cambiario de las entidades. El riesgo cambiario era un asunto a cargo del Banco Central exclusivamente. En una situación de crisis, se suponía que el Ente Emisor terminaría subsidiando tanto a los bancos como a quienes se beneficiaban de menores tasas de interés en dólares.

En el caso del riesgo de liquidez, también existían una serie de debilidades. El riesgo de liquidez ha sido por mucho tiempo visto como un mal menor, a juzgar por la escasa normativa sobre esta materia. El seguimiento de este tipo de riesgo se había limitado al componente de liquidez dentro del modelo CAMELS, mediante el cálculo una razón –conocida como "calce de plazos"– que se basa en la volatilidad histórica de las cuentas a la vista para calcular las posibles salidas de fondos, lo cual desde luego es poco eficaz para medir la magnitud y la probabilidad de los retiros que ocurrirían en una situación de corrida bancaria. Pero, además, las posibilidades de las entidades para administrar su riesgo de liquidez de una forma adecuada eran limitadas: existía una gran dispersión en el mercado dinero (coexistían tres diferentes mercados de dinero, los cuales además eran poco profundos). No menos preocupante eran las dificultades para que los intermediarios financieros (en particular los privados) pudieran hacer uso del servicio de prestamista de última instancia del Banco Central. Aunque desde 1995, con la reforma a la *Ley Orgánica del Banco Central,* se le permitió a los bancos privados acceso a la ventanilla de redescuento, en la práctica obstáculos como el corto plazo al que se concede el crédito (30 días) y un proceso de solicitud engorroso, dificultaban el funcionamiento eficaz de esta facilidad.

Finalmente, un aspecto muy importante sobre el cual el país tenía un serio déficit en materia regulatoria era el de

la intervención bancaria. En esta área el FMI señalaba dos aspectos preocupantes. Primero, la altísima participación de la banca pública podía generar que se tomaran en cuenta consideraciones políticas en lugar de técnicas para decidir sobre la intervención del ente regulador. Segundo, relacionado con los problemas del CAMELS, se requería un esquema de disparadores simples y efectivos para corregir cualquier deficiencia en primera instancia dentro de las entidades. En otras palabras, la SUGEF no debería "intervenir" una entidad, si no por el contrario enfocarse en el cierre y resolución de aquellas entidades inviables, luego de haber agotado todas las posibilidades. Esto también porque, en la práctica, como el interventor designado por la SUGEF enfrenta un alto riesgo de administrar un banco que está ya en problemas –y que además pertenece a terceros–, lo normal era que estas intervenciones terminaran en el cierre del banco en cuestión. No se promovían soluciones, como por ejemplo recapitalizaciones, fusiones y adquisiciones.

Pero incluso el proceso de cierre y resolución tenía sus propios defectos. En primer lugar, el proceso se enfocaba en liquidar el balance de un banco. Esto podía generar que algunos activos se vendieran con pérdida. Además, esa forma de proceder podía tener consecuencias inconvenientes para el resto del sistema si otras entidades mantenían posiciones en esos activos. En segundo lugar, para el caso de los bancos públicos el proceso de liquidación era muy engorroso e implica inclusive la emisión de una ley. Como la única alternativa para liquidación se daba a través de los tribunales, este tipo de procesos se hacía excesivamente largo y otorgaba una participación limitada a los acreedores de la entidad.

Otra reforma que el FMI recomendaba está íntimamente ligada a las mejoras en el proceso de cierre y resolución, es la

introducción de un sistema de seguro de depósitos con límite de suma, en particular para los bancos del sector privado. También eventualmente se podría incluir a los del sector público, para así eliminar la distorsión existente en el mercado gracias a la garantía del Estado (ello podría llevarlos a tomar más riesgos de los que tomarían de no existir tal beneficio). Para esto, sin embargo, lograr la supervisión consolidada era un requisito, pues el costo del seguro de cada entidad debería estar ligado al riesgo que asume, y sólo teniendo un conocimiento total de su cartera es posible lograr una adecuada valoración de sus riesgos.

En resumen, a pesar de que en la superficie el sistema bancario costarricense parecía sólido, existía una serie de riesgos sistémicos:

- Una supervisión parcial de los grupos financieros, ya que las compañías *offshore*, así como importantes filiales costarricenses de las mismas, no podían supervisarse.
- Deficiente medición y monitoreo del riesgo de crédito.
- Falta de incentivos para la adecuada administración de riesgos dentro de las entidades.
- Alta dolarización financiera (activos y pasivos) debido a un régimen cambiario poco flexible, que exponía a la banca a choques negativos provenientes del exterior.
- Limitado manejo del riesgo de liquidez en situaciones de emergencia. Como lo evidenció las dificultades enfrentadas por un banco comercial privado durante una corrida bancaria en 2004, la función de prestamista de última instancia se hacía bajo condiciones que en la práctica imposibilitaban su uso.

- Un defectuoso mecanismo para intervenir a las entidades que enfrentan dificultades, con pocas alternativas a la liquidación total de los activos y que no promueve la participación del sector privado.
- Ausencia de un fondo de seguro de depósitos para bancos públicos y privados.
- Presiones de los bancos para incrementar la rentabilidad en un ambiente de mayor competencia entre la banca pública y privada y de la migración del sistema financiero hacia la utilización del dólar, donde las tasas y los márgenes de intermediación eran menores.

El país conoció muy de cerca el peligro de no tratar seriamente estos temas. Efectivamente, en el año 2004 dos episodios mostraron la debilidad del sistema financiero. Uno fue la llamada "crisis de los fondos de inversión", entre febrero y abril de ese año, cuando el ajuste a la baja en los precios de varios títulos de deuda externa costarricenses generó pérdidas de capital importantes a los fondos de inversión, ocasionando una estampida de cerca de 1.500 millones de dólares hacia los bancos (los activos bajo administración de los fondos de inversión disminuyeron en 47 por ciento en cuestión de seis meses). Este fenómeno también afectó a los fondos de pensiones, aunque en menor medida.

El otro episodio fue la corrida de depósitos que sufrió el banco BAC San José, apenas unos meses después, gestada por rumores sin fundamento sobre la solidez de esa entidad. Con ello quedó en evidencia cuán frágil puede ser la confianza de los depositantes. También demostró que los indicadores pasados –por más recientes que sean–, si bien ayudan al Superintendente a conocer a la entidad financiera, son poco útiles de cara al público en una crisis. Además, quedó

en evidencia la dificultad del BCCR para cumplir su función de prestamista de última instancia.

Más adelante se abordará con más profundidad estos eventos, pero sirvan de momento para ejemplificar cómo, a pesar del camino andado, aún quedaba mucho por hacer. No bastaba con exigir niveles mínimos para una serie de indicadores. Sin abandonar ese esquema, la normativa debería tener los incentivos adecuados para que el propio banquero evitara poner a su entidad en una situación de peligro, sino más bien que el banquero en su diario accionar asumiera una postura más preventiva. Si se tratara únicamente de monitorear indicadores, las entidades bancarias gozaban de buena salud, pero ¿estaban realmente preparadas para afrontar una situación de estrés?, ¿conocían realmente el riesgo de sus activos?, ¿eran proactivas a la hora de reevaluar el riesgo de sus carteras, mediante políticas de control interno, y de administración de riesgo? Es la opinión de quien escribe que nadie en Costa Rica estaba seguro de poder contestar esas preguntas de manera convincente. Como manifesté públicamente en varias oportunidades: "n*o se había caído nada porque no había temblado… no porque el edificio fuera sólido*".

Camino a seguir

La década de 1990, el esquema de supervisión prudencial tuvo algunas reformas. La labor, en ese momento, se centró en dotar al país de un andamiaje regulatorio básico. En los primeros años de la década de 2000 la SUGEF se impuso una tarea más ambiciosa: consolidar y fortalecer lo ya hecho y fortalecer la supervisión preventiva.

A partir del 2004, la SUGEF se propuso subir otro peldaño en el fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera. El objetivo fundamental era fomentar el crecimiento y el desarrollo de un sistema financiero robusto para generar estabilidad financiera. Con el fin de establecer el derrotero a seguir, en 2005 se elaboró una *Hoja de Ruta para el Fortalecimiento de la Supervisión* –de la que se presenta un resumen en el Anexo–, la cual contemplaba las áreas de acción prioritarias para hacer frente a las debilidades mencionadas líneas arriba:

- Lograr la supervisión consolidada de los grupos financieros.
- Fortalecer la suficiencia patrimonial de las entidades.
- Mejorar la supervisión prudencial.
- Mejorar la gestión de riesgo.
- Promover la disciplina de mercado.

El objetivo principal consistía en crear un sistema financiero *robusto*, no únicamente (o necesariamente) estable. Un mercado financiero puede ser estable –o aparentar serlo– mientras no se vea sometido a ningún choque. Ese sería un objetivo que acaso podría lograrse por mero azar; por el contrario, un sistema financiero robusto está hecho para resistir situaciones de estrés, aun cuando se sabe que ese no es el estado ordinario de las cosas. Así como se construye una casa sobre bases sólidas, se quería que los bancos estuvieran listos para soportar una crisis financiera de gran magnitud.

Crear un sistema financiero robusto es una tarea exigente. Demanda que la supervisión evolucione al mismo ritmo que la industria bancaria para evitar el llamado "arbitraje

regulatorio"[20]. Requiere que la institución supervisora capacite adecuadamente a su personal para migrar de un enfoque basado en razones e indicadores mínimos a otro centrado en analizar los riesgos. Los beneficios de un sistema financiero robusto para la economía son múltiples. Considérense por ejemplo los altísimos costos de las crisis de origen bancario, cuyos efectos negativos sobre el crecimiento económico no sólo son mayores sino que se extienden por un tiempo más prolongado que los generados por otro tipo de crisis, como por ejemplo fiscales o de los términos de intercambio[21].

Desde el comienzo se entendió que los principios de Basilea debían servir como principios rectores para cualquier cambio que se quisiera implementar. No obstante, desde 2004 se tomó la decisión –contra la crítica de algunos banqueros– de no intentar implementar los acuerdos de Basilea II, porque el país no estaba preparado para ello. Esta decisión resultó acertada. Se reconoció que los cambios regulatorios no ocurren en el vacío: cada sistema bancario tiene características propias que forzosamente condicionan el ritmo al que se puede actuar. Esto requería un balance entre la gradualidad necesaria para evitar efectos adversos en el sistema y el vigor requerido para avanzar siempre al ritmo más rápido posible.

Antes que intentar el cumplimiento cabal de los principios de Basilea II[22] se optó primero por avanzar en el cumplimiento pleno del acuerdo de Basilea I y de los *Principios para una*

---

20 Es decir, que los supervisados realicen ciertas actividades simplemente porque el capital regulatorio que exige el supervisor es menor que el riesgo que dichas actividades implican.

21 Al respecto véase FMI (1998).

22 El momento en que el autor asume las riendas de la SUGEF coincidió con la publicación de la segunda versión de los es-

Supervisión Eficaz (BIS, 2003), cuyo grado de cumplimiento era bastante bajo. Para culminar la implementación de ese primer acuerdo, era necesario hacer una mejor medición de los activos ponderados por riesgo (para incluir, por ejemplo, un cargo por riesgo de precios en las carteras de inversión, otro por riesgo cambiario, operacional y de tasas de interés).

Para avanzar hacia la implementación del acuerdo de Basilea II, ciertas precondiciones debían ser cumplidas:

- Lograr la supervisión consolidada de los grupos financieros.
- Fortalecer el marco legal existente para la supervisión y regulación.
- Crear en los bancos patrimonios económicos fuertes y no solamente niveles patrimoniales para cumplimiento regulatorio.
- Lograr una razón superavitaria de estimaciones a morosidad.
- Reducir la alta concentración en títulos del sector público de las entidades en ese momento.
- Mejorar la información disponible para los intermediarios financieros a través de una *central de crédito* que funcione adecuadamente y que les permitiese compartir y acceder al historial crediticio de los clientes de una manera eficaz y de bajo costo.
- Mejorar la gestión de riesgos. Cambiar la mentalidad entre los banqueros de que sólo las utilidades son importantes, hacia otra que otorgue la misma relevancia al manejo de los riesgos.

---

tándares de capital del Comité de Basilea para la supervisión Bancaria (Basilea II).

Así, antes de pretender implementar rápidamente Basilea II, era imperioso poner primero la casa en orden. Subsanar esas carencias no era algo que se lograría de la noche a la mañana, sino que implicaría un proceso de varios años. Este tema se considerará en un capítulo posterior, pero sirva la anterior lista como un bosquejo de las acciones a emprender. Por ello, en correspondencia de cada una de las deficiencias mencionadas anteriormente, se elaboró una "agenda de cambio"; un listado de áreas de acción en las que se enfocarían los esfuerzos durante la gestión de quien escribe:

- **Supervisión consolidada:** a través de reformas a la normativa existente, pero también reformando leyes y utilizando también la "persuasión moral". Como se dijo anteriormente, el país había logrado algunos avances, pero a partir de ahora se quería que el supervisor tuviera acceso ilimitado a todas las actividades de los bancos funcionando en el país, sin restricciones o condiciones.

- **Mejorar la gestión de riesgos:** una vez lograda la supervisión consolidada, particular esfuerzo debía ponerse en que los bancos se preocuparan por obtener los datos relevantes para la construcción de modelos internos de riesgo (*credit scoring* en inglés), permitida bajo Basilea II, para determinar los requerimientos de capital por riesgo de crédito. Un paso previo importante era el desarrollo de la mencionada central de deudores, mediante la cual los bancos obtendrían datos relevantes de sus clientes tales como identificación, capacidad de pago, historial crediticio, de manera actualizada y con un costo bajo.

- **Mejorar la evaluación del banquero:** diseñando una serie de alertas tempranas sobre aspectos tales como gobierno corporativo, acceso y uso de tecnologías de información, combate a la legitimación de capitales, manejo del recurso

humano, administración de los riesgos operativos y el cumplimiento de la normativa y las regulaciones.

- **Lograr bancos más fuertes:** incrementando el capital mínimo que se exige a los bancos[23], incentivando el uso de modelos internos para las carteras más importantes y mejorando el régimen de sanciones. Sobre este último punto, el FMI (*op. cit.*) llamó la atención sobre cómo el nivel de sanciones vigente, por tener poca gradualidad e imponer sanciones muy drásticas, terminaba siendo poco efectivo, ya que debido a la dureza de las sanciones no se aplicaba en la práctica.
- **Crear un seguro de depósitos:** de cobertura universal pero limitada y que fuera financiado por las entidades, discriminando aquellas entidades que asuman más riesgos.

Para alcanzar las anteriores reformas, también era necesario un cambio en la cultura organizacional de la SUGEF, no solo en lo que respecta al clima de trabajo, sino en actualizar los perfiles de los colaboradores, mejorar el sistema de incentivos, incrementar las capacidades interpersonales, analíticas y gerenciales del personal y en general promover la proactividad. También requeriría un mejoramiento en la plataforma mediante la cual la SUGEF recibe la información de las entidades supervisadas.

En estas líneas se ha tratado de hacer un diagnóstico de la situación en materia de supervisión existente en Costa Rica a comienzos de 2004. Se señalaron avances recientes, pero también debilidades y espacios para avanzar. En buena parte, este recuento se ha basado en una valoración hecha por

23 De US$10 millones a US$15 millones.

el FMI. Posteriormente, se expuso las tareas necesarias para hacer frente a dichas deficiencias. Una explicación más profunda de esas propuestas, cuánto se avanzó en ellas, los obstáculos enfrentados y otros aspectos relevantes se exponen a continuación. Esperamos con ello que el lector tenga una mejor comprensión de las razones por las cuales dichas medidas fueron tomadas y de la forma en que fueron aplicadas.

CAPÍTULO

III

HACIA UN NUEVO MODELO DE SUPERVISIÓN

En los capítulos anteriores se introdujo al lector al tema de la regulación. Se explicó que, para un regulador, el objetivo más importante debe ser lograr que los intermediarios financieros sobrevivan y se desarrollen, defendiendo así los intereses de la parte débil en este negocio que son los depositantes, en especial los pequeños sin mayor acceso a información o sin la capacidad para diferenciar los niveles de riesgo de las entidades. Más aún, se explicó cuál era el entorno económico y regulatorio al que se enfrentó el autor de estas líneas al asumir las riendas de la SUGEF, en el año 2004. Se señalaron las debilidades del sistema regulatorio y se esbozaron de manera general, las áreas de acción prioritarias.

Para la SUGEF el objetivo final, planteado de manera empírica con una férrea convicción que provenía más del instinto que de diagnósticos formales, consistía en lograr la supervi-

sión consolidada de los grupos financieros, idealmente con base en un enfoque basado en riesgos. Lo anterior chocaba con la realidad de las entidades *offshore,* propiedad de grupos financieros nacionales, que no eran supervisadas por la SUGEF y representaban una proporción importante de los activos de los grupos financieros, constituyéndose así en un escollo insuperable para lograr una efectiva supervisión basada en riesgos.

Al mismo tiempo, en el mercado local se estaba dando un fenómeno hasta entonces poco común: importantes bancos de capital local estaban siendo adquiridos por bancos multinacionales. Éste autor, habiendo sido banquero de uno de los principales grupos financieros nacionales de su tiempo, conocía la capacidad política del gremio financiero de capital local para detener o suavizar la normativa nueva que la SUGEF intentaba adoptar. Por el contrario, se esperaba de los bancos multinacionales una menor oposición hacia los cambios regulatorios o en la legislación. Debería aprovecharse esa coyuntura histórica. Haber planeado todo cambio legal y regulatorio hasta el último detalle hubiera hecho que dicha oportunidad se perdiera.

Una estrategia clara es necesaria para trazar el camino a seguir. Pero el ansia por tener totalmente claro el derrotero es un esfuerzo perfeccionista que impide el avance. La SUGEF tomó un enfoque más práctico al definir adonde se quería llegar –en este caso, la supervisión consolidada, idealmente basada en el enfoque de riesgos– aunque no se tuviera totalmente claro el cómo. Lo importante era avanzar en esa dirección, por cuanto cualquier esfuerzo de reforma se vuelve estéril si no se acompaña de avances concretos, de resultados. A partir de ahora, nos enfocaremos en describir

cuáles acciones fueron emprendidas para atacar las deficiencias detectadas.

Luego de las primeras discusiones en el seno del CONASSIF, se hizo evidente que lo que se pretendía generaba dudas sobre su factibilidad. Algunos escépticos consideraron que las pretensiones enfrentarían la férrea oposición de los banqueros locales, lo que las condenaba a quedarse en buenas intenciones. Salvo contadas excepciones, se obtuvo un tímido respaldo para la agenda de cambios propuesta para los siguientes años, los cuales se plasmaron en una presentación denominada *Hoja de Ruta,* que la SUGEF realizó a inicios de 2005 ante banqueros y periodistas. Esto fue algo novedoso, pues no había sido la costumbre intentar abarcar tanto en un quinquenio, ni avisarlo públicamente desde el inicio.

La *Hoja de Ruta* se basaba fundamentalmente en cambios regulatorios y no en cambios legales, por considerarse inicialmente que las leyes vigentes permitían lograr el objetivo de la supervisión consolidada. Conforme se fue avanzando en el primer año de labores, se hizo evidente la necesidad de basar muchos de los cambios regulatorios en interpretaciones de las leyes bancarias, así como del resto del ordenamiento jurídico, incluyendo la Constitución Política. Sin embargo, la interpretación de conceptos no ofrece bases sólidas para la regulación, pues puede llevar a disputas. Un ejemplo de esto fue el argumento constitucional de que el beneficio de la sociedad es superior al beneficio privado, con el cual la SUGEF intentó abarcar funciones, no del todo claras en la ley, para lograr el objetivo de supervisar a las *offshores.* Si bien dicha táctica rindió frutos en el corto plazo, pronto fue claro que dicho enfoque no representaba un andamiaje robusto sobre el cual planear una reforma ambiciosa a la supervisión. Fue

así como a principios de 2005, se elaboró un proyecto de ley para darle a la SUGEF las herramientas legales requeridas.

Cabe destacar que la mayoría de acciones mencionadas a continuación, a pesar de haber sido planteadas en diferentes reglamentos y normativas, y otras en proyectos de ley, en realidad forman parte de un solo conjunto de reformas a la legislación y a la regulación. Se buscaba, en última instancia, allanar el camino para migrar a un enfoque de supervisión consolidada basada en riesgos, y dejar de lado aquel que favorece el cumplimiento de ciertas razones e indicadores financieros, los cuales a menudo sólo eran logrados por una parte, y no la totalidad, de un grupo financiero. Así, fue necesario presentar en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que incluyera reformas más integrales, lo cual se hizo en septiembre de 2005 a través del diputado Bernal Jiménez. Este proyecto, conocido como *Fortalecimiento de la Supervisión Financiera y de su Régimen de Sanciones* (número 16.008), definía objetivos muy claros en cinco áreas:

- Supervisión: Establecer las atribuciones necesarias para lograr una supervisión consolidada de grupos financieros.
- Sanciones: crear un verdadero régimen de sanciones para las entidades supervisadas y el resto de entidades que integrantes de un grupo financiero.
- Liquidaciones en sede administrativa de entidades financieras supervisadas: establecer un procedimiento administrativo para liquidar forzosamente un intermediario en problemas.
- Protección: lograr la protección legal del supervisor.
- Información: transformar el Centro de Información Crediticia (CIC) para convertirlo en una herramienta útil para las entidades.

El proyecto estuvo estancado durante casi dos años en la Asamblea. Posteriormente, se modificó su redacción para hacerla más clara, se eliminó el capítulo de liquidaciones en sede administrativa, así como la sección correspondiente a la protección legal al supervisor, para simplificar el alcance de la reforma, y fue presentado de nuevo al Congreso. Dicho proyecto de Ley obtuvo un dictamen afirmativo de mayoría en 2008, cuando fue trasladado a la Comisión de Asuntos Hacendarios. Al momento de escribir estas líneas, aún no ha sido aprobado.

Un objetivo importante, desde el principio, era lograr los cambios legales para establecer el seguro de depósitos para la banca privada y pública, idealmente en igualdad de condiciones. No obstante, debido a la polémica que suscita este tema, se prefirió abordarlo en un proyecto de ley independiente que se presentaría una vez aprobado el primero. Desgraciadamente, no fue posible siquiera aprobar el primer proyecto dentro del quinquenio 2004-2009; por eso, a finales de 2008 –a pocos meses de concluir el mandato como Superitendente General de Entidades Financieras–, se conversó con funcionarios del Fondo Monetario Internacional para incluir el tema de los seguros a los depósitos dentro del diálogo con el país. Dicha idea fue aceptada, y el Fondo Monetario recomendó cumplir con ese objetivo. Eso dio como resultado la elaboración de un nuevo proyecto de ley presentado ante la Asamblea Legislativa, ya concluido el término del suscrito como Superintendente.

Debido a la lentitud de las reformas legales en nuestro país, la estrategia de la SUGEF fue lograr el mayor número posible de cambios en la normativa que no requirieran de modificaciones a las leyes existentes, mientras se lograban las aprobaciones legislativas. Se hacían cambios regulatorios

que no eran perfectos, pero sí factibles dentro de la legislación vigente. Un ejemplo de esto es la utilización de mecanismos anacrónicos como el de solicitarle por escrito a cada deudor del Sistema Bancario Nacional su autorización para brindar a los otras entidades financieras un resumen de su historial crediticio. Esto obligó a la SUGEF a almacenar cerca de un millón de autorizaciones para operar su Central de Información Crediticia, cuando lo más práctico hubiese sido un simple cambio en la legislación. Pero si dicho cambio no se lograba, de igual forma se alcanzaría el objetivo aunque de manera menos eficiente.

No en vano, durante los cinco años que quien escribe estuvo al mando de la SUGEF, se emitieron 14 nuevas regulaciones y sobre estas, a su vez, se realizaron cincuenta y nueve modificaciones. Sobre las más importantes tratan los siguientes párrafos (ver Tabla 2). La máxima que privó fue que lo importante para avanzar es tener claro el objetivo, y contar con una idea aproximada de cómo lograrlo. Si se pretende el perfeccionismo de tener todo resuelto antes de dar un paso, se corre el peligro de la inacción. Los cambios en la normativa reseñados en la Tabla 2 evidencian el objetivo de aprovechar las oportunidades para lograr cambios, dejando el perfeccionamiento de las mismas a una etapa posterior a su puesta en ejecución.

Supervisión consolidada

Líneas arriba se señaló como el principal problema de la supervisión bancaria en Costa Rica el hecho de que el supervisor no tuviera acceso completo a las actividades realizadas por los grupos financieros inscritos bajo la legislación costarricense. A primera vista, esto pudiera

parecer un contrasentido, puesto que todos los grupos financieros están obligados a presentar a la SUGEF, en forma consolidada, sus estados financieros intermedios (de manera mensual) y auditados (una vez por año). Pero una serie de cambios introducidos a la legislación en 1995, a instancias de los propios banqueros (el suscrito autor se incluye entre ellos), establecía que los grupos financieros no están obligados a mostrar información desagregada sobre sus operaciones crediticias y financieras. Por ende, las entidades *offshore* de los grupos financieros no podían ser supervisadas por la SUGEF. Más aun, únicamente las entidades de un grupo financiero domiciliadas y que ejercen intermediación financiera localmente están sujetas a la supervisión de la SUGEF. Compañías locales pertenecientes a un grupo financiero, tales como arrendadoras, empresas originadoras de tarjetas de crédito o dedicadas al descuento de facturas (actividad conocida como factoreo), no pueden ser supervisadas por la SUGEF. A partir de esa realidad realmente bizantina, los bancos pueden llevar a cabo el llamado "arbitraje regulatorio", definido como aquellas prácticas cuyo objetivo es aprovechar las diferencias entre el riesgo real (o económico) de las actividades emprendidas y el que el regulador estima como adecuado. Un ejemplo de este arbitraje regulatorio ocurre si, por ejemplo, la exigencia de capital que se establece para un préstamo es diferente a la de un título valor emitido por la misma empresa a la cual se le hace el préstamo. En ese caso un banco tendrá un incentivo para preferir comprar títulos valores emitidos por la empresa que otorgarle directamente préstamos, a pesar de que el riesgo económico es prácticamente idéntico.

Tabla 2
NUEVA NORMATIVA Y MODIFICACIONES A LAS YA EXISTENTES DURANTE EL PERÍODO 2004-2009

Modificación	Código SUGEF	Fecha de aprobación por el CONASSIF
Nueva normativa		
Normativa para el cumplimiento de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas, Ley 8204.	12-04	29 de junio de 2004
Reglamento Sobre el Grupo Vinculado a la Entidad.	4-04	4 de noviembre de 2004.
Reglamento sobre Grupos de Interés Económico.	5-04	4 de noviembre de 2004
Reglamento de Auditores Externos y Medidas de Gobierno Corporativo aplicables a los sujetos fiscalizados por SUGEF, SUGEVAL y SUPEN.	32-05	20 de enero de 2005
Normativa para la inscripción ante la SUGEF de personas físicas o jurídicas que realizan algunas de las actividades descritas en el Artículo 15 de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas, Ley n° 8204.	No disponible	14 de abril de 2005
Reglamento para la Calificación de Deudores	1-05	24 de noviembre de 2005
Reglamento sobre la Distribución de Utilidades por la Venta de Bienes Adjudicados (Artículo 1 de la Ley 4631).	6-05	8 de diciembre de 2005

Modificación	Código SUGEF	Fecha de aprobación por el CONASSIF
Reglamento sobre Suficiencia Patrimonial de Entidades Financieras.	3-06	5 de enero de 2006
Reglamento del Centro de Información Crediticia	7-06	25 de mayo de 2006
Normativa para la inscripción ante la SUGEF de personas físicas o jurídicas que realizan algunas de las actividades descritas en el Artículo 15 de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas, Ley n° 8204.	11-06	17 de agosto de 2006
Plan de Cuentas para Entidades, Grupos y Conglomerados Financieros.	33-07	9 de abril de 2007
Reglamento sobre divulgación de Información y Publicidad de Productos Financieros.	10-07	11 de junio de 2007
Reglamento sobre Autorizaciones de Entidades Supervisadas por la SUGEF, y sobre Autorizaciones y Funcionamiento de Grupos y Conglomerados Financieros.	8-08	30 de mayo de 2008
Reglamento para la Autorización y Ejecución de Operaciones con Derivados Cambiarios.	9-08	30 de mayo de 2008

Tabla 2 *(continiación)*
NUEVA NORMATIVA Y MODIFICACIONES A LAS YA EXISTENTES DURANTE EL PERÍODO 2004-2009

Modificación	Código SUGEF	Número de cambios
Cambios en normativa existente		
Reglamento para juzgar la Situación Económica-Financiera de las Entidades Fiscalizadas.	24-00	7
Reglamento para juzgar la Situación Económica-Financiera de las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo para la Vivienda.	27-00	7
Normativa Contable Aplicable a los Entes Supervisados por SUGEF, SUGEVAL y SUPEN y a los Emisores No Financieros.	34-02	2
Reglamento Relativo a la Información Financiera de Entidades, Grupos y Conglomerados Financieros	31-04	3
Normativa para el cumplimiento de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas, Ley 8204.	12-04	1
Reglamento Sobre el Grupo Vinculado a la Entidad.	4-04	4
Reglamento sobre Grupos de Interés Económico.	5-04	4
Reglamento de Auditores Externos y Medidas de Gobierno Corporativo aplicables a los sujetos fiscalizados por SUGEF, SUGEVAL y SUPEN.	32-05	3

Modificación	Código SUGEF	Número de cambios
Normativa para la inscripción ante la SUGEF de personas físicas o jurídicas que realizan algunas de las actividades descritas en el Artículo 15 de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas, Ley n° 8204.	11-06	1
Reglamento para la Calificación de Deudores	1-05	16
Reglamento sobre Suficiencia Patrimonial de Entidades Financieras.	3-06	8
Reglamento del Centro de Información Crediticia	7-06	2
Reglamento sobre Autorizaciones de Entidades Supervisadas por la SUGEF, y sobre Autorizaciones y Funcionamiento de Grupos y Conglomerados Financieros.	8-08	1

El arbitraje regulatorio también puede darse cuando existe un tratamiento distinto para determinadas transacciones en diferentes jurisdicciones. Este es el origen de la banca domiciliada en el extranjero (mejor conocida como banca *offshore*), al tratar precisamente de aprovechar las diferencias en la regulación, de manera que las transacciones queden registradas ahí donde los costos regulatorios –es decir, los requerimientos de capital y las afectaciones a las utilidades– sean menores.

Las actividades de la banca *offshore* en Costa Rica se remontan a muchos años atrás –al menos desde los primeros años de la década de 1980–, en una época en que la banca

privada enfrentó una serie de restricciones para operar; entre ellas, la principal era la *Ley de la Moneda*, la cual permitía el repago en moneda nacional de préstamos efectuados en moneda extranjera a tasas de cambio que eran una fracción de las tasas de cambio de mercado. Dicho portillo en la Ley ocasionó la quiebra de entidades financieras y obligó a crear las *offshores* para poder exigir el repago de los préstamos en la misma moneda en que fueron desembolsados. Además, el Banco Central no permitía diferenciar ni las tasas activas y ni las pasivas de los bancos comerciales privados con las de los bancos estatales, haciendo harto difícil competir por depósitos del público o prestar de manera rentable. También existía la imposibilidad de realizar captaciones a la vista. Ante esta "represión financiera", los bancos privados tuvieron un gran incentivo para efectuar esas actividades a través de una entidad con licencia para realizarlas fuera de las fronteras nacionales (véase al respecto Camacho y González Vega, 1994 y F. Delgado, 2000). Con ello, cualquier supervisión sería incompleta hasta tanto no se tuviera acceso irrestricto a los estados financieros y, de manera desagregada, a las transacciones hechas por todas las compañías integrantes de un "grupo financiero". Es oportuno recordar que, por las razones explicadas en el primer capítulo de este escrito, al ser la banca una actividad que involucra un fuerte componente de riesgo moral para los depositantes, es obligación del supervisor asegurar que todas aquellas firmas que ofrezcan servicios de intermediación dentro de su jurisdicción sean efectivamente reguladas[24]. Claramente, cuando un banco pertenece a un

24 Nótese que la responsabilidad del regulador está delimitada por su espacio de acción legal. En otras palabras, por la "plaza" donde se supone debe actuar. Así, por ejemplo, mientras la oferta de servicios de intermediación por firmas no autorizadas en el territorio nacional es formalmente un delito, no cons-

grupo financiero, su suerte está íntimamente ligada a la de éste. Si se vigilara solamente al banco y no a todo el grupo financiero, no estarían siendo supervisados todos los riesgos a que está expuesto dicho banco.

Para entender mejor cómo se relaciona la *offshore* con el resto de empresas que conforman un grupo financiero, resulta oportuno describir cómo se organiza el negocio bancario en Costa Rica de acuerdo con las leyes vigentes. Al respecto, las dos leyes fundamentales son la *Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional* y la *Ley Orgánica del Banco Central*. La primera se enfoca exclusivamente en el negocio bancario, estableciendo la naturaleza jurídica de los bancos del estado y la manera como deben ser constituidos los bancos privados. Así, mientras los primeros son "instituciones autónomas de derecho público" –lo que significa que pueden emitir normas internas sin influencia del poder ejecutivo, aún cuando siguen estando regidos por el derecho público–, los bancos privados son simples sociedades anónimas.

Esta diferencia es fundamental, pues hace que la organización de los llamados "grupos financieros" –de la cual trata la *Ley Orgánica del Banco Central*– sea distinta entre bancos públicos y privados. Un grupo financiero es un conjunto de empresas que prestan diferentes servicios de intermediación, tales como bancos, puestos de bolsa, sociedades administradoras de fondos de inversión, operadoras de pensiones, casas de cambio, compañías de seguros. De acuerdo con la *Ley Orgánica*, el control de un grupo financiero está a cargo de

---

tituye tal el hecho de que un residente en el país, por cuenta y riesgo propio, decida mantener depósitos en un banco extranjero, o suscribir servicios de seguros con una compañía sin presencia en el país.

una sociedad controladora, cuyo único propósito es poseer acciones de las empresas del grupo (debe ser dueña de al menos el 25 por ciento del capital de cada una) y no puede realizar ninguna de las actividades en las que están involucradas sus subsidiarias. En el caso de la banca estatal, el arreglo es un tanto diferente, ya que el banco funge al mismo tiempo como sociedad controladora.

Se trate de un banco estatal o de uno privado, la entidad *offshore* no es sino una de las empresas del grupo financiero. Para la SUGEF, la presencia de estas entidades significaba una limitación en la labor de supervisión, toda vez que la *Ley Orgánica* obligaba a las sociedades domiciliadas en el exterior a tan solo "tener un capital de al menos US$3 millones" y a estar registradas "en alguna plaza bancaria aceptada por el BCCR". Como era de esperarse, ninguna de esas entidades tenía incentivos para cumplir con más que estos requisitos mínimos. Así, si bien hubo varios intentos por parte de la SUGEF por remediar esta situación, éstos no fueron fructíferos.

Uno de ellos fue la publicación, en 1997, del *Reglamento para la constitución, el traspaso, el registro y el funcionamiento de los grupos financieros (SUGEF 9-97)*, ya derogado. Este documento dedicaba un capítulo completo al tema de las sociedades *offshore*, con una serie de requisitos adicionales a los establecidos en la *Ley Orgánica,* para permitir a una entidad extranjera formar parte de un grupo financiero en territorio nacional.

Pero el reglamento tenía muchas deficiencias desde el punto de vista regulatorio y sin duda carecía de fuerza para poder, realmente, lograr una supervisión efectiva de las entidades *offshore*. En primer lugar, la normativa era hasta cierto punto

ingenua en la manera que trataba de evitar el uso de las entidades *offshore* para actividades consideradas ilegales en el país. En efecto, el reglamento establecía como un requisito para admitir a una empresa de este tipo en un grupo financiero la presentación de un acuerdo entre los accionistas de la sociedad controladora y la entidad *offshore* "en la que se comprometen a no realizar operaciones que violen el ordenamiento jurídico costarricense". En segundo lugar, dichas entidades estaban obligadas a entregar a la SUGEF únicamente "aquella información que el supervisor de la plaza donde se encontrase registrada la firma en cuestión permitiera", lo cual evidentemente dejaba al organismo regulador costarricense en una posición sumamente débil y a expensas de lo que dictaminaran autoridades en plazas que, ya fuera por la laxitud de su regulación o por el secreto bancario que imponía el ordenamiento legal, resultaban atractivas para la apertura de ese tipo de oficinas. Así, la información obtenida por los reguladores de las plazas *offshore* era prácticamente nula.

En pocas palabras, la normativa no cumplía su cometido. No en vano, la actividad de las *offshore* aumentó considerablemente a lo largo de la década de 1990, al punto que, para los seis grupos financieros que mantenían un banco *offshore,* a finales de 2005, dichas subsidiarias representaban el 70 por ciento del total de sus activos (E. Delgado, 2005a). De ahí los intentos continuos de la SUGEF por supervisarlos. La situación se agravó a finales de 2005, cuando la Procuraduría General de la República emitió, a raíz de una consulta formulada por la propia SUGEF, un criterio según el cual –a pesar de coincidir con la necesidad imperiosa de contar con supervisión consolidada de los grupos financieros locales– dejó claro que la SUGEF no tenía potestades para acceder a la información desagregada de

las carteras de activos y pasivos de las entidades *offshore*, que era necesaria para ejercer supervisión sobre ellas (PGR, 2005). Más aún, catalogó de improcedente el intento por lograr, a través de un pronunciamiento de la Procuraduría General de la República, lo que debía obtenerse a través de un cambio en la Ley. Fracasaron los intentos de acceder a la información sobre la composición de las carteras de activos y pasivos de estas entidades, y de verificarla mediante visitas *in situ*, como permitían los convenios que la SUGEF había establecido con las superintendencias de aquellas plazas. A partir de ese momento, la SUGEF debería contentarse con la información agregada suministrada por las propias entidades, y a la valoración del nivel de riesgo que ellas decidiesen asignarles (SUGEF, 2005c).

Si realmente el supervisor quería tener una visión completa de las actividades de los grupos financieros, se requería una normativa más estricta para ampliar los requisitos de operación para las entidades *offshore,* de manera que la mayoría de grupos financieros decidiese repatriar hacia sus bancos en Costa Rica sus operaciones en ese tipo de entidades. Quienes optaran por mantener sus operaciones *offshore* deberían ser controlados por el supervisor del exterior con el mismo celo que lo haría la SUGEF. Debía lograrse que el supervisor de la plaza externa tuviese los incentivos necesarios para ejercer una supervisión realmente efectiva. Si la SUGEF no iba a supervisar las *offshores,* que el supervisor en la plaza extranjera cumpliera realmente ese cometido. Eso se lograba exigiendo a las *offshores* operar con una licencia de tipo general que les permitía captar recursos de la plaza en donde estaban domiciliados. Ahora sí se lograría alinear los objetivos del supervisor nacional con los del supervisor externo.

Y eso exactamente se buscó con la introducción, en enero de 2008, del *Reglamento sobre autorizaciones de entidades supervisadas por la SUGEF, y sobre autorizaciones y funcionamiento de grupos y conglomerados financieros*, mejor conocido como el reglamento SUGEF 8-08. El nuevo reglamento atacaba el problema de las *offshore* de una manera relativamente simple: elevar los costos y complejidades de operación de esas entidades al punto de volverse poco atractivas de operar. Entre otras cosas, se exigió una licencia general –y no una licencia internacional– de una plaza aceptable a la SUGEF (ver Recuadro 2). Las licencias bancarias de tipo general permiten captar depósitos en la plaza en donde la entidad está domiciliada, no así el caso de las licencias de tipo internacional adonde se prohíbe captar en dicha plaza. Lógicamente, un supervisor bancario exigirá mayores requisitos de capital y provisiones para préstamos de dudoso cobro a las entidades bancarias que captan recursos en su mercado local. Cuando la entidad financiera capta en otro mercado, los desvelos del regulador tienden a ser más sobre el riesgo de lavado de dinero y no sobre los riesgos de solvencia y liquidez de un banco, porque si dicho banco llega a quebrar no afecta a los depositantes de su jurisdicción.

Gracias a la entrada en vigencia del Acuerdo 8-08, los propios banqueros dejaron de ser los únicos quienes controlaban sus operaciones, y los reguladores de las plazas extranjeras se vieron obligados a velar por el buen manejo del negocio. Ese cambio no solo introdujo requisitos de capital mucho mayores y ajustados a la realidad del complejo negocio bancario, sino que sometió a las *offshores* a una supervisión más efectiva. Asimismo, la normativa también implantó una serie de limitaciones a las operaciones de los bancos locales con su *offshore* (Delgado, 2008a). El arbitraje regulatorio empezó a cerrarse.

El nuevo reglamento introdujo una serie de requisitos más estrictos para aceptar a un banco domiciliado en el exterior dentro de un grupo financiero local, siendo el más importante la licencia bancaria general en la plaza en la que se encuentren registradas. Con ello, la SUGEF logró que el propio regulador "anfitrión" tuviera un incentivo real para supervisar adecuadamente a las entidades *offshore*. Pero, además, la SUGEF estableció requisitos más estrictos sobre las plazas aceptables (este es un aspecto apenas tratado con debilidad en la normativa anterior). Entre estos requisitos cabe mencionar:

- Permitir a la SUGEF la supervisión de los grupos financieros que cuenten con una compañía domiciliada en la plaza en cuestión.
- Exámenes *in situ* por parte del supervisor de la plaza, en los que se analizara aspectos de riesgo que afecten la solidez, liquidez y estabilidad de la entidad.
- Una serie de requerimientos mínimos sobre indicadores de liquidez, capital, concentración de riesgo de crédito, estimaciones, lavado de dinero, entre otros. Todos los requerimientos al respecto deberían ser al menos tan estrictos como los de la SUGEF.

En resumen, la estrategia de la SUGEF se enfocó en dos frentes. Por un lado ir a la raíz del problema (que al final de cuentas lo representan las jurisdicciones con supervisión laxa) y pedir requisitos sobre las plazas y, en segundo lugar, exigir licencias generales. Juntas, estas dos medidas asegurarían que ninguna entidad podría esquivar el control prudencial de la supervisión y, con ello, se lograba finalmente no depender de la buena voluntad de los supervisados.

Recuadro 2. Tipos de licencias bancarias

Una licencia bancaria es un documento oficial y obligatorio, necesario tener para ofrecer servicios bancarios en una determinada plaza. Este documento lo emite el regulador de la plaza donde está domiciliada la entidad. El tipo de licencia depende de cuáles actividades el banco desea proveer.

De acuerdo con la Corporación Federal para el Seguro de Depósitos de Estados Unidos (FDIC, por sus siglas en inglés, y que es la principal entidad reguladora del sistema bancario en ese país), existen dos tipos de licencia bancaria. La licencia *general* –conocida como licencia clase A–, la cual permite a un banco realizar operaciones en el territorio nacional así como en el extranjero; y la licencia *offshore* –conocida como licencia B o internacional–, la cual prohíbe a la entidad realizar actividades bancarias con los ciudadanos, o en la moneda local, del país que ha emitido la licencia. A menudo se habla de un tercer tipo de licencia, llamada "de representación" o licencia B restringida, que únicamente faculta a quien la obtiene para abrir oficinas en el país receptor para promocionar productos entre clientes potenciales, pero sin efectivamente prestar servicios en territorio nacional.

A partir de estas definiciones, para las autoridades de los países donde las entidades *offshore* se encuentran afincadas, el incentivo para supervisarlas es mínimo, pues por gozar de licencias internacionales, no podían llevar a cabo negocios con los ciudadanos de la plaza local y, por lo tanto no afectan a quienes la legislación les obliga a proteger. Lo que hagan esas entidades en otras plazas no es una prioridad para ellos.

Fuente: Elaboración propia con base en información del sitio en internet del Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC).

Estas reformas significaron, en efecto, el fin de la banca *offshore* como se conoció en Costa Rica[25]. El cambio en la normativa puso a los grupos financieros costarricenses con bancos *offshore* frente a una encrucijada: ¿debían solicitar la licencia general en las plazas donde se ubicaban esas compañías o debían cerrarlas definitivamente? En su gran mayoría, se decidieron por la segunda opción. Ya para finales del año 2008, la mayoría de esas entidades había cerrado (solo quedaban dos bancos *offshore* que se convirtieron en bancos de licencia general, uno propiedad del banco BCT y el banco BICSA, que ya operaba así desde hacía varios años).

Cabe mencionar, finalmente, que el objetivo buscado no era acabar con la banca domiciliada en el exterior. Como se dijo líneas arriba, en un determinado momento de la historia bancaria costarricense, la figura de la banca *offshore* permitió a la banca privada enfrentarse a los riesgos derivados de la anterior *Ley de la Moneda*, que regulaba los contratos en divisa extranjera y también a la represión financiera que caracterizó la mayor parte del Siglo XX, cumpliendo así una labor importante en el desarrollo del sector financiero costarricense. Pero, sin lugar a dudas, el peso específico de la banca *offshore* dentro de los grupos financieros era tan relevante que no podía permitirse que siguieran operando

25 Sobre este punto, llama la atención el editorial publicado en el periódico *La Nación*, el 16 de mayo de 2011, donde se afirma que "durante años, tanto el CONASSIF como la SUGEF ignoraron el controvertido tema de la banca offshore en Costa Rica". Esta declaración, aparecida casi tres años después de que se reconociera el cierre de la última entidad *offshore* por parte de un banco local, ameritó un descargo por parte del a la sazón superintendente Francisco Lay, dos semanas después (véase Lay, 2011).

sin una supervisión efectiva. Se buscó regularlas en primera instancia. La Procuraduría General de la República vino a confirmar que la SUGEF no tenía potestades regulatorias sobre las *offshores* y que se requería un cambio en las leyes. Se intentó cambiar la Ley. Pero fueron los propios banqueros quienes se negaron a aceptar que el mundo había cambiado y que ya no estábamos a inicios de la década de 1980. Con su oposición a ultranza al trámite de los cambios a las leyes bancarias, a la larga derivó en la desaparición de la industria de las *offshore* tal y como habían venido operando por casi treinta años.

Estos cambios obedecían –y nunca se enfatizará esto demasiado– a la necesidad de velar por los intereses de los depositantes, en especial los más pequeños con poca capacidad para diversificar su cartera de activos y efectuar, por su cuenta, la evaluación de las actividades de los bancos. Desafortunadamente, esa tarea no podía cumplirse a cabalidad si los grupos financieros mantenían empresas cuyas actividades la SUGEF no podía supervisar.

Hacia una mejor gestión de riesgos

Pero las entidades domiciliadas fuera del país no eran la única preocupación para la SUGEF. La mejor gestión de riesgos la ejercen los propios banqueros cuando tienen el conocimiento suficiente, incentivos, esquemas de gobernabilidad institucionales que operan efectivamente, personal idóneo y bien entrenado y sistemas de información suficientes para administrar bien los riesgos. El regulador, por más inspecciones *in situ*, nunca conocerá tan bien una institución como el propio banquero. Más aun, las regulaciones constituyen los elementos mínimos aceptables

que deben existir. Los sistemas de control de los bancos deben ser más exigentes que los requeridos por las regulaciones de la SUGEF.

Lamentablemente, las prácticas formales de administración de riesgos habían estado ausentes en las entidades financieras costarricenses durante casi toda su historia. En las épocas de mayor represión financiera, donde prácticamente la asignación de crédito por actividad era dictada desde el Banco Central, los bancos estatales eran simples ejecutores de un plan crediticio previamente establecido. Tenían pocos incentivos para dar un seguimiento efectivo a sus carteras. Los bancos privados nacieron desde cero y muchos de los primeros banqueros no tenían experiencia bancaria previa. Tomó muchos años lograr tecnificar los sistemas de control de riesgo. Bien sabido es el refrán de que toma seis meses formar un banco pero veinte años formar a un banquero. No fue sino hasta la introducción de los modelos de riesgo contenidos en los acuerdos de Basilea III que las entidades reguladoras –en el ámbito mundial y en el local– empiezan a propiciar cambios al respecto.

Con la aparición del Primer Acuerdo de Capital de Basilea, a finales de la década de 1980 y comienzos de la de 1990, comenzó un interés de parte de los banqueros nacionales por entender y administrar de una forma más proactiva los riesgos de sus entidades. Pero no fue sino hasta inicios del presente siglo cuando se creó, en uno de los bancos estatales, el primer departamento de riesgos con carácter de dirección, con un enfoque exclusivo en la medición y administración de los riesgos. Posteriormente, con la entrada al país de bancos internacionales, la tarea de medir riesgos evolucionó más rápidamente. Paradójicamente, si bien los bancos son entidades cuya razón de ser es la administración de riesgos,

han sido lentos en adoptar las mejores prácticas, algunas veces por desconocimiento y otras porque la introducción de dichas técnicas disminuyen, en el corto plazo, las utilidades.

Sin duda, los propios intermediarios financieros están en mejor posición para medir y apreciar los riesgos de sus carteras, porque tienen acceso a la tecnología y, más importante aún, a la información respecto de su exposición a cada tipo de riesgo. De hecho, el Comité de Basilea definió como uno de sus objetivos que los bancos, utilizando sus "modelos internos", asumieran la tarea de medición de sus riesgos, y que estas mediciones sirvieran para determinar el nivel de capital requerido (ver BIS, 2006). Sin embargo, este proceso debe ir acompañado de cerca por el supervisor, en especial en mercados como el costarricense en los que aún hay un largo trecho por recorrer respecto a esta materia.

La SUGEF, por otra parte, no se encontraba aún preparada para afrontar los retos que implicaba a adopción de los Acuerdos de Basilea II. Cuando se aplican nuevas regulaciones, se debe estar seguro de contar con la capacidad institucional y el recurso humano necesarios para poder aplicar la regulación de manera efectiva. De no ser así, mina la credibilidad del supervisor. También debe reconocerse que la SUGEF –y en particular, quien escribe estas líneas– no era de la idea de ver a los bancos aplicar modelos internos con el fin de medir y controlar sus riesgos, máxime cuando aún existían entidades domiciliadas en el exterior y la supervisión consolidada aún no fuese aplicada en realidad.

La regulación SUGEF 1-05

No es del interés del autor describir cada una de las regulaciones que se diseñaron y ejecutaron, sino más bien brindar una visión general del proceso de cambio del marco regulatorio durante el quinquenio 2004-2009. No obstante, cabe una mención específica al *Reglamento para la calificación de deudores* (SUGEF 1-05)*,* por sus implicaciones.

Si se aspiraba a regular las *offshores*, no se podría hacer con la normativa vigente sobre las estimaciones de crédito, pues presentaba serias deficiencias que, con el tiempo, se habían hecho notorias. Por lo tanto, se consideraba estratégicamente importante modificar la normativa en torno a la evaluación del riesgo de las carteras de crédito, como un paso previo a la supervisión de las carteras de crédito de las *offshores.*

El reglamento vio la luz a mediados de 2005. Cabe mencionar que si bien presentaba importantes mejoras con respecto a su antecesor (el ya derogado *Reglamento 1-95*[26]), fue motivo de una muy seria oposición por parte del gremio bancario, al punto que hicieron gestiones ante el gobierno y –hecho inédito– ante las cámaras empresariales, para evitar su aprobación. Por norma, el CONASSIF y la SUGEF sólo reciben a cámaras de entes supervisados, pero en esta ocasión se hizo una excepción y se brindó un espacio a cada una de las cámaras empresariales para escuchar sus dudas y explicarles los alcances del proyecto de reforma. Todas, sin excepción, salían con un mejor conocimiento del tema y con menos temores.

---

26 Llamado *Normas generales para la clasificación y calificación de los deudores de la cartera de crédito, según el riesgo y para la constitución de las estimaciones correspondientes.*

Se les explicaba que si bien el objetivo del *reglamento* era definir la forma en que las entidades supervisadas deben cuantificar el riesgo de crédito –tema del que se ocupaba el anterior reglamento también– este nuevo reglamento buscaba subsanar deficiencias de la 1-95, tal como el hecho de que, pese a obligar a las entidades a analizar la capacidad de pago de sus deudores para calificar al deudor *al formalizar* una operación, no era estricta en lo que respecta al seguimiento y a la recalificación. El nuevo reglamento abordaba esta cuestión al introducir una serie de modificaciones, entre ellas:

- Simplifica las escalas de calificación, al reducir los criterios para clasificar operaciones de crédito en dos grupos (no tres como antes), dejando de hacer distinción con los créditos para vivienda.
- Obliga a las entidades a calificar el riesgo de crédito de los deudores en función del comportamiento de pago histórico.
- Es más estricta con la morosidad: para que un deudor se mantenga dentro de la categoría B o C, se exige una mora menor a 60 y 90 días respectivamente, cuando antes se permitía 90 y 120 días respectivamente.
- Subdivide la categoría A (la de menor riesgo) en dos clases (A1 y A2). El impacto de esto es que mientras antes la categoría A sólo estimaba el 0,4 por ciento, ahora para los créditos clasificados dentro de la categoría A2 tendría que estimarse el 2 por ciento. Lo mismo ocurre con la categoría C, la cual se subdividió y pasó de ponderar 20 a 25 por ciento (C1) y 50 por ciento (C2).
- El porcentaje a estimar para dos categorías fue aumentado: B1 (de 1 a 5 por ciento) y D (de 60 a 75 por ciento).

- Establece que el nivel asignado por la entidad no puede ser un nivel de riesgo menor al nivel de comportamiento de pago histórico que muestra el deudor en el Centro de Información Crediticia (CIC) de la SUGEF.
- Obliga a las entidades a mantener un expediente actualizado con información general de cada deudor (datos personales), datos sobre capacidad de pago del deudor, información financiera del deudor y sobre las garantías otorgadas. Además, se obliga a las entidades a realizar un mejor seguimiento de las operaciones de crédito, al requerirles una actualización de la información financiera al menos una vez al año.

Por otro lado, la nueva normativa permitía más categorías de riesgo dentro de la categoría de "normal". De hecho, un aspecto innovador del nuevo reglamento con respecto a su antecesor, era la inclusión del concepto "mitigadores de riesgo", es decir, que se tome en cuenta el valor de las garantías antes de realizar la estimación (E. Delgado, 2005b). Muchos de estos cambios se incorporaron luego de oír sugerencias de los propios banqueros, lo cual constituía un hecho poco común en el país (E. Delgado, 2005b).

Se incorporó el requisito de exigir estados financieros auditados a las empresas cuando solicitaban créditos superiores al millón de dólares. Resultaba riesgoso conceder préstamos por montos importantes basados solamente en los estados financieros internos de la empresa. Abundaban los casos de estafas o quiebras de empresas deudoras a las que los bancos habían concedido crédito basados en estados financieros defectuosos, incompletos o incorrectos. Esto lo sabían los banqueros, pero no exigían estados financieros auditados por temor a que el cliente se llevase el negocio a

otro banco sin esa exigencia. Fueron los propios banqueros quienes sugirieron incorporar ese requisito, lo cual la SUGEF vio con buenos ojos.

El *Reglamento 1*-05 vino a constituirse en una herramienta para mejorar la calidad y exactitud de la información enviada a la SUGEF. Para lograr esto, se estableció el Internet como único medio de recibo de la información. Anteriormente, la información se recibía por escrito o en dispositivos de almacenamiento de datos electrónicos. Eso obligaba a revisar la información *a posteriori*, lo cual ocasionaba retrasos en la detección de errores. Con la 1-05 se establecieron multitud de filtros para valorar la integridad y veracidad de la información recibida de las entidades financieras. Esos filtros impedían a la entidad financiera cargar los datos requeridos en los servidores de la SUGEF a menos de estar correctos[27].

Se fijaron tres fechas cada mes para el recibo de la información y se agruparon las entidades en tres grupos, para suavizar la presión de acceso a los servidores de la SUGEF en esos días del mes. Era necesario crear incentivos para que los intermediarios financieros entregasen a tiempo y con calidad, la información requerida. Eso era importante por cuanto con dicha información se alimentaba a la Central de Información Crediticia (CIC) de la SUGEF, la cual a su vez se ponía a disposición de los intermediarios financieros para consultas como parte de sus análisis de crédito. El recibo tardío o incorrecto de información acarreaba riesgos no solamente para la entidad infractora sino para todo el sistema

27 Al exigirse información no solamente sobre las operaciones de crédito, sino también sobre las garantías, deudores y fiadores, peritos valuadores, etcétera, los rechazos de cargas de datos al principio fueron numerosos, pero con el tiempo los bancos fueron depurando sus bases de datos

financiero usuario de la información del CIC para la toma de decisiones. La forma más directa de inducir a los banqueros a entregar información veraz a tiempo era fijar un requisito adicional de estimaciones sobre toda la cartera de crédito de la entidad cuando no lograse una carga de datos exitosa dentro del plazo reglamentario. Ese requisito adicional de estimaciones podía revertirse al mes siguiente si se lograba una carga exitosa de datos. Un banco interpuso un recurso de amparo sobre dicho requisito y por algún tiempo debió ser suspendido, pero finalmente, las autoridades dieron la razón a la SUGEF.

Recuadro 3. El Centro de Información Crediticia (CIC)

El CIC es un depósito de información crediticia en donde se puede tener acceso a la información sobre el comportamiento de pago de las personas físicas o jurídicas que mantienen o hayan mantenido deudas con alguna entidad del sistema financiero nacional durante los últimos cuatro años. El sistema es capaz de suministrar reportes individualizados sobre el historial de pago, como deudor directo o como fiador. Estos reportes pueden requerir o no autorización de la persona a que se refieren dependiendo si se considera información de dominio público o no. A ellos pueden tener acceso únicamente personas a quienes hayan otorgado autorización las propias entidades supervisadas. Éstas, a su vez, constituyen la principal fuente de actualización del CIC, ya que están obligadas a enviar información relevante en la plataforma mensualmente.

En adición al personal autorizado, cualquier ciudadano puede solicitar una copia de su expediente crediticio en el CIC a cualquier entidad supervisada, para lo cual únicamente requiere aportar su identificación y firmar una autorización. Estas se conocen como "reportes al deudor". Es importante señalar que la información que se muestra en el CIC, incluyendo la referente a deudas con tarjetas de crédito, sólo aparecerá si la obligación ha sido contraída con una entidad supervisada por SUGEF.

Fuente: Elaboración propia con base en información del sitio en internet de la SUGEF.

Particular atención merece el punto sobre la Central de Información Crediticia (CIC). Si bien las disposiciones del *Reglamento 1-05* sientan las bases para la creación de la CIC, éste toma forma definitiva con la publicación del *Reglamento del Centro de Información Crediticia* (Acuerdo SUGEF 7-06), publicado en junio de 2006. El CIC se creó como un repositorio de datos con información sobre la situación crediticia actual y pasada de las personas con operaciones en el sistema bancario nacional (ver Recuadro 3). Como se ha explicado, los datos de los cuales se alimenta esta base provenían de las mismas entidades, de manera que se generaran importantes economías "de red", es decir, que tanto las entidades que requieran información como las que estén proveyéndola resulten beneficiados[28]. Este elemento

28 Una pregunta natural que surge es ¿por qué la SUGEF? ¿No podría ser esta una iniciativa del sector privado? ¿Por qué el regulador debería proveer un servicio valioso para los bancos (y por lo tanto costoso)? Las respuestas a estas preguntas deben buscarse en las llamadas economías de red, las cuales se dan cuando el usuario de un servicio obtiene beneficios –por los cuales no se le carga ningún costo– en la medida que más individuos lo consumen. Un ejemplo de las economías de red se da en la industria del *software*: nadie usaría Microsoft Office si sólo unos pocos usuarios lo utilizaran. Como consecuencia, y como suele ocurrir cuando una actividad genera externalidades positivas, se produce demasiado poco. Una posible solución es que un tercero ofrezca el servicio de manera "pública", pues ningún proveedor privado querrá asumir el costo de hacerlo. También hay que mencionar que las leyes costarricenses impiden a un banco dar información de su cartera de crédito a un tercero no bancario. Es decir, no es posible la existencia de una central de crédito, como se conocen en otros países, a dar el servicio, a menos que se modifique la Ley. Igualmente, la SUGEF puede brindar solamente la información a bancos.

normativo es fundamental en la estrategia para que los bancos comenzaran a preocuparse más por medir y gestionar mejor los riesgos de su cartera.

Pero el cambio no fue adoptado sin reticencia tanto por los bancos como por sus clientes. En un principio, los intermediarios se mostraron reacios a usar la plataforma del CIC, ya que, si efectivamente el diagnóstico era correcto y los bancos habían descuidado el seguimiento de su cartera de préstamos, era de esperarse que las nuevas medidas más estrictas significaran un freno a la expansión del crédito (véase Ruiz, 2006). Para que los bancos usaran el CIC, fue necesario hacer de ello una obligación. Si un banco no había consultado al CIC antes de formalizar un crédito, era necesaria una estimación mayor para esa operación y como la SUGEF contaba con registros electrónicos de las carteras de crédito de todos los bancos, esa estimación mayor la detectaba el propio computador de la SUGEF sin necesidad de intervención de los supervisores.

Más aún, un banco podría tener acceso a la información de un cliente, solo si obtenía la autorización por escrito de éste. La normativa estableció requisitos de estimaciones diferentes para clientes que autorizaban que su información pudiese ser vista por otra entidad, de aquellos que no lo hacían. El argumento de fondo es que los clientes que no estaban dispuestos a dar su autorización, representaban un riesgo mayor para el sistema financiero y por lo tanto su mayor nivel de riesgo debería ser cubierto por estimaciones mayores, afectando la utilidad del banco que concedía el crédito. Los bancos rápidamente empezaron a cotizar sus operaciones de crédito para clientes con autorización y clientes sin autorización. Sobra decir que ante eso la inmensa mayoría de los clientes dan su autorización.

Fue necesario realizar ajustes adicionales a la normativa para forzar a las entidades a comenzar a ser más activas en el CIC. En particular, se añadió un párrafo al *Reglamento 1-05*, según el cual se establecía que un deudor que no mantenga una autorización vigente para que se consulte su información crediticia en el CIC, no puede ser calificado en las categorías de riesgo de la A1 hasta la B2, que son las de menor riesgo y que requieren menos estimaciones. Luego de esos primeros meses titubeantes, el número de consultas realizadas en el CIC, por parte de intermediarios aumentó de 2,3 millones en 2007 a 4,9 millones en 2008 y a 7,2 millones en 2009 (Mayorga, 2010).

Por otra parte, los deudores temían perder el acceso al crédito, lo cual, claro está, ocurriría solo si se tuviera un mal récord crediticio. Pero aún en ese caso, nada en la normativa impedía a los bancos prestar a estos clientes: solo se pretendía establecer una forma objetiva de tomar en cuenta el mayor riesgo de dichas operaciones para el intermediario, y reflejarlo en mayores estimaciones. Tal cual ocurrió con las entidades bancarias, una vez superadas estas dudas iniciales, para el cierre de 2008 unos 715 mil deudores habían dado su autorización para que su información fuese consultada en el sistema, o lo que es lo mismo el 89 por ciento del total de prestatarios reportados por los bancos (SUGEF, 2008b).

Otra polémica giró en torno al hecho de que se hiciera uso de información "de carácter privado" de los clientes como condición para prestar un servicio bancario. Sobre este punto, se originó alguna discusión entre la SUGEF y diputados de la Asamblea Legislativa, que consideraban que la SUGEF abusaba de su posición para tener acceso a información de carácter privado y de manera indefinida (Mora, 2008a y Mora, 2008b). En opinión de quien escribe estos temores

no tenían fundamento, y así fue corroborado por la Sala Constitucional, al establecer "el derecho al olvido" en cuatro años; es decir, la información disponible debe abarcar únicamente los últimos cuatro años. Salvo ese cambio, la Sala reafirmó la factibilidad legal de operar el CIC con las limitaciones en cuanto al tipo de información con que opera al día de hoy. Además, la *Ley Orgánica del Banco Central* faculta a la SUGEF a proveer información a sus supervisados cuando éstos lo soliciten (Art. 133). Igualmente, se reconocía a las personas su derecho de verificar la fidelidad de la información disponible en el CIC, para lo cual podían hacer uso de los reportes al deudor, mencionados líneas arriba. Sobre este tema se discutirá más posteriormente, en el Capítulo V.

Propiciar la formación de bancos más fuertes

La reciente crisis financiera puso de manifiesto un aspecto que, independientemente de la fascinación con que a menudo observamos los mercados financieros desarrollados –por la indudable sofisticación de los instrumentos de inversión, la profundidad que presentan y la altísima eficiencia con que fluye la información–, sigue siendo válido en todas partes: el capital es el mejor seguro, aunque imperfecto, ante una mala gestión bancaria.

Esto no debería ser motivo de sorpresa, pues todos prefieren arriesgar el patrimonio ajeno y normalmente las personas son más cautas cuando las decisiones afectan el suyo propio. Ahora bien, cuánto capital es suficiente es una pregunta difícil de responder, porque los riesgos inherentes a una operación bancaria tienen una correlación directa con la salud de la economía. Cuando la economía está sana, los riesgos son bajos y el capital es suficiente; cuando la economía

se enferma, los riesgos se exacerban y el capital resulta insuficiente. Idealmente, a cada intermediario financiero debería exigírsele un nivel de capital acorde con los riesgos que asume, la plaza en la cual opera y su importancia dentro del sistema[29]. Más comúnmente, sin embargo, ocurre que todos los intermediarios deben cumplir con el mismo requerimiento, en la forma de un porcentaje de capital (o patrimonio) sobre sus activos.

Ese porcentaje mínimo se conoce como "suficiencia patrimonial" y en esencia es una simple razón de capital sobre activos ponderados por riesgo. En Costa Rica, de acuerdo con las regulaciones vigentes, las entidades supervisadas por la SUGEF deben mantener un nivel de capital de al menos el 10 por ciento. Las complicaciones y enfrentamientos entre supervisor y supervisados aparecen cuando se trata de definir qué es capital, cuáles son los riesgos que enfrenta el banco y cuánta ponderación de capital se debe asignar a esos activos riesgosos (además de –por supuesto– si el 10 por ciento de requisito mínimo es un nivel adecuado). Aunque en apariencia debería ser claro qué es cada uno, en la práctica es necesario reconocer que las calidades, el riesgo de recuperación y la disponibilidad de los distintos tipos de

29 Esto último ocurre porque las externalidades negativas que se originan en las quiebras bancarias (y que se repasaron en el primer capítulo) tienden a ser mayores cuanto más grande sea un intermediario. De ahí que algunos bancos han sido denominados "demasiado grandes para quebrar" (*too big to fail*), al punto que las autoridades podrían verse obligadas a intervenir para evitar que la caída de estos contagie al resto del sistema bancario. Debido a la existencia de este "seguro implícito" sobre los bancos grandes, a éstos debería cobrársele una especie de peaje en la forma de mayores requerimientos de capital.

activos obliga a tratarlos de manera diferente. Más controversial aún es el definir escenarios extremos, pero realistas, a los que los activos de un banco pueden ser enfrentados. Nunca se pondrán de acuerdo supervisores y supervisados sobre este último aspecto, que es la esencia a la respuesta de cuánto capital es suficiente.

Para dar un ejemplo sencillo, cuando un banco recibe cien colones de un depositante, tiene todo un abanico de posibilidades para invertirlos. Podría prestarlos a alguien que quiera construir una vivienda o a una persona que quiere adquirir un vehículo; a una empresa para expandir un negocio ya asentado, o a otra que desea iniciar un negocio nuevo; podría comprar un bono del gobierno de EE.UU. o del gobierno de Bolivia; podría incluso decidir mantenerlo en una cuenta corriente en otro banco o en efectivo en el Banco Central. Como es fácil de observar, la probabilidad de recuperación de todos los activos no puede considerarse la misma. Por ello, para algunos de ellos (los más seguros) sólo una parte –o en algunos casos, como el efectivo, nada– se considera en riesgo; mientras, para los activos más riesgosos incluso el 100 por ciento se considera que podría no ser recuperable. Este es el concepto de "activos ponderados por riesgo". Algo similar puede decirse del capital de los socios: podría ser capital "pagado" –es decir, recursos de los socios efectivamente traspasados al banco–, o podría ser simplemente un compromiso implícito de recursos.

Obviamente los bancos, deseosos por lograr el máximo por el capital aportado por sus accionistas, querrán que la exigencia de capital sea lo más baja posible. Esto significa (1) permitir que el compromiso de capital sea bajo –es decir, que más ítems se consideren como capital, a pesar de no ser pagado– o (2) que la ponderación de los activos sea baja –se

sobrevalore la calidad de los activos. Por su parte, es responsabilidad del regulador asegurar que el capital efectivamente esté disponible para cubrir potenciales pérdidas y proteger a los depositantes y que sea suficiente para cubrir los riesgos asumidos por el intermediario.

Nunca se enfatizará lo suficiente la importancia de este tema. Al capital se recurre cuando todo lo demás falla. Recordemos que los riesgos previsibles, como el deterioro de los activos de préstamos, deben ser cubiertos por estimaciones. Lo mismo puede decirse de las carteras de inversiones en títulos valores: debe haber estimaciones suficientes para cubrir riesgos de mercado (fluctuaciones de precio) así como riesgos de no pago. El capital, por otro lado, es el llamado a cubrir los riesgos no previsibles. Es decir, todo lo que se aleja de estimaciones basadas en el comportamiento histórico de los mercados y del sistema financiero. El capital es el llamado a cubrir las "sorpresas": los efectos derivados de un riesgo sistémico, de una corrida de fondos, de una gestión inadecuada del banco que causa un rápido deterioro de sus activos, y hasta eventualmente de una supervisión inadecuada.

Por eso quien escribe consideró el fortalecimiento del capital de las entidades financieras un objetivo fundamental a lograr durante su gestión. De hecho, se estima que el requerimiento de capital de los bancos se incrementó en más del 30 por ciento durante el quinquenio 2004-2009, fundamentalmente a través de la identificación de nuevos riesgos a los que se les asignaban nuevos requisitos de capital. A la par de los esfuerzos dirigidos mediante la normativa 1-05 para que los bancos se preocuparan más por la salud de sus carteras de préstamos, se estableció un segundo frente de acción para fortalecer el capital de los bancos a través de una nueva

normativa, denominada *Reglamento sobre la suficiencia patrimonial de entidades financieras* (SUGEF 3-06).

La nueva normativa vino a subsanar deficiencias de la ya existente. En el caso de la suficiencia patrimonial, el antecesor es el acuerdo SUGEF 23-00, llamado *Normas para establecer la suficiencia patrimonial de las entidades fiscalizadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras*, el cual establecía con claridad la forma de calcular el monto de los activos ponderados por riesgo. Pero las *normas* eran incompletas por cuanto únicamente reconocía un cargo por riesgo de crédito, como si ese fuera el único al que están expuestas las carteras de una entidad financiera.

Ciertamente, una cartera de inversiones también está expuesta a riesgos de mercado, es decir, al riesgo de una pérdida de valor debido a movimientos adversos en las tasas de interés o por efectos de oferta y demanda. El nuevo *Reglamento 3-06* reconoce este hecho y lo hace aplicando una metodología denominada *valor en riesgo histórico*. Si bien esta metodología no es la mejor, por cuanto se basa en el comportamiento pasado del precio de un valor, es un primer paso, pues metodologías más avanzadas basadas como simulaciones históricas o de Montecarlo requieren capacidades tecnológicas de las cuales no disponen todos los intermediarios en el corto plazo. Con el paso del tiempo, los intermediarios deberían estar en capacidad de desarrollar y aplicar metodologías más precisas.

La introducción de esta normativa se dio poco tiempo después de la crisis de los fondos de inversión de 2004, momento en el cual se desató un pánico entre los inversionistas de fondos de inversión por correcciones de precios de los títulos valores costarricenses en los mercados internacionales y local. Eso generó un éxodo de dinero de los fondos de inversión hacia

los bancos locales que obligó a los fondos de inversión a vender de manera intempestiva títulos valores para cubrir las salidas de fondos, causando una caída en los precios de los títulos valores al ajustarse estos a las nuevas condiciones del mercado. La SUGEF utilizó los datos sobre la volatilidad de precios derivada de este comportamiento extremo del mercado para estimar el valor en riesgo de dichas carteras de inversión y fijar por primera vez requerimientos de capital por ese concepto. Si bien puede argumentarse que se trata de un enfoque basado en el comportamiento pasado del mercado, ciertamente se utilizaron datos provenientes de una situación extrema. Han pasado casi ocho años, y los requerimientos de capital por valor en riesgo de las carteras de títulos valores siguen siendo suficientes. Esto no significa una garantía indefinida a futuro.

Pero el reglamento no se limitó a fijar requisitos de capital por valor en riesgo a los títulos locales. Se establecieron requisitos de capital para emisiones soberanas de otros países, basadas en las calificaciones emitidas por agencias internacionales. En lo referente a emisiones soberanas costarricenses, se eximió de requisitos de capital a las denominadas en moneda local, pero no a las denominadas en moneda extranjera. Así, cuanto mejor la calificación de riesgo país, menores los requisitos de capital. El efecto inmediato fue una reconfiguración de las carteras de títulos valores de los bancos, con una verdadera diversificación de riesgo por emisor, evitando concentraciones indebidas en títulos valores costarricenses, como era el caso de los bancos estatales. Más aun, la SUGEF actuó conservadoramente con el efecto de las plusvalías derivadas de aumentos en los precios de los títulos valores en el mercado, al no permitir que se incluyeran como utilidades dentro del cálculo de suficiencia patrimonial

hasta que fueran vendidos y se realizara la ganancia. Por el contrario, las minusvalías sí debían incorporarse de inmediato al cálculo de suficiencia patrimonial.

Pero la SUGEF fue inclusive más allá para incorporar también los riesgos operacionales. Ahí actuó de manera cautelosa, ya que el riesgo operativo acaso sea el más difícil de estimar y sobre el que menos consenso sobre su correcta medición existe, a diferencia de los riesgos de crédito o de mercado, sobre los cuales abundan herramientas cuantitativas estandarizadas. Esto ocurre porque el riesgo operacional normalmente se refiere a una categoría que incluye "todo lo que no cabe en los otros tipos de riesgo", siendo quizás la mejor definición la que hace el Comité de Basilea: "el riesgo de pérdida que resulta de procesos internos, personal y sistemas inadecuados o fallidos, o de eventos externos". Por ello se optó por observar la experiencia de bancos internacionales grandes, donde recolectar los datos de pérdidas operacionales tomó hasta siete años, a un alto costo. Si bien los bancos nacionales son menos complejos, su falta experiencia en ese tipo de cuantificaciones haría que fueran necesarios varios años antes de que se produjeran resultados confiables. Se aplicó la convicción de que es mejor empezar a andar si se sabe donde se quiere llegar, aunque se tenga sólo una idea aproximada de cómo hacerlo, antes que esperar a tener todo claro y nunca arrancar.

Es por ello que la SUGEF optó por establecer el cargo por riesgo operacional como un porcentaje fijo (15 por ciento) de la utilidad operacional bruta ajustada[30]; ¿por qué?, porque la

30 Más precisamente, como el 15 por ciento del promedio de la utilidad operacional bruta anualizada de los últimos 36 meses,

utilidad operacional precisamente descuenta todos los ingresos netos con excepción de las utilidades financieras y, por ende, incluye cualquier ingreso y costo *más* directamente relacionado con la actuación del personal. Así, cualquiera de las fallas antes mencionadas tendrá un impacto directo sobre la utilidad operacional antes que en el resultado financiero.

Como suele ocurrir con muchas de las reformas, los bancos tuvieron algunos problemas para ajustarse a los nuevos parámetros de suficiencia. Si bien habían tenido un período de gracia de seis meses para realizar los ajustes necesarios, a poco más de un mes de haber entrado en vigencia la normativa (julio de 2006) la mayoría de las entidades (12 de 16) experimentó caídas en su indicador de suficiencia (véase, E. Delgado, 2006a). Así, muchos tuvieron que recurrir a elevar su capital, ya sea con aportes adicionales de los socios o con capitalización de utilidades. Aunque todas estas modificaciones generan costos para las entidades, éstos resultan bajos en comparación con la confianza que se genera en el mercado cuando los bancos son lo suficientemente sólidos. Nadie podía vislumbrar la crisis que se avecinaba en 2008, pero estos nuevos requisitos de capital añadieron solidez a los bancos.

Con el paso del tiempo, otros tipos de riesgos se añadieron a los requerimientos de capital. Por ejemplo, en octubre de 2006, al adoptar las autoridades monetarias un sistema cambiario de bandas, que vino a reemplazar al de minidevaluaciones, se hizo más relevante la adecuada administración

---

con excepción de los meses donde dicha utilidad fue nula o negativa, los cuales no se toman a la hora de computar el promedio.

del *riesgo cambiario*[31] en las entidades supervisadas, pues lo predecible del sistema cambiario anterior se sustituía por una volatilidad cambiaria mayor. Con ello surgió la necesidad de incorporar un cargo de capital por riesgo cambiario, que fuese proporcional (actualmente, un 10 por ciento) a la *posición neta* –es decir, la diferencia entre los activos y los pasivos[32]– en moneda extranjera que los bancos mantuvieran.

Igualmente, la mayor incertidumbre sobre el tipo de cambio, generó también la necesidad de que los bancos ofrecieran en el país instrumentos derivados, de los que hablamos en el Capítulo I y que, en pocas palabras, son instrumentos financieros cuyo precio depende de la evolución del valor de otro activo –llamado activo subyacente–, sea este el precio de una acción, una mercancía, una moneda, una tasa de interés o incluso el clima. En cuanto a los derivados, los intermediarios financieros podrían actuar como usuarios (suscribiendo contratos para cubrir riesgos propios) o como intermediarios (siendo contrapartes tanto de compradores como de vendedores y buscando obtener una ganancia por diferencial). En ambos casos, si se utilizan estos instrumentos, los bancos debían apartar parte de su capital para cubrir al menos dos tipos de riesgo: (1) el riesgo cambiario resultante de mantener una posición en derivados –el cual es parte del citado

31 El riesgo cambiario como tal no constituye una categoría diferente de riesgo, sino más bien un tipo de riesgo de precio.

32 Esta diferencia puede ser positiva (es decir, los activos en moneda extranjera mayores que los pasivos), en cuyo caso se dice que el intermediario mantiene una posición "larga" en moneda extranjera, o negativa, en cuyo caso se dice que el intermediario tiene una posición "corta" en moneda extranjera.

cargo por riesgo cambiario[33]– y (2) el riesgo por un posible fallo de la contraparte con la cual suscribe el contrato una vez llegada la fecha de liquidación. Este segundo tipo de riesgo también fue incorporado al reglamento en una fecha posterior a su publicación en 2006.

Más aún, también fue sumado a los cargos de capital el llamado riesgo de tasa de interés, el cual se enfoca en el hecho de que, cuando se participa de contratos derivados, normalmente se trata de flujos a entregar o recibir en una fecha futura y cuyo valor presente, por consiguiente, dependerá también de cómo se muevan las tasas de interés tanto en dólares como en colones. El *reglamento SUGEF 3-06* estableció los cargos que deberían hacerse por este concepto dependiendo del plazo al que deberá honrarse la obligación o ser recibidos los pagos por la contraparte.

Como puede verse de las anteriores líneas, la nueva normativa amplió el tipo de riesgos por los que los bancos debían aportar capital. Para algunos tipos de riesgo es posible ser más preciso que en otros. Pero la medición de los riesgos no es una tarea fácil, y ni siquiera lo es su adecuada identificación, como la reciente crisis de las hipotecas de alto riesgo acaba de demostrar. No obstante, esto no debe impedir al supervisor exigir a los banqueros considerar todos los posibles riesgos de los negocios en los que se involucran, para que así éstos se esfuercen por hacer una mejor valoración del retorno ajustado por riesgo de sus actividades. No es válido decir que, por el hecho de no poder medir un riesgo

33 El hecho de mantener una posición en derivados puede tanto aumentar la posición neta en moneda extranjera del intermediario (por ejemplo, si éste está largo en activos netos y largo también en derivados), como disminuirla (si las posiciones en activos netos y derivados se contrarrestan).

con exactitud, no debe ser tomado en cuenta. Y ese es precisamente el objetivo que se buscó con la *3-06*.

Evaluar mejor al banquero: señales de alerta temprana

Para un supervisor, no hay peor suceso que la quiebra de una de las entidades supervisadas. Como se ha dicho repetidamente, el objetivo último por el que un país gasta recursos en supervisión bancaria, y este es un rasgo característico de esta industria[34], es que los intermediarios financieros no quiebren[35]. Una metáfora apropiada es la del médico que pierde a un paciente, por no haber podido hacer un diagnóstico y prescrito un tratamiento a tiempo, a pesar de haberle realizado exámenes exhaustivos.

34 Como se ilustró en el Capítulo I, a poca gente le importaría si la fábrica local que manufactura muebles quiebra, excepto claro a sus dueños, empleados, clientes y acreedores. Los efectos del cierre de una empresa no financiera normalmente son mucho más focalizados, aunque hay que reconocer que en algunos casos excepcionales, el cierre de una empresa puede acarrear costos significativos incluso para una economía local o nacional.

35 En Costa Rica, que la SUGEF fuerce la quiebra de un intermediario constituye un delito penal. Puede darse el caso de que, ante una solicitud de crear una nueva entidad financiera, se le sugiera al interesado indagar si en el mercado existe alguna entidad cuyos dueños estén dispuestos a vender. Pero el supervisor no puede hacer mucho más. También puede darse el caso de que, ante una entidad en problemas, se le sugiera a los dueños indagar la posibilidad de que otro intermediario los adquiera. Pero, nuevamente, esta no es una obligación del supervisor.

El regulador debe disponer de una forma objetiva de detectar los síntomas que enfrentan sus pacientes, los bancos. Así estará en una mejor posición para definir cuál es el tratamiento más apropiado. En algunos casos bastará con recetar un analgésico; en otros, podría ser necesaria una cirugía. Ciertamente, el supervisor no puede transitar en las sombras. Los bancos le envían abundante información que debe ser procesada en poco tiempo y el supervisor necesita contar con métodos para detectar cuál es el foco de los problemas. En muchos casos la *oportunidad* es crítica: el médico no revisa la pierna a un paciente cuando acude a él con un dolor abdominal.

Pero en la mayoría de los casos el diagnóstico es de rutina. Una dieta adecuada y seguir los consejos del médico pueden ser suficientes para mantener la salud del paciente. Es así como desde el comienzo se consideró fundamental que, a la par de bancos más fuertes, era necesario también contar con banqueros dedicados, responsables y conscientes de su papel dentro de la industria y dentro de la economía. Esa sin duda es la mejor supervisión que existe.

Se realizaron modificaciones a la normativa ya existente, en particular al *Reglamento para juzgar la Situación Económica-Financiera de las Entidades Fiscalizadas* (SUGEF 24-00). Este *reglamento* tiene por objeto evaluar al banquero, basándose para ello en una calificación de dos componentes: uno cuantitativo y otro cualitativo. La parte cuantitativa examina seis aspectos de la gestión del banco (ver Recuadro 4).

Recuadro 4. El reglamento SUGEF 24-00

El *Reglamento para juzgar la Situación Económica-Financiera de las Entidades Fiscalizadas,* o SUGEF 24-00, califica a los bancos de acuerdo a una *calificación global* en una escala que va de 1 a 4; siendo 1 la mejor calificación (señala un nivel de "normalidad). Esa calificación, a su vez, pondera dos componentes (cada uno también en una escala de 1 a 4), uno cuantitativo (que tiene un peso del 80 por ciento en la nota global) y otro cualitativo.

El componente cuantitativo consta de seis elementos, cada uno de los cuales tiene una ponderación idéntica dentro de la calificación. Los elementos evalúan aspectos que pueden medirse directamente de la información contenida en los estados financieros, a través de razones relativamente simples de calcular:

- Capital: compromiso patrimonial (pérdidas esperadas en activos menos estimaciones para activos sobre el capital base).
- Activos: morosidad (valor de la cartera con atraso a más de 90 días sobre valor de la cartera directa) y pérdida esperada en cartera de créditos sobre valor de la cartera total. Cada uno pesa 50 por ciento dentro de este elemento.
- Administración: canalización de recursos (activo productivo de intermediación sobre pasivo con costo) y gastos de administración sobre utilidad operacional bruta. Cada uno pesa 50 por ciento dentro de este elemento.
- Rendimientos: resultado acumulado trimestral.
- Liquidez: calce de plazos a un mes y calce de plazos a tres meses. Cada uno pesa 50 por ciento dentro de este elemento.
- Sensibilidad a riesgos de mercado: riesgo por tasa de interés en colones, riesgo por tasa de interés en moneda extranjera y riesgo cambiario. Los dos primeros tienen un peso del 25 por ciento y el último un peso de 50 por ciento.

Las iniciales en inglés de cada uno de estos elementos define las siglas con las que comúnmente se conoce este método (CAMELS). Asimismo, la

normativa establece los detalles para el cálculo de cada uno y los umbrales que definen la calificación que se otorga para cada valor.

El segundo componente de la calificación global es el cualitativo. Este proviene de una evaluación *in situ* que realizan personeros de la SUGEF y tiene como base una matriz de calificación de gestión previamente definida. Esta matriz evalúa también seis aspectos:

1. Planificación (pesa 15 por ciento).
2. Políticas y procedimientos (15 por ciento).
3. Administración de personal (10 por ciento).
4. Sistemas de control (30 por ciento).
5. Sistemas de información gerencial (15 por ciento).
6. Tecnologías de información (15 por ciento).

El reglamento clasifica las entidades entre aquellas en situación de normalidad y aquellas en situación de irregularidad. En total, para que una entidad se encuentre en situación de normalidad debe cumplir seis condiciones:

1. El índice de suficiencia patrimonial (o ISP según se calcula en la SUGEF 3-06): deber al menos de 10 por ciento.
2. La calificación cualitativa: la entidad no debe mostrar ninguna debilidad en la gestión, o en caso de presentarla, a criterio de la SUGEF no compromete su estabilidad y solvencia.
3. La calificación global: debe estar por debajo de 1,76.
4. Ningún elemento de los que se evalúan (cualitativos o cuantitativos) puede estar en situación de irregularidad grado 3.
5. No más de un elemento puede presentar niveles de irregularidad financiera de grado 1 (es decir, hayan arrojado una calificación de 2) o peor.
6. El grupo o conglomerado financiero al que pertenece no debe presentar una situación de déficit patrimonial.

Cualquier incumplimiento de esos puntos implica una situación de irregularidad. Dentro de la situación de normalidad, hay tres niveles, determinados por el índice de suficiencia patrimonial y la calificación cualitativa, de acuerdo con los siguientes criterios:

- Nivel 1: la entidad tiene un ISP mayor que 14 por ciento y no presenta ninguna debilidad en la gestión, o, en caso de presentarla, a criterio de la SUGEF no compromete su estabilidad y solvencia.
- Nivel 2: la entidad tiene un ISP mayor que 12 por ciento y no presenta ninguna debilidad en la gestión, o, en caso de presentarla, a criterio de la SUGEF no compromete su estabilidad y solvencia. Alternativamente, entidades con un ISP entre 12 por ciento y 14 por ciento pero no presentan debilidades de gestión.
- Nivel 3: la entidad tiene un ISP mayor que 10 por ciento y no presenta ninguna debilidad en la gestión, o, en caso de presentarla, a criterio de la SUGEF no compromete su estabilidad y solvencia. Alternativamente, entidades con un ISP entre 10 por ciento y 12 por ciento pero no presentan debilidades de gestión.

Igualmente, el mismo *reglamento* establece tres niveles de irregularidad, así como las medidas de saneamiento que una entidad en tal situación debe emprender.

Fuente: Elaboración propia con base en información de SUGEF (2000a). El lector debe notar que la 24-00, a pesar de haber sido emitida en 2000, ha sufrido modificaciones desde entonces. En particular las que aquí se reseñan tuvieron lugar entre 2006 y 2008.

En lo que respecta a esta normativa, la SUGEF partió de una base ya muy desarrollada. Los cambios realizados fueron muy leves y tuvieron menos que ver con los indicadores utilizados y más con la forma en que se definía la irregularidad y con escalonar más finamente la situación de normalidad. Básicamente se buscaba subsanar una de las debilidades

apuntadas por el Fondo Monetario Internacional, a saber, el modelo debería servir efectivamente para un doble propósito: por un lado clasificar a las entidades según su disposición a tomar riesgos y, por otro, definir parámetros objetivos para decidir cuándo una entidad debía tomar medidas de corrección y, en última instancia, intervenir si no tenía éxito. Se quería destacar el hecho de que no todas las entidades en normalidad son iguales: tienen perfiles de negocio diferentes y el tamaño y volumen de las operaciones es distinto (E. Delgado, 2004b).

Por otra parte, y en línea con el objetivo de disminuir la dependencia de razones financieras, se dio un peso más importante a la parte de análisis cualitativo para determinar si una entidad estaba o no en situación normal. Una vez más, esto constituía apenas un primer paso en dirección hacia un nuevo enfoque de supervisión, que diera más peso a la valoración hecha por el supervisor. Pero también, otro objetivo era el de dar una mayor preponderancia a la evaluación de aquellos a cargo de velar por la salud de las entidades, entiéndase directivos y gerentes.

Una entidad podría tener indicadores de liquidez y de suficiencia patrimonial adecuados, pero podría ser sencillamente porque está tomando riesgos indiscriminadamente. Un banco con cifras buenas, pero sin sistemas de control, de políticas y procedimientos apropiados, o de tecnologías adecuadas no podrá sostenerlas en el tiempo. Antes de llegar a ese punto, es indispensable hacer las correcciones a tiempo. En esto consistía "supervisar mejor al banquero".

Aspectos institucionales

En las anteriores líneas se hizo un repaso de las acciones tomadas para lograr los objetivos propuestos por la SUGEF a inicios de 2004. Se pudo constatar cómo la mejora en la regulación significó un pilar importante en esta tarea, toda vez que provee las bases legales para subsanar las debilidades detectadas. Detrás de todas esas reformas se encontraba el objetivo de fortalecer al Sistema Financiero Nacional. Y, sin embargo, nada de lo anterior tendría un verdadero impacto sobre el sistema financiero costarricense y sobre las partes interesadas –depositantes, prestatarios, accionistas– sin lograr avances en la otra mitad del trabajo: la supervisión. No puede existir una adecuada supervisión si la entidad supervisora no cuenta con los recursos suficientes e idóneos para tal labor. Desafortunadamente, cuando quien escribe llegó a ocupar la silla de la SUGEF, se encontró con un panorama institucional con muchas áreas por mejorar.

En particular, se detectaron debilidades en las áreas de recursos humanos y de tecnologías de información. Estos son los dos pilares de cualquier supervisión. Siempre se ha dicho que las instituciones no son más que los funcionarios con los que cuentan, pero en pocos casos esta sentencia es más certera que en el de un ente regulador. Pero la SUGEF presentaba una serie de debilidades que le impedían cumplir a cabalidad con su mandato y que se intentó subsanar, a saber:

- Un inadecuado clima organizacional.
- Perfiles muy desactualizados: se requería de verdaderos analistas de riesgo, personal que no solo entendiera cómo calcular razones financieras sino de interpretar, de percibir y de valorar los riesgos de manera que pudiera discernir una entidad que hacía una adecuada administración de

ellos de otra que no. Era necesario elevar el perfil del analista de un mero generador de indicadores financieros al de un experto en materia de riesgos.

- Requerimientos de capacitación: muy relacionado con lo anterior, fue necesario establecer en dónde se encontraban los mayores vacíos de conocimiento entre el personal existente para definir prioridades en cuanto a capacitación. La banca es un negocio cambiante: nuevos instrumentos financieros aparecen, nuevas tecnologías se utilizan, un nuevo entorno económico ocurre. Como tal, las herramientas de análisis de hace veinte o diez años resultan, por decir lo menos, insuficientes para la nueva realidad que enfrenta el país, como de seguro los serán las actuales dentro de veinte años. Además, vale decir que las nuevas normativas, en especial las modificaciones a la *SUGEF 24-00*, requerían de la aplicación del juicio del profesional.
- Sistemas de medición de desempeño: indicadores de este tipo eran prácticamente inexistentes en la SUGEF. No era posible determinar cuándo un colaborador estaba haciendo bien su trabajo y cuando no. No era posible comparar la labor de dos analistas. Cuando no se establecen objetivos, sencillamente cualquier resultado puede considerarse aceptable.
- Establecimiento de brechas de competencias.

En todos estos aspectos se realizaron mejoras, sobre todo en la capacidad de procesamiento electrónico de datos, aunque no con la profundidad requerida en los aspectos relacionados al personal. Las limitaciones legales y presupuestarias de la administración pública han sido siempre una barrera fuerte. Este caso no era diferente. La posibilidad de despedir

a una persona por un desempeño mediocre es muy limitada, debido a la inamovilidad del servidor público, consecuencia de las leyes de la administración pública y las convenciones colectivas. Las pocas opciones que existen para despedir a un funcionario público por incapacidad o falta de esfuerzo, son excesivamente complicadas.

Pero se trató siempre de avanzar dentro del marco legal vigente. Por ejemplo, se introdujo un enfoque de prestación de servicios basado en la calidad (véase SUGEF, 2005b), en las que los servicios ofrecidos por la Superintendencia eran evaluados por los propios clientes externos de la entidad. Ya para ese entonces, la entidad se había certificado según la Norma ISO-9001/2000, pero este esfuerzo se quiso llevar más allá mediante una revisión exhaustiva de los procedimientos y de todo el sistema de gestión de calidad (incluyendo una encuesta entre clientes externos y auditorías internas), en los que no solamente se quería verificar si los procesos existentes se estaban llevando a cabo adecuadamente, sino también revisar los objetivos de calidad y, lo que es más importante, definir indicadores de satisfacción del cliente, para que los esfuerzos pudieran ser medibles objetivamente.

En la misma dirección, fue necesario la organización de actividades para promover los valores que la institución quería proyectar: trabajo en equipo, excelencia, proactividad e integridad. Era de la mayor importancia mejorar la capacidad gerencial de los funcionarios, en especial aquellos en puestos de dirección, para que se actualizaran acerca de las mejores prácticas en supervisión, las nuevas normativas, la supervisión consolidada. Asimismo, era esencial lograr el empoderamiento de los funcionarios; en otras palabras, conseguir que el supervisor sepa tanto del negocio bancario, o más, que quien está siendo supervisado. Y esta labor sólo puede lograrse

con adquisición de conocimiento; de ahí que se dio mucha importancia a la capacitación, pero asegurándose que fuera relevante para cada puesto. Se abolió la práctica de que la capacitación fuese un premio al buen desempeño (en la práctica los mejores funcionarios –que quizás no requerían capacitarse– eran los que se capacitaban y los que requerían capacitación para mejorar su desempeño no tenían acceso a la misma). A riesgo de ser criticado, se logró que los propios bancos supervisados brindaran cursos de capacitación exclusivamente para empleados de la SUGEF con el fin de complementar los presupuestos escasos de la SUGEF.

Se prefirió no utilizar la herramienta de la reorganización institucional completa, aunque sí una parcial, pues la SUGEF había pasado pocos años antes por una reorganización formal con resultados poco alentadores. En esa ocasión, dicho proceso no fue ejecutado para todos los puestos de la SUGEF, por lo que el personal de algunas áreas continuó presentando rendimientos deficientes. Además, si se hubiera intentado hacer una reorganización en todos los niveles, hubiera sido necesario presupuestar las prestaciones de todo el personal, aunque en la práctica al final se despidiera solamente una minoría. Pero, más serio aún, se habría generado una sensación de extrema inseguridad en los funcionarios, lo que hubiera generado una parálisis durante meses o años. No obstante, sí se reorganizó el departamento legal de la SUGEF, con el fin de lograr un mayor nivel de eficiencia. Los resultados fueron muy positivos. Para esto se contó con la autorización del Banco Central y de la Contraloría General de la República.

El personal de la SUGEF vio con muy buenos ojos ese estilo de hacer cumplir al pie de la letra la reglamentación. Y el banquero empezó a aprender que la normativa se estaba aplicando con mayor firmeza que en el pasado.

Instalaciones físicas y sistemas de información

En otro orden de reformas, no menos importantes, se requerían mejoras en el espacio físico en el cual el personal de la SUGEF debía llevar a cabo su labor, el cual era inapropiado. El hacinamiento y la incomodidad de las instalaciones –un edificio ubicado a un costado del Banco Crédito Agrícola de Cartago, en pleno centro de San José y casi oculto a la vista de cualquier transeúnte– constituían un obstáculo no menor para el buen funcionamiento de la institución y ponían en riesgo la integridad del personal en el caso de una emergencia, ya que no cumple con el Código Sísmico[36]. Además, el edificio no cuenta con escaleras de incendio externas. En suma, no reunía los requisitos mínimos de seguridad. Se logró dotar a la entidad de instalaciones completamente nuevas y equipadas con las últimas facilidades tecnológicas. Se obtuvo autorización para no hacer la inversión fija en el inmueble, sino que el mismo fuese acabado bajo especificaciones de la SUGEF, pero vendido a un fondo de inversión inmobiliaria, evitándole así inversiones cuantiosas al Estado. El proceso se llevó a cabo a través de un contrato de arrendamiento y el traslado finalmente se hizo realidad en 2008.

Pero, más aún, a lo largo del quinquenio 2004-2009, los esfuerzos también se dirigieron a apuntalar el Plan de Continuidad de Negocio de la SUGEF. Esto incluía dotar a la Superintendencia de un centro alterno de procesamiento electrónico de datos, para garantizar la continuidad de los servicios de la entidad incluso en caso de una situación de fuerza mayor. Tal iniciativa demandó una significativa canti-

36 Dicho inmueble fue construido en 1972, antes de la promulgación del Código Sísmico, el cual escasamente cumplía en un 50 por ciento.

dad de recursos no disponibles en un solo presupuesto anual, por lo que fue necesario establecer un programa de inversiones de cuatro años. Para lograr las aprobaciones anuales a dicho programa de inversiones, se hizo necesario lograr ahorros en otras áreas de la institución, que compensaran en todo o en parte los rubros destinados al nuevo centro alterno de cómputo. De esa forma se respondió a la realidad de que la supervisión bancaria descansa principalmente en el proceso electrónico de la información. Esto era todavía más importante por la existencia del CIC, que obliga a la SUGEF a procesar cada mes el comportamiento crediticio de todos los deudores del Sistema Bancario Nacional para, mediante un algoritmo, producir la calificación de todos los clientes de las entidades supervisadas. La necesidad de contar con un centro alterno de procesamiento electrónico de datos se vuelve aun más crítica cuando se toma en cuenta que los procesos de envío de datos se hacen por medios electrónicos.

Otro tipo de mejoras se refería a los sistemas que la SUGEF necesita para sus labores de supervisión. En particular, tener acceso a la información de los regulados de manera ágil y oportuna es un activo vital. La principal plataforma de la SUGEF para ello es el Sistema para la Captura, Verificación y Carga de Datos (conocido mejor por sus siglas como SICVECA). En este sistema, los supervisados deben cargar toda aquella información requerida por la SUGEF, en formatos previamente establecidos. A comienzos de 2004 este sistema presentaba algunas limitaciones para cargar información relacionada con:

- Garantías: el tipo, su valor, su valor como mitigador.
- Cartera de inversiones: características básicas, como emisor, monto, calificación, precio.

- Deudores: monto y número de operaciones, calificación, capacidad de pago.
- Operaciones crediticias: readecuaciones, prórrogas, refinanciamiento, operación comprada, revolutivas, novación de deudor.

Todas esas debilidades fueron superadas. Adicionalmente, el uso cada vez mayor que las entidades hacían del CIC, obligó también a la institución a actualizar y mejorar esta herramienta, en especial para incrementar la capacidad de atender a un número cada vez mayor de usuarios de esta plataforma.

Protección legal al supervisor

Un aspecto institucional esencial para lograr un verdadero empoderamiento del supervisor era –y aún lo es– la creación de un régimen de protección legal. Este fue un punto al que se dedicó un esfuerzo considerable, pero que, por requerir una modificación a la legislación existente, finalmente no sobrevivió a las discusiones legislativas. En efecto, en el artículo 123 del citado proyecto de ley 16.008 se proponía que "los funcionarios de la SUGEF solo serán civilmente responsables cuando actúen con dolo o culpa grave, que no se les podrá decretar embargos sobre sus bienes, ni tampoco dictarles prisión preventiva en razón de sus funciones". Lo que se buscaba era promover que todos los involucrados en el proceso de supervisión –ya no sólo el superintendente– hicieran su trabajo con la menor cantidad de presiones externas posibles, para con ello promover una mayor objetividad en los análisis y en la toma de decisiones. Desafortunadamente, este fue uno de los aspectos de la reforma que más oposi-

ción generó dentro de los bancos, que usualmente apelaban a argumentos de tipo constitucional para adversar la reforma (E. Delgado, 2005c), hasta que finalmente, a pesar de ser uno de los 25 principios que se mencionan en los acuerdos de Basilea, recientemente fue rechazado en un pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia[37] (E. Delgado, 2011).

Esa fue la *Hoja de Ruta* trazada. Estas fueron las acciones que se tomaron para ejecutarla. Pero, como ocurre con los asuntos de economía política, no siempre todos coinciden con las formas y con los métodos. Además, existe una serie de intereses creados por los cuales diferentes grupos están dispuestos a cabildear. Por lo tanto, siempre habrá quienes se opongan a los cambios regulatorios y de supervisión. Como en el juego de tirar de la cuerda, es aquel que tiene más músculo el que logra imponer sus condiciones. Por otra parte, también debe reconocerse que la confrontación no siempre es la mejor vía; a veces evitarla puede ser una decisión sabia en aras de sortear el estancamiento y la inacción; a menudo, actuar con sagacidad y paciencia produce mejores resultados.

En los siguientes capítulos se hará referencia al entorno en que la SUGEF debió hacer su trabajo, y de cómo manejó la relación con las diferentes partes involucradas. También se mencionará episodios cuando la SUGEF debió "tirar de la cuerda" con alguna de ellas y de cómo estas controversias se resolvieron.

---

37 La reforma también buscaba que los gastos legales en los que incurrieran funcionarios de la SUGEF en procesos relacionados con sus funciones, fueran sufragados por el Banco Central de Costa Rica, aspecto que la Corte finalmente aceptó.

CAPÍTULO

IV

BASILEA II: ¿POR QUÉ SE DECIDIÓ IR POR OTRA RUTA?

Introducción

En capítulos anteriores se ha hecho referencia a las medidas tomadas durante la gestión del autor para atender los objetivos que en materia de supervisión se plantearon en la *Hoja de Ruta*. Se ha mencionado tanto el diagnóstico como las acciones. Un aspecto importante recalcado a lo largo de esas líneas es el objetivo de la solidez, la cual, en muchos aspectos, se logra implementando las mejores prácticas de regulación y supervisión. Sin duda, el marco de los acuerdos de Basilea representa un parámetro de comparación válido y, a no dudarlo, guio muchos de los cambios que se quiso introducir. Sin embargo, como se estableció en la *Hoja de Ruta*, no fue un objetivo explícito alcanzar el cumplimiento completo de los Acuerdos de Basilea, lo cual podría parecer a primera vista contradictorio.

¿Por qué no se buscó la implementación cabal de los Principios de Basilea en el país? ¿No habría sido ese el camino más directo y objetivo para alcanzar los objetivos planteados en la *Hoja de Ruta?* En este capítulo explicaremos las

razones que llevaron a la SUGEF a no hacer de la adopción íntegra de esos principios un objetivo en sí mismo.

En el Capítulo I se hizo mención de los llamados "acuerdos de capital de Basilea". Ahí se explicó cómo estos acuerdos buscan homologar la supervisión de la banca, en los diferentes países, introduciendo las mejores prácticas mundiales y otorgando un trato igual a bancos foráneos y locales. El propósito consiste en fortalecer la calidad de la supervisión financiera y por ende, fortalecer los sistemas bancarios. En la mayoría de países desarrollados, de donde provienen estas iniciativas, dichas normas constituyen la base del marco regulatorio con el cual se supervisa a los bancos.

Introducir cambios a dichas normativas es un lento proceso, pues involucra la participación de todos los países miembros del BIS. Además, llevar a cabo los cambios regulatorios aprobados toma tiempo, pues requiere de cambios tanto de parte de supervisores como de supervisados. Por eso, aunque han transcurrido dos años desde que el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria emitiera la tercera versión de estos acuerdos, seis de los veintisiete países que ayudaron a formular la normativa –entre ellos Estados Unidos y China– no han completado aún la implementación de la segunda versión del acuerdo de Basilea (Masters, 2011).

Costa Rica no está obligada a adoptar los acuerdos de Basilea, en estricto sentido, porque no es parte formal de dicho grupo. No obstante, tampoco puede desentenderse de ellos, sin incurrir en el riesgo de quedar a la postre fuera de los mercados financieros internacionales. Lo que sí puede hacer un país como Costa Rica es valorar la realidad nacional y escoger entre adoptar el acuerdo de Basilea o decidirse por una nueva versión. El país debe lograr el mayor

cumplimiento posible de los *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz,* porque eso también incidirá en la manera como los mercados internacionales valoran la solidez financiera de la supervisión local. Sobre esto último, Costa Rica sigue sin cumplir, de manera completa, con varios principios porque el marco legal vigente se lo impide.

La diferencia fundamental entre el marco regulatorio de Basilea I y Basilea II es que, en el primero, los cargos que deben realizar las entidades financieras por riesgo de crédito se basan en las ponderaciones de riesgo iguales para todos los bancos. En Basilea II, en cambio, el Comité propone dos medidas alternativas: una estandarizada y otra basada en calificaciones internas de cada banco (ver Recuadro 5). Pero, además, también establece posibilidades similares para los cálculos de los cargos por riesgos operativos y de mercado.

En cuanto al riesgo de mercado, Basilea II también ofrece la opción de utilizar un método estándar y otro interno. En el caso de la metodología estándar, el Comité considera hacer dos cargos: uno por los riesgos específicos –es decir el riesgo que una inversión pierda valor por eventos relacionados con un emisor individual– y otro por el riesgo de tasas de interés –denominado riesgo de mercado general. Al igual que el método estandarizado para riesgo de crédito, el cargo por riesgo de mercado específico se basa también en calificaciones de riesgo de agencias, mientras que para estimar el riesgo de mercado general, los bancos podrían usar cargos predeterminados o utilizar una aproximación de acuerdo con el cálculo de la duración efectiva.

Recuadro 5. Medición del riesgo de Crédito en Basilea II

El documento denominado *Convergencia internacional para la medición del capital y los estándares de capital* (mejor conocido como Basilea II) vio la luz en abril de 1993 y fue revisado dos años después. Varias razones justificaban los nuevos estándares, pero la principal era subsanar la falta de un indicador de riesgo de mercado en el acuerdo de 1988 (Basilea I). En el nuevo acuerdo, Basilea II, se permite a los bancos escoger entre dos alternativas para la medición de los requerimientos de capital por riesgo de crédito y de mercado.

La primera de ellas, denominada "método estandarizado", mide los riesgos apoyándose en mediciones externas. Para el caso de riesgo de crédito, por ejemplo, una opción sería usar las calificaciones de riesgo que emiten agencias como Standard and Poor's y asignar una ponderación de riesgo de crédito a cada activo de acuerdo con su calidad crediticia. Para activos que normalmente no son sujetos de calificación, como ocurre con las carteras de préstamos, el Comité estableció ponderaciones fijas. Por ejemplo, los préstamos respaldados por residencias ponderan 35 por ciento, aquellos respaldados por propiedades comerciales 100 por ciento y aquellos con atraso en más de 90 días hasta 150 por ciento, dependiendo del porcentaje de provisiones que se haya establecido.

La segunda opción se denomina "metodología basada en calificaciones internas" y permite a los bancos el uso de modelos internos para establecer los requerimientos de capital por riesgo de crédito de sus activos. En general, el Comité establece cuatro parámetros de riesgo sujetos a medición interna: probabilidad de impago, pérdida dado impago, la exposición a impago y vencimiento efectivo. Los bancos pueden usar modelos internos para estimar todos (lo que se denomina modelo avanzado) o parte (modelo fundamental) de esos parámetros y para medir tanto pérdidas esperadas (que serán atendidas con provisiones) como pérdidas inesperadas (que estarán respaldadas con capital).

Para poder hacer uso de estas metodologías, el banco debe poder demostrar ante su supervisor que cumple con una serie de requisitos mínimos referidos al diseño de las calificaciones internas (debe incluir factores específicos y generales), documentación (qué se entiende por impago,

en qué teorías se basan sus cálculos, etc.), verificación (en inglés, *back testing*), entre otros. Además, los bancos que adopten este método deberán también calcular los requerimientos de capital según el acuerdo de capital de 1988 de manera paralela, por un período de transición de dos años y mantener un nivel de capital mínimo por otros dos años.

FUENTE: BIS (2006)

La alternativa, como se indicó, consiste en el uso de una metodología interna. Un ejemplo de metodologías que una entidad podría utilizar para la medición de sus riesgos es el denominado valor en riesgo (conocido más ampliamente por sus siglas en inglés, VaR) y que se explica en el Recuadro 6. La utilización de esta metodología tuvo un fuerte auge durante la década de 1990, luego de una serie de sonados desastres financieros ocurridos entonces[38], y se ha hecho sumamente popular entre los profesionales dedicados a la medición de riesgos, al punto de constituirse actualmente en el estándar de la industria. La aparición, en 1994, del sistema RiskMetrics, desarrollado por el banco estadounidense J.P. Morgan, y que en sus inicios buscaba proveer parámetros necesarios para el

38 Entre los desastres más ampliamente analizados por la literatura financiera están los casos del banco británico Barings Plc. (que quebró luego de tener enormes exposiciones en el mercado de acciones japonés, especialmente mediante el uso de instrumentos derivados); la firma alemana Metallgesellschaft (pérdidas millonarias por exposiciones no cubiertas en futuros de petróleo); el Condado de Orange, California (cuyo fondo perdió cantidades enormes debido a posiciones financiadas en el mercado de acuerdos de recompra) y el banco japonés Daiwa (que perdió más de US$1.000 millones luego de que uno de sus empleados vendiera posiciones mantenidas en custodia por sus clientes).

cálculo del VaR, sirvió también para acrecentar la fama de esta medida de riesgo.

Recuadro 6. Valor en riesgo

El valor en riesgo (VaR, por sus siglas en inglés), es una metodología utilizada por diversas firmas en el sector financiero y que se ha convertido en un patrón para la medición de riesgos alrededor del mundo. Usando técnicas estadísticas estándar, el VaR indica la máxima pérdida que una cartera de activos puede tener, bajo condiciones de mercado normales y a lo largo de un horizonte de inversión, dado un nivel de confianza. La ventaja de los modelos VaR, es que en un único número se resume la exposición de la entidad al riesgo de mercado, así como la probabilidad de ocurrencia Además, es una cifra que puede expresarse en unidades monetarias –las mismas en las que están expresados los estados financieros– lo cual facilita su interpretación por parte de quienes toman decisiones.

Por ejemplo, un banco podría estimar que el VaR diario de su cartera de inversiones para la venta es de 100 millones de colones con un nivel de confianza del 99 por ciento, lo que significa que sólo en 1 de cada cien días, bajo condiciones de mercado normales, se podría esperar una pérdida mayor a ese monto. Para llegar a esa cifra, los expertos del banco pudieron haber utilizado una serie de técnicas distintas, pero todas ellas deben, en última instancia, generar una distribución de ganancias o pérdidas a partir de la cual se pueda obtener el VaR. El método más simple consistiría en calcular las pérdidas a un día que históricamente se han presentado y determinar aquella pérdida que ha sido superada sólo el 1 por ciento de las veces. Este sería el VaR *histórico* diario con un 99 por ciento de confianza.

Desde luego que a un método basado en resultados históricos pueden señalársele muchos defectos. La buena noticia es que existe una gama de metodologías más sofisticadas para subsanar esas deficiencias. La mala es que la sofisticación va de la mano con la complejidad y con mayores costos. Además, el cálculo del VaR es sólo una parte del proceso: la otra es la verificación, que permite determinar si el modelo usado refleja realmente

los resultados de la cartera. De esta manera, las entidades deben conducir un análisis costo-beneficio a la hora de decidir si usar modelos internos o modelos estándar, ya que el ahorro por cargo de capital podría verse superado por el costo de implementar sistemas adecuados y contratar personal competente[39].

Es necesario, tanto usuarios como reguladores, estar conscientes de las limitaciones del VaR. En primer lugar, el VaR pretende ser una medida para condiciones normales de mercado, pero su eficacia para evitar eventos catastróficos depende de que existan también límites y controles adecuados. Como bien indica el Comité de Basilea, los resultados de realizar pruebas de estrés deben también ser considerados a la hora de determinar el nivel adecuado de capital para una entidad en específico. Finalmente, ningún indicador podrá sustituir una buena administración y un buen gobierno corporativo.

Fuente: Jorion (1997).

Si bien Basilea II ofrecía el beneficio de la objetividad a la hora de medir riesgos, en primera instancia, la SUGEF decidió no adoptar Basilea II, sino más bien implementar a plenitud Basilea I y en lo factible los 25 *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz*. ¿Por qué se decidió transitar por esa ruta?, ¿significaba eso renunciar a una "mejor" regulación?, ¿qué ganaba el país al posponer reformas financieras de avanzada? En las siguientes líneas se explorará las razones que llevaron a la Superintendencia a posponer la aplicación total de Basilea II.

39 La otra opción sería adquirir soluciones de proveedores especializados. Incluso en Costa Rica, a pesar de que Basilea II aún no se está aplicando, desde hace varios años ha comenzado a desarrollarse una oferta interesante de tales herramientas (ver Cordero Pérez, 2004).

Despacio porque precisa

En realidad, el propósito de la SUGEF no era que el país no adoptara del todo las prácticas y recomendaciones establecidas en Basilea II. En la SUGEF siempre hubo claridad de que constituían el camino a seguir. No obstante, no convenía correr a adoptar prácticas para las cuales el sistema bancario –entidades fiscalizadas y entes fiscalizadores– no estaba en ese momento preparado para hacerlo de manera precisa e inteligente. De hecho, en la *Hoja de Ruta* –escrita al comienzo de la gestión de quien escribe– se calificó a Basilea II en los siguientes términos: "*no es un destino inmediato a alcanzar en el corto plazo, sino un norte hacia el cual dirigirse con acciones concretas en un horizonte de varios años. No conviene correr hacia Basilea II; es preferible importar las ideas inteligentes de su contenido*". Se estimó un período de implementación de entre 7 y 8 años para intentar introducir los requisitos de Basilea II, a partir de que las precondiciones establecidas por SUGEF (siete en total) se alcanzaran:

- **Supervisión consolidada del grupo financiero:** era inútil enfocar los esfuerzos hacia la introducción de modelos internos de valoración de las carteras de crédito mientras la SUGEF no pudiera supervisar a la totalidad de las operaciones de un grupo financiero, incluidas las *offshores* y otras entidades miembros del grupo financiero. No se pueden hacer modelos de valoración de pérdidas de crédito cuando parte de esas pérdidas podrían terminar depositadas en las unidades no supervisadas por la SUGEF.
- **Marco legal adecuado para la supervisión y regulación:** pasar a Basilea II requiere, a no dudarlo, un esfuerzo considerable para los supervisados, pero requiere un esfuerzo aún mayor para el supervisor. La SUGEF debía

contar con las potestades legales suficientes para exigir a los bancos los requisitos para que un banco desarrolle un modelo interno de calificación y no dejar espacio para interpretaciones. Dentro de estas potestades, quizás la principal era la capacidad de exigir diferentes niveles de capitalización a diferentes bancos en función de su perfil de riesgo.

- **Patrimonios reales de los bancos, más elevados que los patrimonios regulatorios:** Basilea II es un esquema novedoso, en el sentido de que bancos con distintos modelos de negocio o estrategias podían terminar con requisitos de capital diferentes. Una posibilidad real es que algunos bancos se viesen de pronto con necesidades de capital adicional que no tenían antes de migrar hacia Basilea II. Era importante que los bancos tuviesen capitales holgados (más allá de los mínimos regulatorios) para hacer frente a posibles ajustes al capital al transitar hacia modelos internos de valoración para hacer frente a eventos inesperados en el sistema bancario una vez hecha la migración hacia Basilea II. Si para empezar los niveles de capitalización de los bancos estaban bastante ajustados con respecto a los mínimos exigidos por regulación (y, por ende, todavía más ajustados con respecto a los capitales mínimos económicos que requiere la actividad bancaria) no era prudente hacer un cambio masivo de enfoque regulatorio antes de que los bancos fortalecieran sus capitales.

- **Razón superavitaria de estimaciones a morosidad:** si un requisito para adoptar el modelo de supervisión de Basilea II era tener supervisión consolidada, eso implicaba que la SUGEF por primera vez tendría potestad para inspeccionar a las *offshores*. Por ende, era necesario realizar ajustes,

pues éstas operaban con requisitos de estimaciones de crédito y de capital más laxos que los requeridos en Costa Rica. Era por ello importante que los bancos manejaran niveles de estimaciones más realistas –y robustos– antes de intentar dar el paso hacia Basilea II.

- **Entidades con baja concentración de títulos del sector público:** la altísima concentración en títulos valores emitidos por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica de las carteras de inversión de los bancos estatales, presagiaba requisitos de capital muy fuertes una vez se empezase a valorar los riesgos de dichas carteras en función de las calificaciones impuestas a dichas emisiones por parte de las agencias calificadoras internacionales. Recordemos que cuando el suscrito ingresó a la SUGEF, no se valoraban las carteras de títulos valores de los bancos, ni se les imponía requisitos de capital en función de las calificaciones de las emisiones. Más aún, la calificación de riesgo de Costa Rica era de grado especulativo. Aplicar los lineamientos de Basilea II en esas circunstancias impondría fuertes requisitos adicionales de capital, especialmente a la banca estatal.

- **Centrales de crédito funcionando bien:** debe recordarse que los acuerdos de Basilea II establecen que cualquier estimación de riesgo de crédito basados en metodologías de calificación internas "deben tener sustento en la experiencia histórica y la evidencia empírica, y no estar basadas exclusivamente en consideraciones subjetivas o de juicio" (BIS, 2006). Asimismo, las estimaciones de los bancos deberían reflejar, de manera oportuna, cualquier nueva información acerca del comportamiento de pago de sus clientes. Es claro que el país ni siquiera había dise-

ñado una infraestructura básica para recopilar esta información, y que su establecimiento tardaría varios años[40].

- **Adecuada gestión de riesgos:** una condición deseable para la introducción del enfoque de Basilea II es la existencia de una cultura de administración de riesgos en las entidades supervisadas. El banquero debe entender su negocio como uno de gestionar riesgos, y no de asignar recursos a las actividades basándose sólo en su rentabilidad prometida. También, se necesitaba utilizar parámetros objetivos para sopesar las relaciones riesgo-retorno y no descansar únicamente en el "buen juicio" o "la experiencia". No se podían desarrollar modelos internos de riesgo cuando la cultura del banquero era administrar riesgos basados en "el olfato". En ese momento se consideró que el país aún no estaba esa etapa. Por ello, era importante primero desarrollar un marco regulatorio no para decir a los bancos cómo asignar sus recursos, sino para obligarlos a reconocer los riesgos de sus decisiones.

La SUGEF estimó un horizonte de cuatro a cinco años sólo para la recopilación de la información requerida por los modelos internos de estimación de pérdidas en las carteras de crédito que permite Basilea II, contados a partir de que existiera supervisión consolidada, para que la información de los bancos fuese confiable. De lo contrario, se corría el riesgo de utilizar información sesgada por créditos malos que podrían ser transferidos a ciertas *offshores* y que afectarían los modelos de riesgo. Adicionalmente, se requerirían otros dos o tres años para elaborar y verificar los modelos internos de riesgo.

40 En el momento de asumir la dirección de la SUGEF (2004), se consideró el año 2012 como un horizonte razonable para implementar un modelo estandarizado de medición de riesgos (véase Siu Lanzas, 2007).

Pero mientras no se alcanzaran las precondiciones, la SUGEF no se quedaría de brazos cruzados. Procedía "importar las ideas inteligentes" de Basilea II. Con eso en mente, se establecieron nuevos requisitos de capital para las carteras de títulos valores, se identificaron nuevos riesgos de mercado para establecer requisitos de capital para fortalecer a los bancos, se estableció una central de deudores renovada y ágil a la cual los bancos pudiesen tener acceso mediante medios electrónicos; se modificó radicalmente el sistema de valoración de los riesgos de crédito para facilitar el pase de las *offshores* hacia un sistema de supervisión de la SUGEF. Así, en la ya mencionada normativa SUGEF 3-05 se incorporó el riesgo de precio de títulos valores dentro del cálculo de los activos ponderados por riesgo. Asimismo, en normativas subsiguientes y reformas a las normas ya existentes se reconocen también los riesgos cambiarios, operacionales y de tasas de interés.

Al mismo tiempo, en ese período, el país realizó avances significativos hacia la implementación de los acuerdos de Basilea I, en particular en lo referente al proyecto de ley para la supervisión consolidada, como se ha señalado en capítulos anteriores. Pero principalmente, se buscó fortalecer el capital de los bancos. Si algo buscaba el acuerdo Basilea I, era que los bancos tuvieran conciencia de la importancia de tener un capital adecuado para hacer frente a pérdidas inesperadas. Los esfuerzos de la SUGEF se enfocaron en reformas tendientes a establecer cargos por riesgo cada vez más incluyentes, que culminaron con el mencionado *Reglamento sobre la suficiencia patrimonial de entidades financieras* (SUGEF 3-06), el cual reconocía un cargo por riesgo de mercado utilizando una metodología de VaR histórico. Por ello, no se trató de posponer indefinidamente la adopción de

Basilea II, sino que se optó por la vía más pragmática de tomar ideas cuya aplicación era tanto necesaria como posible, y al mismo tiempo establecer las precondiciones para permitir la implementación completa en el futuro no tan lejano.

Ahora bien, las acciones que se requerían para implementar Basilea II no se limitaban a la emisión de nueva normativa. Era necesario también realizar reformas institucionales en la SUGEF, para estar en capacidad de supervisar modelos basados en Basilea II. Básicamente, se requerían cambios en dos áreas:

1. **Un cambio del perfil del inspector de la SUGEF**: se requerían menos contadores y más expertos en estadística e informática, así como personal que, idealmente, hubiese trabajado en áreas de riesgo en los bancos. También era preciso elevar el nivel profesional de la SUGEF para que su personal pudiese analizar y discutir modelos de riesgo con los funcionarios de los bancos a quienes supervisarían, en una situación de igualdad profesional como mínimo y, en el mejor de los casos, con un grado de especialización superior. Más aún, la SUGEF debería contar con un grupo numeroso de expertos en esa nueva forma de supervisar –y no apoyarse en un reducido grupo de funcionarios excelentes– porque era lógico esperar que los bancos intentaran contratar a los nuevos expertos de la SUGEF. Es la impresión del autor que en este campo se avanzó moderadamente, pero no lo suficiente, por lo que esa brecha se mantiene.

2. **Cambios en los sistemas informáticos de la SUGEF:** en ésta área la SUGEF logró avanzar en un lapso de dos o tres años lo que no había avanzado posiblemente en los quince años anteriores. Entre otras cosas, se reformó

fuertemente la Central Crediticia, se creó un centro alterno de procesamiento de datos en los sótanos de la Plaza de la Cultura, se amplió la capacidad de procesamiento de datos de la SUGEF, se migró totalmente hacia un sistema de recibo de la información vía internet –eliminando casi totalmente el recibo de documentos–, se impusieron filtros de calidad para que información incorrecta enviada por los bancos fuese filtrada por la SUGEF y rechazada si no cumplía los niveles de calidad requeridos, entre muchas otras.

Avances

A la luz de lo ocurrido en años recientes, ¿ha avanzado el país en estas áreas? ¿Se está ahora más cerca de introducir las reformas regulatorias contenidas en Basilea II? Sin duda, el país ha dado pasos importantes en la dirección correcta en estos últimos años. Prueba de ello fue la introducción, a partir del año 2010, de un enfoque de supervisión basada en la administración de riesgos dentro de las entidades fiscalizadas. Este cambio se reflejó en la publicación del *Reglamento sobre Administración Integral de Riesgos* (SUGEF 2-10).

Esta normativa pretende establecer parámetros mínimos para el desarrollo de un proceso integral de administración de riesgos. Por proceso, se entiende que las entidades busquen identificar, medir y controlar los riesgos a los que están expuestas. Esos tres aspectos son fundamentales y la administración de riesgos no puede existir si alguno de ellos está ausente. Lo principal de esta normativa es que, por primera vez, se exige a los bancos tener, por escrito y como parte de su funcionamiento normal, un procedimiento con la aprobación de la administración y de la junta directiva (un manual

para la administración de riesgos). Más aún, se les obliga a desarrollar una unidad administrativa independiente de las áreas tomadoras de riesgos encargada del desarrollo de las metodologías de medición y de monitorear los riesgos relevantes para la entidad. Esta estructura incluiría una unidad para la administración de riesgos –un ente técnico enfocado en la medición y monitoreo de riesgos– y un comité de riesgos, como un ente colegiado integrado por miembros de la junta directiva y de la administración superior, así como el establecimiento de una auditoría del proceso por parte de un experto externo a la entidad.

La idea principal de la SUGEF ha consistido en que, tras todo el proceso que los bancos deben seguir para cumplir con las exigencias de la nueva normativa, emerja una cultura para la cual la administración de riesgos sea medular. Esto exige no sólo una fuerte inversión y un cambio en la cultura organizacional de las entidades, sino también un esfuerzo constante por mejorar los sistemas. Los bancos no pueden, en efecto, "dormirse en sus laureles", pues nuevos negocios y nuevos instrumentos de inversión aparecen y con ellos también nuevos riesgos que deben ser administrados de una manera ordenada.

CAPÍTULO

V

FORTALEZAS, OBSTÁCULOS Y POLÉMICA

A menudo el supervisor se enfrenta a retos que requieren de un manejo político. La banca es un negocio de primordial importancia para la buena marcha de la economía nacional –y más aún en el caso de Costa Rica, cuyo mercado de capitales y de deuda es pequeño y poco desarrollado–; por ello, garantizar su adecuado funcionamiento es un objetivo fundamental para las autoridades. No debe olvidarse, además, que los bancos cumplen una función importante en el proceso de oferta monetaria, multiplicando –a través de los depósitos bancarios que reciben y los préstamos que realizan– la cantidad de dinero existente en la economía[41]. Por ello los bancos centrales tienen mucho

41 Para el lector poco familiarizado con temas de Economía, una forma sencilla de comprender el proceso de oferta monetaria es pensar en el dinero como todo aquel bien que cumple tres funciones básicas: medio de cambio, reserva de valor y unidad de cuenta (en ese orden). En la primera de esas funciones, ¿qué ocurre cuando se deposita dinero en un banco y éste a su vez lo presta? Quien recibe recursos puede usarlos como medio de pago nuevamente, y en la medida que estos recursos vuelvan al sistema bancario podrán volverse a usar una y otra

interés en controlar sus actividades, a fin de alinearlas con sus propios objetivos de política monetaria.

Tampoco puede minimizarse la tentación de los políticos de influir en esa actividad, con el fin de llevar agua a sus molinos electorales. Líneas arriba se ha mencionado cómo esta influencia llegó, en algún punto de nuestra historia, al absurdo de que el Banco Central dictaba a los banqueros comerciales el monto de los recursos que debían destinar a cada actividad económica. Si bien hoy ese anacronismo parece lejano, sigue existiendo cierto activismo político en el manejo del negocio bancario en las entidades estatales y privadas, en la forma de restricciones cuantitativas, transferencias y peajes. Para dar sólo un ejemplo, en abril de 2008 se promulgó la *Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo* (Ley 8634), en la que se establece un mecanismo de financiamiento para ciertos "sectores prioritarios", que incluyen entre otros a pequeñas y micro empresas, unidades productivas lideradas por mujeres y una amplísima variedad de "sectores minoritarios" (que incluyen desde minorías étnicas hasta proyectos que promuevan energías limpias). Este tipo de políticas, emprendidas recientemente, ilustran la influencia del estado en la provisión de crédito, pues ellas representan uno de los principales instrumentos para

---

vez. ¿Podría ser esto posible sin la existencia de intermediarios financieros? Quizás, pero probablemente de una forma mucho más costosa, toda vez que los tenedores de excedentes (ahorrantes) deberían dedicar recursos a encontrar individuos con necesidades de financiamiento (montos, plazos, interés, etc.) que coincidan con las de ellos.

fomentar ciertas actividades económicas, lo cual, sin duda, tiene consecuencias para la industria bancaria [42].

Asimismo, la banca debe entenderse como un negocio y, por consiguiente, quienes participan de él tienen fuertes incentivos para tratar de hacerlo lo más rentable posible. Un tema recurrente en este escrito ha sido el de cómo los banqueros tratan de minimizar el impacto de la regulación emprendiendo una serie de actividades denominadas "arbitraje regulatorio", o bien demorando la entrada en vigor de nuevas leyes o reglamentos. Dentro de estas últimas está el "cabildeo político"; es decir, acciones de los banqueros para evitar los efectos adversos de los requisitos regulatorios sobre la rentabilidad de sus entidades. En el cabildeo, el banquero busca detener directamente la legislación, más que tratar de mejorarla o evitar sus efectos. El cabildeo incluye acciones como tratar de influir sobre el supervisor, buscar apoyo a su causa a través de los tomadores de decisiones políticas (diputados, Poder Ejecutivo), buscar el apoyo de las cámaras gremiales, manifestarse a favor o en contra de ciertas medidas en los medios de comunicación colectiva o buscar ser eximido de cierta regulación argumentando para ello características especiales de su negocio o incompatibilidad de las leyes. En principio, no es inconveniente que una industria se organice y busque, a través de los canales apropiados, incorporar sus puntos de vista y defender sus intereses. En nuestro país, el

42 Dicho sistema se alimenta de tres fuentes principales, a saber, el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), el Fondo Nacional de Desarrollo (Finade) y el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide). Este último, obtiene recursos de aportaciones que los bancos privados deben hacer como requisito para poder captar depósitos de cuenta corriente, y que equivalen al 17 por ciento de dichas captaciones.

interlocutor más habitual entre la SUGEF y los bancos es la Asociación Bancaria Costarricense (ABC), una entidad creada en 1983 e inicialmente integrada sólo por los bancos y financieras privados, pero a la que se han unido también los bancos estatales, y que busca constituirse en la voz unificada de la banca comercial.

Finalmente, aunque no menos importante, es la relación entre el supervisor y los medios de comunicación colectiva. Afortunadamente, en nuestro país cada vez más la opinión pública mantiene una vigilancia cercana del desempeño de las instituciones estatales y privadas, ejerciendo una función de control sobre ellas. La acuciosidad con que la prensa da seguimiento al comportamiento de los servidores públicos en general, y de la banca en particular, brinda al ciudadano un sentido de cercanía con las instituciones y genera una mayor concientización sobre la necesidad de que éstas funcionen correctamente. Esta mayor proximidad, al tiempo que es una herramienta de enorme utilidad –en especial en lo concerniente al negocio bancario, donde la información es un activo vital– impone todavía mayor presión sobre el supervisor para cumplir a cabalidad su trabajo. Si algo es seguro es que ningún supervisor querrá ver en la portada de un diario un titular mostrando que alguna entidad bancaria cerró sus puertas de manera forzosa.

En este capítulo hurgaremos en ciertos episodios que reflejan la relación del supervisor con estos diferentes actores: superintendencias, entidades supervisadas, medios de comunicación colectiva, el Banco Central de Costa Rica, la Asamblea Legislativa y otras instituciones públicas. Es importante recalcar que, al enfrentarse a ellos, el supervisor debe tener muy claro cuáles son los objetivos, las motivaciones y las herramientas que los diferentes interesados tienen a su

disposición para hacer avanzar su propia agenda. Asimismo, el supervisor deberá tener claro que cuantos más actores antagonice, menos serán sus probabilidades de éxito. Por ende, debe escoger bien cuáles son los temas esenciales que busca reformar, pues cuanto menos sean estos, a un mismo tiempo, mejor. Las reformas que emprenda el supervisor deben tener como fin último proteger los intereses de los depositantes; estos, a fin de cuentas, constituyen su objetivo principal.

Entorno regulatorio y legal

El primer ámbito de las relaciones interinstitucionales de la SUGEF es con las demás superintendencias del sistema de supervisión y regulación financiera. La SUGEF es la principal entidad supervisora del mercado, lo anterior por razones históricas – fue la primera en ser creada–, y porque vela por los intermediarios financieros del sistema bancario, principal componente del mercado financiero costarricense. Pero a partir de la creación de las demás superintendencias, desde 1997, comparte las labores de supervisión y regulación con otras tres entidades[43].

Esta organización institucional tiene como objetivo contribuir –hasta donde las leyes lo permitan– con el logro de una verdadera supervisión consolidada y de especializar la labor de supervisión. Sin embargo, se plantea el reto de asegurar la debida coordinación, ya que las distintas superintendencias tienen sus propias responsabilidades por ley. Aunque existe el papel armonizador del CONASSIF, la

43 Estas son, por orden de creación, la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y la Superintendencia General de Seguros (SUGESE).

coordinación de la supervisión de un grupo financiero se vuelve un tema espinoso, porque al fin y al cabo implica modificar la agenda de trabajo de cada superintendencia. Como cualquier organización, las entidades supervisoras quieren sobresalir y permanecer en el tiempo. Por ello, los superintendentes son muy recelosos sobre su jurisdicción, toda vez que la delegación de labores a otra entidad las hace sentir "menos necesarios", por decir lo menos. Se requiere resolver los conflictos de competencias para evitar problemas tales como una regulación duplicada o, lo que resulta aún peor, ausencias o vacíos de supervisión que ponen en riesgo la supervisión consolidada de uno o más grupos financieros y eventualmente, hasta la misma estabilidad del sistema financiero. No debe olvidarse que la legislación actual no permite supervisar a todos los componentes de un grupo financiero, lo cual constituye un talón de Aquiles importante para el logro de la supervisión consolidada. Por ende, los supervisores deben hacer el máximo esfuerzo de ponerse de acuerdo entre sí para maximizar el uso de los poderes parciales contemplados en la ley.

Afortunadamente, en Costa Rica las diferencias de criterio entre las Superintendencias, aunque no inexistentes, han sido mínimas, lo cual se debe en buena medida a la existencia del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (mejor conocido por sus siglas como CONASSIF). Creado en 1997, mediante la promulgación de la *Ley Reguladora del Mercado de Valores* (al mismo tiempo que la SUGEVAL), la entidad es un órgano colegiado cuyos dos objetivos fundamentales son aprobar o improbar las regulaciones de las distintas Superintendencias y dirimir los diferendos entre supervisores y supervisados. El cumplimiento de estos objetivos logra coordinar la regulación financiera existente en el

país. Al concentrar la potestad de sancionar la normativa de las superintendencias, se evitan duplicidades en esfuerzos supervisores que a fin de cuentas resultan costosas para el sistema.

Otros países han concentrado sus esfuerzos de supervisión dentro de una sola institución con unidades especializadas en la supervisión de cada una de las principales ramas del quehacer financiero. Estos esquemas de supervisión unificados facilitan los esfuerzos de coordinación entre supervisores y debería augurar mejores resultados en cuanto a supervisión consolidada. No debe olvidarse que en nuestro país los actores financieros principales actúan bajo la figura de grupos financieros. Cuando el gran grueso de los activos pertenece a grupos financieros con una toma de decisión unificada, no pareciera lógico operar con superintendencias separadas. No obstante, el operar todas las rutinas de supervisión bajo una sola cabeza conlleva riesgos nuevos, como concentrar toda la supervisión del sistema financiero en una sola persona. El veredicto final sobre si es más conveniente uno u otro esquema, aún no es claro.

En Costa Rica, al existir Superintendencias separadas, el CONASSIF ha jugado un papel importante para lograr organizar las labores de cada una de ellas. En algunos casos este esfuerzo ha topado con la reticencia de las propias superintendencias, susceptibles de perder relevancia, pero aún así ha continuado. Sin embargo, ni aun con el apoyo del CONASSIF podrá lograrse el objetivo de supervisión consolidada sin una modificación a las leyes, pues el CONASSIF enfrenta el mismo problema de las superintendencias al ver limitado su campo de acción a ciertas entidades solamente y únicamente dentro del territorio nacional.

Es justo asimismo destacar que, a lo largo de la gestión del autor en la SUGEF, las buenas relaciones tanto con el Banco Central como con el CONASSIF fueron la norma. Y no únicamente en lo que respecta a las actividades formales u oficiales, sino también en la relación informal, que es igualmente importante. Para el supervisor, contar con el respaldo y el apoyo de esas autoridades es prácticamente indispensable para lograr objetivos como el de la supervisión consolidada y le otorga credibilidad a sus iniciativas. Igualmente importante es la suficiente transparencia y honestidad con ellas como para tener claro cuáles proyectos gozan de respaldo y cuáles no.

Pero el BCCR, el CONASSIF y las demás superintendencias representan el círculo más próximo a la SUGEF. Existen relaciones con las entidades supervisoras en el ámbito regional, para lograr homologar en lo posible, las regulaciones que norman el accionar de grupos financieros que operan en los diferentes países de Centroamérica. De no hacerse este esfuerzo, sería mayor el riesgo derivado del arbitraje regulatorio que estos grupos financieros podrían hacer basados en regulaciones diferentes de país a país.

Mientras la relación entre organismos regulatorios ha sido cordial, una relación mucho más delicada se da entre la SUGEF y algunas instituciones públicas. Al respecto, es importante recordar que, a pesar de su estatus como un órgano de desconcentración máxima, la SUGEF –y el resto de superintendencias– está aún sujeta al derecho público, de manera que, como suelen resumir los abogados al explicar este concepto, "se puede realizar sólo aquello que le es permitido por ley". Esta sentencia hace recaer una enorme responsabilidad sobre el superintendente: éste debe caminar sobre una delgada cuerda en la que, de un lado, puede caer

al vacío de una supervisión insuficiente y, de otro, entrar en conflicto con las leyes de la República. Este balance delicado se vuelve aun más precario cuando se toma en cuenta que nuestras leyes bancarias urgen de reformas.

Un claro ejemplo de la anterior ocurrió en setiembre de 2005, cuando la Procuraduría General de la República (PGR), ante una consulta hecha por el CONASSIF[44], delimitó las potestades de las superintendencias para supervisar a las entidades bancarias domiciliadas en el exterior (la ya mencionada banca *offshore*). Como se dijo en el Capítulo III, la supervisión consolidada fue uno de los objetivos primordiales de la SUGEF durante la gestión de quien escribe, y uno al cual se dedicó buena parte de los esfuerzos durante el primer año y medio de gestión. Pero, como era de esperarse, no fue del agrado de los banqueros. En particular, les preocupaba que, al someterse a las entidades *offshore* a la misma normativa y regulación aplicables en Costa Rica, dichas entidades se verían obligadas a generar mayores niveles de estimaciones para créditos de dudoso cobro y además cumplir con los requisitos de exposición máxima por deudor o grupo de interés económico. Más aun, si las entidades *offshore* se vieran sujetas a la supervisión de la SUGEF, no solamente deberían operar con esos mayores requisitos de capital y de estimaciones, sino que, eventualmente, si el Banco Central y las autoridades tributarias optasen por una posición similar a la de la SUGEF, podrían hasta perder la ventaja de operar en un régimen tributario distinto al de la banca local e inclusive ver sus depósitos del público sujetos a encaje legal[45].

---

44 Véase el dictamen C-320-2005 del 6 de setiembre de 2005.

45 Según datos del "Informe del Sistema Financiero" del Banco Central de Costa Rica, publicado en marzo de 2006, el monto de crédito colocado por las entidades que poseían una *offshore* a

En ese momento, la banca comercial enfrentaba también la competencia de la denominada "banca de maletín", esto es, bancos extranjeros que operan en el país sin licencia para hacerlo. En declaraciones del entonces presidente de la ABC, Leonel Baruch, dadas al diario *La Nación* (véase Leal, 2006b), la banca *offshore* era la única forma en que los bancos locales podían competir frente a este tipo de intermediarios y a los grupos financieros internacionales que ya comenzaban a afincarse en Costa Rica. Esta aseveración, empero, no es correcta, pues la banca de maletín capta depósitos en su respectivo país, que están sujetos a encaje y pagan impuestos sobre las utilidades. En realidad no existe tal ventaja comparativa entre la banca de maletín y los bancos locales.

En ese momento, el jerarca de la ABC manifestó su preocupación porque el proyecto de ley impulsado por la SUGEF para lograr, entre otras cosas, la supervisión consolidada, diera demasiadas atribuciones al regulador. Señaló que la ABC apoyaba los esfuerzos para mejorar el régimen de supervisión, pero que el proyecto en cuestión le otorgaba "poder arbitrario al superintendente", se basaba "en las ocurrencias arbitrarias de un superintendente de turno" (Leal, 2006c); y le otorgaba al superintendente "un régimen de inmunidad que no tienen ni los diputados" (Leal, 2006b), lo que, en su opinión, socavaba el principio de seguridad jurídica y las prácticas convencionales de supervisión.

Ahora bien, el proyecto no nació de ninguna ocurrencia o capricho del superintendente. Su contenido refleja en bue-

comienzos de 2006 era casi tan grande como la de los bancos privados domiciliados en el país (42 por ciento del total), y la captación hecha a través de esas entidades significaba el 44 por ciento de las captaciones totales de la banca privada en cuentas de ahorro. Véase BCCR (2006) y también Leal (2006a).

na medida el diagnóstico hecho por el Fondo Monetario Internacional, al que se fueron sumando los criterios del Banco Central y de las otras superintendencias. Quien escribe estas líneas tomó la iniciativa de redactar el proyecto de ley y enviarlo a la Asamblea Legislativa, para encontrar soluciones a problemas harto analizados en el pasado. Tampoco era correcto afirmar que el proyecto otorgara un fuero especial al superintendente; sencillamente buscaba proveerle un grado mínimo de seguridad jurídica, recomendado por el propio Fondo Monetario Internacional y los *Principios de Basilea para una Supervisión Efectiva*.

Con el pronunciamiento de la PGR, sin embargo, la SUGEF quedó limitada a solicitar información únicamente sobre las *offshore* en forma agregada y a través de la sociedad controladora del grupo financiero (ver Capítulo III), pero no tenía acceso a información individualizada de cada cliente ni podía efectuar inspecciones *in situ* a la entidad supervisada. En el Capítulo III explicamos cómo la SUGEF reaccionó enviando prontamente una reforma de la ley a la Asamblea Legislativa. No obstante, el poder de la banca logró influenciar los círculos políticos para dificultar la marcha de dicha reforma. Finalmente, no hubo más opción que inducir a los grupos financieros, mediante la normativa SUGEF 8-08, a deshacer sus entidades *offshore*, o convertirlas en verdaderos bancos operando en una plaza extranjera de la aceptación de la SUGEF y sujetos a un esquema de supervisión igual al resto de los bancos en dicha plaza.

¿Cuáles argumentos dio la PGR para justificar su dictamen? La PGR basó su decisión en el artículo 24 de la Constitución, según el cual la información referente a entidades privadas –entre ellas, las *offshore*– está protegida por los principios de inviolabilidad, y por tanto, éstas sólo están obligadas a

proveer aquella información que sea exigida por ley (Rojas, 2005). ¿Y qué es lo que dice la ley? El artículo 147 de la *Ley Orgánica del Banco Central*, establece que las entidades domiciliadas en el exterior parte de un grupo financiero están obligadas a presentar información al supervisor (1) a través de la sociedad controladora y (2) de forma agregada. Con ello, no están forzadas a proveer información específica sobre sus carteras de activos y pasivos ni a permitir inspecciones *in situ* de personal de la SUGEF.

Pero, por otra parte, la misma ley establece la obligación a la SUGEF de velar por la solvencia y salud de los grupos financieros; por ello, en este caso se estaba ante una clara contradicción, pues el supervisor debía al mismo tiempo cumplir con su mandato y con el principio de inviolabilidad. Pero, además, la misma ley que le otorgaba la facultad de solicitar ajustes contables con base en la información suministrada por los grupos financieros, le impedía el acceso a las cuentas individuales de las firmas que los componen. Tales incongruencias obligaban a modificar la ley, para lo cual era necesario pasar por un largo viacrucis legislativo. En todo caso, tal esfuerzo tampoco aseguraba que la SUGEF pudiera, eventualmente, obligar a las entidades *offshore* a proporcionar la información contable detallada, debido a la interpretación sobre el carácter territorial de las leyes (Pérez, 2005). Recordemos que la sociedad controladora de cada grupo financiero costarricense está domiciliada en Costa Rica y se rige por las leyes de este país. Eso es un requisito legal.

¿Cómo actuar ante una situación en la cual, de acuerdo con la legislación, "se choca contra pared"? ¿Debe acaso el supervisor conformarse con hacer una labor incompleta? Eso no fue lo que se hizo. ¿Debe esperarse y enfrentar un complejo proceso para modificar las leyes? Se optó por esperar un

tiempo prudencial antes de ejecutar otras medidas. Al día de hoy, el proyecto para modificar la *Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica* presentado a la Asamblea Legislativa, inmediatamente después de emitido el dictamen de la PGR, aún se encuentra a la espera de ser aprobado. ¿Debe acaso, como inicialmente se planteó[46], apelar a la buena voluntad de los supervisados, para que le provean la información si así lo consideran conveniente? Eso lo intentó la SUGEF antes del ingreso de quien escribe sin resultados positivos. La experiencia obtenida en el proceso de aprobación de la supervisión consolidada muestra cómo casi siempre existen avenidas, dentro del marco legal, para lograr los objetivos; la labor del supervisor consiste en encontrarlas y aprovecharlas.

Pero este episodio es apenas un ejemplo de otros en los cuales el supervisor debe enfrentar presiones externas y restricciones legales para hacer su trabajo. Lo que se inició como un intento de supervisar a las *offshores* –y que generó tal oposición de los banqueros– terminó con la aprobación del Acuerdo 8-08, y el virtual desmantelamiento de esas entidades. Veamos ejemplos adicionales.

Nuevas exigencias de suficiencia patrimonial: ¿una restricción al crédito?

En enero de 2006, la SUGEF modificó la normativa sobre suficiencia patrimonial como parte de su plan para fortalecer el sistema bancario. Consciente de que el capital de un banco es la última tabla de salvación a la que pueden recurrir los depositantes de un intermediario en problemas y el elemento disuasivo más importante para controlar a un

46. Véase SUGEF (2005).

banquero imprudente, la SUGEF se preocupó de manera especial porque los bancos tuvieran una base sólida de capital, e igualmente importante, tuvieran una medición más conservadora de los riesgos que asumen en sus negocios.

En general, a los banqueros no les gusta aportar capital, porque el efecto inmediato es reducir la rentabilidad sobre su inversión, aunque se mejore la competitividad de esa entidad a mediano y largo plazo. Como bien señala el dicho popular, "siempre es mejor trabajar con la plata de otros", y esto es especialmente cierto para los intermediarios bancarios. Es del interés de los banqueros captar la mayor cantidad de depósitos del público para financiar proyectos rentables. Cuanto más procedan así, mayor será la rentabilidad sobre el capital invertido. Pero si en lugar de captar depósitos del público deben invertir capital para financiar los mismos proyectos, la rentabilidad disminuye.

Cuánto es el nivel de capital adecuado para un banco es un tema de amplio debate. Probablemente no se cumple aquí aquello de que "una única talla le sirve a todos", dados los diferentes tamaños y perfiles de riesgo de los diferentes bancos. Lo que sí es cierto es que el banco tiene mejores probabilidades de aumentar su capital cuando sus negocios van bien. Pero es igualmente cierto que, generalmente, cuando los negocios van bien, el banco aumenta su patrimonio con sus utilidades retenidas y se requiere menos capital adicional de sus socios. Es cuando los negocios van mal, que los bancos deben reflejar pérdidas y muchas veces se ven obligados a incrementar capital para cubrir esas pérdidas extraordinarias. En esas circunstancias, elevar el capital se vuelve una labor titánica. La labor del supervisor consiste en caminar sobre una línea delgada entre mantener los requisitos de capital relativamente moderados para que los bancos sean competitivos

y los banqueros mantengan su interés por el negocio, pero suficientemente altos para soportar los malos tiempos, de los cuales ningún banquero está exento. Ese balance busca asegurar que los requisitos de capital de la entidad financiera sean suficientes para proteger a los clientes bancarios.

Pero la norma también incluyó cambios importantes en la forma de valorar los activos del banco, incluyendo un estándar mínimo de declaración de riesgos. Así, se efectuaron ajustes en ambos lados del balance y, como era de esperarse, esto no fue del agrado de la mayoría de los banqueros. Las principales quejas se referían a la nueva definición de los "activos ponderados por riesgo", pues ahora deberían tomar en cuenta el riesgo no sólo de su cartera de créditos, sino también el de las inversiones, lo cual por sí solo supondría un incremento de las exigencias de capital. Además, otra serie de cambios también preocupaba a los banqueros:

- Los títulos en dólares del Gobierno de Costa Rica y del Banco Central serían ahora ponderados con un 10 por ciento (antes no ponderaban).
- Las operaciones de recompra ponderarían en un 100 por ciento (antes era del 20 por ciento). Este tipo de negociaciones había sido utilizado por los bancos durante mucho tiempo como una forma de generar retornos adicionales con relativo bajo riesgo, pero sin tomar en debida cuenta la calidad crediticia de la contraparte.
- El "peaje" que depositan los bancos privados en los bancos estatales estará ponderado en un 75 por ciento.

Esas tres modificaciones generaron oposición de parte de los intermediarios. En el caso de la ponderación de riesgo de los títulos emitidos por el Gobierno de Costa Rica, se argumentó que la situación "incentiva la transferencia de fondos al

exterior y la compra de valores en el mercado internacional" (Delgado, 2006b), mientras otros señalaban que esa situación ponía a los bancos en una situación de "desventaja con títulos de países desarrollados", lo que implicaría "que los bancos saquen la plata del país lo cual tendría un impacto monetario" (Delgado, 2006c). Por supuesto que, a los ojos de la opinión pública, podía parecer que la SUGEF –y en última instancia el Banco Central– estaban incentivando el financiamiento de emisores extranjeros –y por tanto desfavoreciendo la actividad económica interna. En otras palabras, los bancos argumentaban que un efecto negativo de esta nueva regulación sería una disminución del crédito interno. ¿Era válida esa crítica? Por supuesto que no.

Realmente había razones de fondo para que la SUGEF procediera a realizar la reforma. Apenas en 2004, el sector financiero local había sufrido los efectos de la llamada "crisis de los fondos de inversión", la cual dio como resultado la disminución a la mitad de los activos manejados por las sociedades administradoras en las llamadas "carteras mancomunadas"[47]. Estos, en su mayoría, eran fondos de inversión de corto plazo. Muchos inversionistas, atraídos por mayores rendimientos, comenzaron a sacar su dinero de las cuentas corrientes de los bancos para invertirlos en participaciones en esos fondos. Ese fenómeno fue generalizándose, a pesar de que muchos clientes no tenían el perfil de riesgo idóneo para invertir en fondos de inversión ni entendían de los riesgos de valoración a mercado a que se exponían.

47 Una cartera mancomunada no es más que un conjunto de activos –financieros o reales– que han sido adquiridos con aportes de varios inversionistas, quienes mantienen derechos sobre los ingresos generados mediante participaciones normalmente negociables en los mercados financieros.

Según documenta Brenes (2005), esta crisis se comenzó a gestar al coincidir, en un período corto de tiempo, tres circunstancias: (1) el crecimiento de la industria de fondos de inversión; (2) un cambio en la forma en que el Ministerio de Hacienda comenzó a captar recursos, concentrando su financiamiento en el mediano-largo plazo y en dólares y (3) una época de tasas bajas en dólares en los mercados internacionales. Estos tres factores dieron como resultado una alta demanda por títulos en dólares de mediano y largo plazo emitidos por el Gobierno de Costa Rica que finalmente llevó a los administradores de fondos, puestos de bolsa e incluso operadoras de pensiones a mantener una alta concentración de estos instrumentos en sus carteras. Después de todo, podría argumentarse, se trataba de títulos con rendimientos mayores en comparación con otras opciones y ofrecían bajo riesgo de crédito, pues "los gobiernos siempre pagan sus deudas", a pesar de que nuestro país no emite dólares y por lo tanto no tiene control sobre las tasas ni sobre la oferta de activos financieros en esa divisa.

No pocos eventos a lo largo de la historia muestran que aquella sentencia está lejos de ser cierta. Los efectos nocivos de esta crisis, si bien no provinieron de un evento de incumplimiento, se exacerbaron por la excesiva confianza y falta de información de los inversionistas. Muchos de ellos creían que no podían perder dinero porque su capital estaba depositado en títulos del gobierno de Costa Rica. Resultó evidente en muchos casos que no sabían la diferencia entre el riesgo de impago y el riesgo por valoraciones a mercado. Como señala Brenes (*op. cit.*), cuando la época de tasas bajas terminó, y los bancos centrales alrededor del mundo comenzaron a endurecer su política monetaria, elevando tasas de interés, los tenedores de aquellos bonos reaccionaron

como era de esperar: vendiendo los títulos de largo plazo en dólares y buscando instrumentos de más corto plazo. En particular, los fondos de inversión, en su afán por acortar la duración de sus carteras, elevaron de manera importante el precio de títulos de corto plazo –lo que fue exacerbado por la escasa emisión de bonos del Gobierno en esa parte de la curva de rendimientos. Cuando finalmente las tasas de corto plazo aumentaron y con ellas se dio un fuerte ajuste a la baja en los precios de la deuda costarricense, los fondos sufrieron las peores consecuencias.

Las nuevas regulaciones de la SUGEF obligaron a los intermediarios financieros a valorar sus carteras de títulos valores a mercado, a la vez se establecieron requisitos de capital para cubrir los riesgos de valoración de los títulos valores basado en el valor en riesgo (VeR) de los precios de las carteras. Para este cálculo se utilizó la volatilidad de precios de la mencionada crisis de los fondos. Muchos calificaron ese parámetro de excesivo porque un evento como el reseñado no ocurre a menudo. La SUGEF replicó que el parámetro no era teórico sino que había sucedido en la práctica y nadie podría asegurar que no volvería a suceder. Además, se establecieron requisitos de capital adicionales basados en la calificación de las emisiones. En el caso de emisiones soberanas –incluidos los títulos valores emitidos en moneda extranjera por el Ministerio de Hacienda o el Banco Central de Costa Rica– se utilizaría la calificación de riesgo país. Claro está, fue necesario permitir períodos de transición para la implementación de esta regulación y para que los intermediarios financieros recompusieran sus carteras de inversiones o elevaran sus niveles de suficiencia patrimonial. Por último, la regulación estableció que las minusvalías de capital en el valor de los títulos valores se deducían de la suficiencia patrimonial, no así

las plusvalías de capital. Quien quisiese reflejar una plusvalía de capital dentro del cálculo de su suficiencia patrimonial, debía primero vender el título valor y pasar la ganancia por utilidades. Si bien estas medidas fueron objetadas fuertemente, los efectos positivos de aumentar los niveles mínimos de capital vinieron a apreciarse durante la crisis internacional financiera de 2008. Puede el lector imaginarse el trabajo que llevó convencer de esto a las autoridades de gobierno y a las cámaras empresariales.

Una razón similar estaba detrás de la reforma al tratamiento de las operaciones de recompra.[48] Por mucho tiempo, este tipo de operaciones se habían constituido en una fuente de ingresos importante para muchos bancos y puestos de bolsa, porque mientras otorgaban rendimientos similares o incluso superiores a otros instrumentos alternativos, se consideraban de bajo riesgo por el hecho de ser operaciones garantizadas con activos. Muchas veces se olvidaba la "regla de oro" a tener en cuenta en las recompras y en cualquier otra operación de otorgamiento de crédito: no hacer negocios con garantía con alguien con quien no se haría negocios sin garantía. En otras palabras, ¿por qué si un crédito hipotecario,

48 En términos sencillos, una operación de recompra se da entre dos partes cuando una de ellas (llamada el "vendedor") obtiene financiamiento dando como garantía títulos valores (lo que se denomina "colateral"). El monto que logra financiar depende del precio acordado por los títulos que está entregando. El "comprador", por su parte, está dispuesto a dar financiamiento recibiendo en garantía títulos valores, a cambio de una tasa de interés. Cuando se cumple el plazo del financiamiento, el vendedor está obligado a "recomprar" el título al precio acordado originalmente. En Costa Rica, este tipo de acuerdos opera en dos modalidades que son iguales en su funcionamiento, pero difieren en ciertos aspectos legales: la recompra y el reporto.

que también tiene garantía, debe ponderar para el cálculo de los activos ponderados por riesgo, no debería hacerlo también un crédito garantizado por un título valor?

El problema de las recompras, para quien otorga crédito, es que quien se financia puede utilizarlas para "apalancar" posiciones en otros títulos valores. Por ejemplo, considere el caso de un analista de un puesto de bolsa quien identifica una buena oportunidad para hacer ganancias, pues espera que cierto título valor se aprecie en un período corto de tiempo, pero no tiene el efectivo para comprarlo. Él tiene otros bonos que podría vender para obtener el dinero, pero por algún motivo no quiere deshacerse de ellos. La recompra le ofrece la posibilidad de lograr financiamiento a un bajo costo para hacer la transacción; si todo funciona bien y el título que compró efectivamente se aprecia, podrá devolver a tiempo el dinero prestado y obtendrá una ganancia sin haber arriesgado capital propio. El problema, claro está, es que las cosas podrían no salir como estaba planeado: el precio del título podría no subir sino caer, en cuyo caso se verá obligado a renovar la recompra. En ocasiones se abusa de este tipo de estrategias, con consecuencias desastrosas, como ocurrió en 2002 con la Corporación Bursátil Centroamericana (CBC), un puesto de bolsa costarricense intervenido por la SUGEVAL y que mantuvo hasta 32 veces su patrimonio en operaciones de recompra (Delgado, 2002).

Otro problema también se relaciona con la calidad del colateral que un banco, en calidad de acreedor, recibe en una operación de recompra. Así como un terreno puede perder valor, o una propiedad deteriorarse, los títulos valores también pueden perder valor, y muchas veces a una velocidad mayor que otro tipo de activos. Un evento de crédito o una subida de las tasas de interés pueden hacer que un préstamo

dado en una recompra quede "sub-colateralizado", en cuyo caso el banco se vería obligado a exigirle a la contraparte más colateral (lo que ésta podría no estar en capacidad de hacer) o a registrar una pérdida si su contraparte incumple los términos de la recompra.

Los casos de los fondos de inversión y de las recompras ejemplifican cómo un determinado tipo de regulación –o la ausencia de regulación– puede llevar, sin quererlo, a que los bancos concentren sus recursos –a veces peligrosamente– en cierto tipo de operaciones y, por ende, asuman los riesgos que precisamente el regulador quiere evitar. Probablemente se consideraba a los títulos emitidos por el Gobierno de Costa Rica como inversiones con muy bajo riesgo de crédito y poco riesgo de mercado. Pero la realidad es muy distinta: Costa Rica ni siquiera alcanzaba la calificación de "grado de inversión" que las calificadoras de riesgo consideran como de bajo riesgo de crédito. Las reformas a la normativa sobre suficiencia patrimonial no pretendían obligar a los banqueros a destinar más recursos a títulos en el exterior; sí buscaban eliminar incentivos para destinar más capital a ciertas actividades sólo porque su tratamiento regulatorio era más laxo; si el banquero quería otorgar más crédito de vivienda, o a compra de automóviles, a hacer más recompras o comprar títulos de algún país era un asunto aparte[49].

Finalmente, de acuerdo con los bancos, estos cambios en la forma de calcular la suficiencia patrimonial implicaban un cambio "integral" en la composición de los activos de las en-

49 Debe reconocerse la integridad moral del Presidente Ejecutivo del Banco Central –quien por ley forma parte del CONASSIF– de aprobar el requisito de capital para títulos valores en moneda extranjera emitidos por el Ente Emisor.

tidades bancarias, que no podía ser efectuada rápidamente. Por ello solicitaron –y obtuvieron– tres meses adicionales para ajustarse a la nueva normativa[50].

Oposición a la normativa 1-05

Los años 2005 y 2006 fueron particularmente ajetreados tanto para la SUGEF como para los bancos comerciales. En total, a comienzos del año 2005, las entidades reguladoras preparaban cerca de 18 cambios entre reformas y nuevas normativas[51], la mayor parte de ellas emitidas por la SUGEF. Como es lógico pensar, esto generó cierta inquietud entre las entidades supervisadas, pues los cambios regulatorios las obligan a modificar procedimientos, a contratar personal, a cambiar la forma de remitir la información y a veces hasta a modificar los programas de cómputo, lo cual puede ser costoso y delicado. De ahí la solicitud de la ABC de poder contar con una perspectiva integral de los objetivos de la SUGEF, lo cual generó la *Hoja de Ruta* para el quinquenio 2004-2009 ya comentada anteriormente.

De todos los cambios incluidos en la *Hoja de Ruta*, el más significativo era el nuevo enfoque para valorar el riesgo de las carteras de crédito y, por consiguiente, la metodología para determinar el monto de estimaciones que los bancos deberían hacer para anticipar las eventuales pérdidas por préstamos incobrables. Estos cambios quedaron recogidos en el acuerdo SUGEF 1-05, *Reglamento para la calificación*

50 Ver la edición del diario oficial *La Gaceta* del 27 de abril de 2006.

51 Véase Delgado (2005d).

de deudores[52] en el cual se determina la forma de calcular el monto de las *estimaciones* por incobrables para reflejar la probabilidad de no recuperar parte o la totalidad de los créditos concedidos. Las estimaciones aparecen como una cuenta negativa dentro de los activos de los bancos, pues su objetivo es presentar los préstamos de acuerdo con su valor realizable (es decir, neto de las pérdidas esperadas). Periódicamente, los banqueros deberían revisar el monto de sus estimaciones para tomar en cuenta cualquier mejoría o deterioro en la calidad crediticia de sus clientes; cuando los bancos deben aumentar ese saldo realizan una provisión, es decir, un gasto que se refleja en los estados de resultados. Por ello a la mayoría de banqueros no les gusta hacer estimaciones. El concepto medular de supervisión es que los riesgos identificables (en este caso el riesgo de no pago) deben ser cubiertos por estimaciones. Por el contrario, los riesgos imprevistos deben ser cubiertos con el capital del banco[53].

A no dudarlo, la principal crítica del nuevo reglamento consistía en ser demasiado "drástico", por cuanto no sólo se incrementaba el porcentaje a estimar para algunas categorías, sino que también se endurecían los criterios para calificar una operación en las categorías de menor riesgo (ver Capítulo III para una descripción más detallada de los cambios). Criticaban los banqueros que la SUGEF no sensibilizara la norma –entendiendo por ello haber calculado el impacto

52 Como se dijo en capítulos previos, este nuevo reglamentó sustituyó al SUGEF 1-95, *Normas generales para la clasificación y calificación de los deudores de la cartera de crédito*.

53 De hecho, los porcentajes de ponderación de activos que se toman en cuenta para el cálculo del índice de suficiencia patrimonial se aplican sobre el valor de los activos neto de estimaciones.

sobre los bancos de previo a su aprobación (Delgado, 2005e). Además, como normalmente ocurre, se abogaba por una mayor gradualidad (Delgado, 2005d).

¿Eran correctas esas afirmaciones? ¿Se le pasó la mano a la SUGEF con los montos exigidos de estimaciones y con los requisitos solicitados en las diferentes categorías de riesgo? Al transcurrir siete años de la aprobación de dicha norma, el tiempo se ha encargado de probar que las críticas no tenían fundamento. La regulación no era drástica como clamaban los banqueros. Tampoco fue cierto que la SUGEF no hubiera calculado el impacto de la entrada de dicha regulación en los balances de los intermediarios financieros. La SUGEF hizo estimaciones del impacto, que el paso del tiempo demostró estuvieron muy cercanas del comportamiento del Sistema Bancario cuando la norma entró en vigencia. La SUGEF no calculó el impacto en cada entidad financiera. La labor de medir el impacto de la nueva regulación en cada entidad correspondía al banquero propiamente. Para eso la SUGEF y el CONASSIF pusieron en consulta dicho proyecto de regulación durante meses. No era válido el argumento de que si la SUGEF no podía medir el impacto en cada entidad no estaba en posición de plantear cambios.

Se cuestionó también el hecho de que SUGEF no comparase dicha normativa con las vigentes en otros países, porque una norma demasiado estricta podría restarle competitividad a nuestros bancos locales. Pero ese ejercicio es riesgoso, pues existen grandes disparidades en cuanto al grado de desarrollo económico de cada país, en cuanto a la seguridad jurídica, y hasta en la concepción del papel del Estado en épocas de crisis. Más aun, la historia reciente demostró que países más adelantados que el nuestro tenían modelos de supervisión más vulnerables. Países con sectores privados

políticamente más fuertes podrían tener modelos de supervisión más débiles. Entonces, ¿con cuál país compararse? No pretendo decir que la SUGEF sabía más que el resto de los entes supervisores de otros países, sino que cada país tiene su propia realidad y que de esas realidades deben surgir las regulaciones idóneas para ese país en ese momento. Por ejemplo, los Acuerdos de Basilea II proponían que nadie conocía mejor los riesgos de una entidad que el propio banquero de esa entidad. Por lo tanto, proponía que las entidades desarrollaran sus propios modelos internos de riesgo con los cuales administrar la entidad y crear los niveles de estimaciones que considerase prudente. Ese enfoque fue descartado desde el inicio por la SUGEF por impráctico, a la luz de la realidad costarricense. No obstante, quizás ese enfoque funcione en otros países, aunque todavía es pronto para hacer tal afirmación.

Dejar la responsabilidad de determinar el monto de las estimaciones enteramente en manos de los bancos, argumentando que ellos cuentan con los medios y la tecnología para desarrollar modelos mejores es algo que a este autor no convence. En teoría, los reguladores se encargan de establecer guías y prescribir cuáles factores deben ser tomados en cuenta en esos modelos, pero no establecen directamente porcentajes[54], lo que debería derivar en mejores estimaciones. Se olvidan quienes proponen este enfoque que en general el banquero estará siempre interesado en producir utilidades porque muchas veces es su propia junta directiva quien le recompensa por la generación de utilidades. En nuestro país, carecíamos –tanto supervisados como supervisores– de la sofisticación requerida y, por lo tanto, no era prudente, por parte de la SUGEF, adoptar tal esquema.

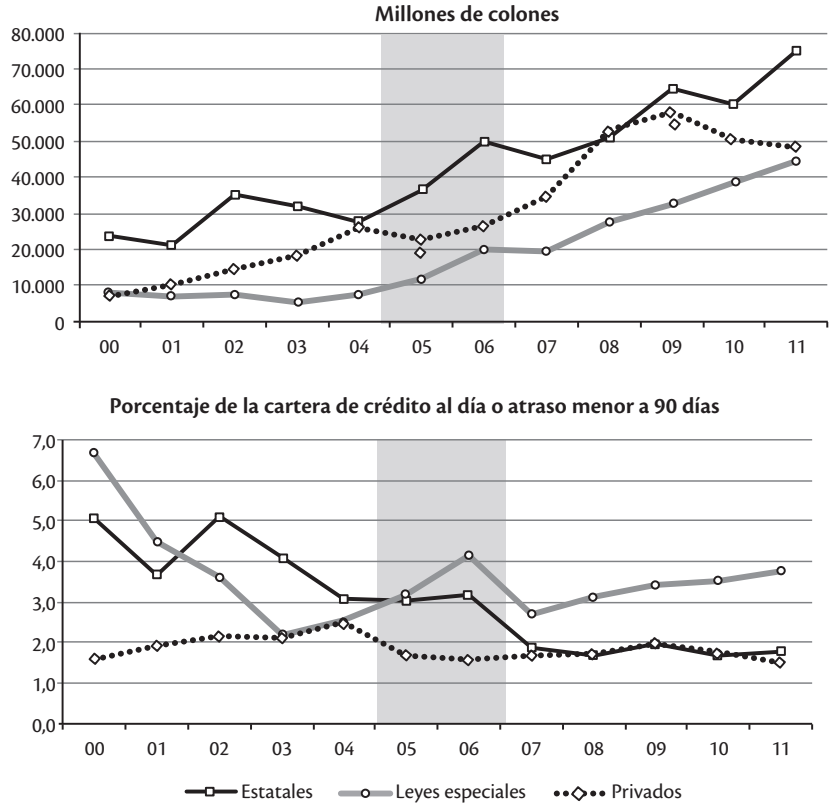
54 Véase Gray y Clarke (2004).

Eso no significa eximir a los bancos de la responsabilidad de desarrollar modelos internos más efectivos para medir sus pérdidas esperadas que lo establecido por la SUGEF. Siempre es importante para los bancos actuar por iniciativa propia, y contar con modelos internos de medición de riesgo más sofisticados que los del supervisor. Esos modelos internos, con el tiempo, sirven de base para una discusión objetiva entre supervisores y supervisados cuando conviene modificar reglamentos.

En segundo lugar, tampoco es correcto afirmar que la nueva normativa incrementaba de manera desproporcionada el monto de las estimaciones. La nueva normativa sí modificó el nivel mínimo de la razón de compromiso patrimonial (estimaciones mínimas exigidas menos estimaciones efectivas como porcentaje del patrimonio) para que una entidad tuviese grado de normalidad, el cual debía ser al menos cero (la normativa anterior permitía hasta un 5 por ciento de déficit). Cuanto menor sea este indicador, mayor es el exceso de estimaciones de una entidad por encima del mínimo requerido por SUGEF. Como lo muestra el Gráfico 3, a partir del año de entrada en vigencia de esta nueva normativa, los bancos se vieron obligados a aumentar considerablemente los montos de sus estimaciones. Efectivamente, la nueva normativa tuvo un impacto significativo en los estados financieros de las entidades. Sin embargo, cuando se observan los datos como porcentaje de la cartera de créditos al día o con atraso menor a 90 días, se llega a la conclusión de que la normativa si acaso evitó transitoriamente la tendencia a la baja de las estimaciones, producto de haber introducido en la regulación 1-05 el concepto de las garantías como mitigadores de riesgo. Debe recordarse que en los primeros años de la década del 2000 se observó una fuerte expansión del

crédito, en especial en la banca estatal. Incluso para los bancos privados, los niveles de estimaciones están por debajo de lo que eran en el año 2000. Desde ese punto de vista, la nueva normativa atacaba el problema de la insuficiencia de las estimaciones y buscaba recordar a los intermediarios su responsabilidad de hacer una valoración de sus activos acorde con su valor real.

Gráfico 3
ESTIMACIONES POR INCOBRABLES DE LAS ENTIDADES DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL
(A diciembre de cada año)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SUGEF.

Central de deudores: ¿una violación al derecho de privacidad?

En capítulos anteriores ya se ha hecho referencia al Centro de Información Crediticia (CIC) y de cómo, luego de un inicio titubeante, se convirtió en un instrumento fundamental de análisis que los bancos utilizan para verificar la calidad crediticia de sus clientes. A pesar de su innegable utilidad para los intermediarios financieros, el CIC no escapó a la oposición de un amplio sector de la ciudadanía, al que le preocupaba principalmente el uso que podría darse a la información ahí depositada. Una de las voces más abiertamente en contra del CIC fue el ex-diputado –entre 2002 y 2006– del Partido Acción Ciudadana (PAC), don Rodrigo Alberto Carazo Zeledón. En una serie de artículos publicados en la *Página Quince* del periódico *La Nación* entre agosto de 2007 y octubre de 2009[55], que posteriormente se convirtieron en una suerte de debate abierto entre el ex-legislador y quien escribe estas líneas, don Rodrigo fustigó el funcionamiento del CIC, aduciendo que violaba su derecho a que información de carácter privado no fuese divulgada a terceros.

De acuerdo con lo que relata don Rodrigo (véase Carazo, 2007), el origen de la esta polémica parece haber surgido de una experiencia suya con una empresa emisora de tarjetas de crédito. Al solicitarle la compañía que firmara un documento mediante el cual autorizaría a la SUGEF a entregar información sobre su historial de crédito a los bancos del sistema bancario nacional, él se negó, a lo que la empresa

55 Véase Carazo (2007), Carazo (2008), Carazo (2009a), Carazo (2009b) y Carazo (2009c). Véase también la réplica en Rodríguez (2007) y Mora (2008c).

–en lo que don Rodrigo calificó como un "chantaje"– replicó amenazándole con manchar su historial crediticio. A partir de ese incidente, don Rodrigo ofrece una serie de argumentos –la mayoría de ellos más bien experiencias propias y de otras personas a las que aparentemente ocurrió lo mismo– que lo llevan a concluir que el CIC "violenta los derechos básicos a la intimidad de las personas" (Carazo, 2008):

- Que mientras los bancos tienen acceso directo a la información del CIC, dicho ente no puede entregarla directamente a solicitud del deudor.
- Que el artículo 133 de la *Ley Orgánica del Banco Central* –el cual define la forma en que la SUGEF manejará la información sobre deudores–, mientras faculta a la SUGEF a suministrar a los bancos parte de la información que recoja, no obliga a nadie a autorizar a la SUGEF para que la comparta por tiempo indefinido, ni faculta a la entidad supervisora o a los bancos a tratar de reunirla de manera coactiva.
- Que los deudores enfrentan una situación de desamparo ante los abusos que intermediarios financieros puedan cometer con el fin de colocar sus productos de crédito, por ejemplo, amenazar con manchar su historial crediticio.
- Que, incluso si el cliente se niega a que su información sea divulgada, la SUGEF "le bajará" su calificación crediticia.
- Que incluso si un cliente se encuentra al día con sus obligaciones, su negativa a actualizar regularmente su información podría acarrearle consecuencias en su historial crediticio.

- Que, so pretexto de cumplir con políticas como "conozca a su cliente" o las leyes para combatir el narcotráfico, los bancos violentan la intimidad de sus clientes, lo que constituye una flagrante violación a la "Declaración Universal de los derechos de los usuarios de servicios bancarios y financieros".
- Que la Sala Constitucional no considera como "información de dominio público" los montos y las fuentes de las deudas ni obliga a nadie a autorizar el suministro a terceros de su información.

No procede en este contexto replicar cada una de esas afirmaciones, mas sí es importante que el lector conozca por qué algunas son erróneas. En primer lugar, la Sala Constitucional (voto 8190-02) había establecido ya el tipo de información al que podría tenerse acceso aún sin autorización de un cliente. Efectivamente, la Sala expresó que si bien los montos y fuentes de endeudamiento de un individuo no es información de dominio público –en eso lleva razón don Rodrigo–, sí lo son sus acciones como deudor, incluyendo su comportamiento histórico de pago. Este tipo de información incluye variables como la moneda en que se ha hecho la operación crediticia, la condición del individuo respecto a la operación (deudor, codeudor o fiador), condición actual del crédito, última fecha de actualización de datos, último período de atraso, atraso máximo, entre otras cosas. En todo caso, el propio *Reglamento del Centro de Información Crediticia* establece que en lo que concierne a la SUGEF, esa información sólo puede ser otorgada a las entidades autorizadas o al propio deudor.

Pero existe otro tipo de información que, para ser conocida por un intermediario, requiere la autorización expresa del titular. Para ello, el mismo *Reglamento* establece el

procedimiento respectivo que la entidad supervisada debe seguir. Por otra parte, también se otorga el derecho al titular de la información a tener acceso a ésta –a través de los llamados "reportes individuales"–, ya sea mediante la SUGEF o de alguno de los intermediarios financieros supervisados. En tales circunstancias, el banco que actúe a nombre de su cliente no puede hacer uso legítimo de la información contenida en el reporte individual.

Tampoco puede un intermediario modificar el historial crediticio de sus clientes a su antojo. Quien así lo haga se expone a juicios legales severos. Pero si existe un error en el historial crediticio del cliente en un banco, es el propio banco el llamado a corregirlo y no la SUGEF, quien no tiene información de primera mano sobre el comportamiento del cliente. Para ello debe usar los medios que la SUGEF ha definido. Igualmente, cualquier individuo que considere que su información no refleja su comportamiento crediticio correctamente, puede solicitar la corrección ante un banco o directamente a la SUGEF, quien solicitará al banco su verificación y eventual corrección.

Más importante aún, en ninguna parte de la normativa se prohíbe a un banco prestar dinero a clientes que no les autoricen a consultar su historial crediticio. Esa es una decisión que corresponde enteramente al banco. Si éste considera que, a pesar de que un cliente posea un historial creditico inadecuado o se niegue a que su información sea consultada, la presencia de garantías o el cobro de una mayor tasa de interés mitigan el mayor riesgo, puede perfectamente otorgarle un crédito. La SUGEF no se inmiscuye en esas decisiones, aunque debe reconocerse que la normativa buscaba que el banco obtuviera la autorización del cliente para compartir la información con otras entidades, mediante la obligación

reglamentaria para el banco de crear más estimaciones para créditos de dudoso cobro en aquellos casos en que el cliente no diera su autorización. Esto, a su vez, probablemente redundaría en que el banco le cobrase una tasa de interés mayor al cliente en ese caso. En suma, si no había autorización del cliente, tanto el banco como el cliente sufrían con esa decisión. El resultado es que en la gran mayoría de los casos, los clientes dan su autorización.

Finalmente, es importante recordar que la Sala Constitucional no solamente definió el tipo de información que puede brindarse sin el consentimiento del cliente, sino también "el derecho al olvido", un plazo de cuatro años como medida de protección a los derechos del cliente. Esto significa que aunque la base de datos de la SUGEF sea de ocho, diez o más años, solamente se puede utilizar la información de los últimos cuatro años. Esta última resolución terminó de darle todo el respaldo necesario de la Sala Constitucional al Centro de Información Crediticia. Pero no inhibió a decenas de individuos a lo largo de varios años a presentar recursos ante la Sala Constitucional que obligaron a la SUGEF a hacer los correspondientes alegatos de defensa del sistema de información. Todos esos recursos y apelaciones fueron ganados por la SUGEF en la Sala Constitucional.

Hoy la SUGEF cuenta con una central de deudores nunca antes vista en el país. Si bien la misma siempre será sujeta de mejora, cuenta con el historial crediticio de la mayoría de los deudores costarricenses y está cimentada sobre una plataforma tecnológica que permite consultas en línea.

La intermediación financiera no autorizada

Como ha sido ampliamente expuesto a lo largo de estas líneas, la labor principal de la SUGEF es la de supervisar a las entidades autorizadas existentes, procurando que dicha vigilancia sea los más inclusiva posible y, en el mejor de los casos, total. Sin embargo, la ley le impone también otras obligaciones, siendo una de las principales el otorgamiento de permisos para la operación de intermediarios financieros. Asimismo, y en concordancia con esa función, la SUGEF debe también velar porque no funcionen en el país entidades que ofrezcan al público servicios de intermediación financiera no autorizados.

La *Ley Orgánica del Banco Central*, en su artículo 156, establece que, cuando el Superintendente considere que existen "indicios fundados" sobre la existencia de intermediación financiera no autorizada, por parte de una persona física o jurídica, la SUGEF tendrá las mismas facultades supervisoras que con cualquier entidad autorizada. Ese mismo artículo establece que, cuando tales indicios existan, la Superintendencia podrá, como medida precautoria y con el consentimiento de una autoridad judicial, clausurar el establecimiento desde el que se ofrecen dichos servicios de intermediación.

Esto sin duda representa una gran responsabilidad para la Superintendencia. La ley no solamente la obliga a estar vigilante, sino que señala como su deber actuar ante indicios fundados; es decir, no puede esperar hasta que un tribunal falle acerca de si hay o no intermediación ilegal, ¡debe actuar con diligencia! Por otra parte, claro está, la SUGEF no puede proceder con ligereza; debe tener pruebas suficientes o de lo contrario corre el riesgo de enfrentar contrademandas y pérdida de credibilidad. ¿Pero qué criterios usa la SUGEF

para establecer si una determinada actividad constituye o no intermediación financiera? Básicamente la Superintendencia se fija en cuatro aspectos (véase Rivera, 2008):

- Captación: evidentemente, debe poder comprobarse que efectivamente se haya captado recursos provenientes del público, por cualquier medio posible. Nótese que esto es diferente de la acción que podría hacer un prestamista informal, que arriesga recursos propios.
- Habitualidad: la acción debe darse con suficiente frecuencia como para poder señalarse como una actividad usual de la entidad que la realiza. Además debe ser lo suficientemente publicitada para no considerarla como "privada".
- Riesgo: la operación de intermediación se hace por cuenta o riesgo de la entidad que ha realizado la captación. En otras palabras, no está garantizado que los recursos que los depositantes le han otorgado sean recuperados en su totalidad, al igual que los intereses.
- Destino: los recursos que se capten deben haber sido destinados a actividades de crédito o inversión, para de esta forma haberse consumado la acción de intermediación. Nótese que "intermediar" implica trasladar recursos de individuos superavitarios a otros deficitarios.

Por otra parte, es importante subrayar que la SUGEF no es quien dictamina qué es intermediación financiera no autorizada. Esa es una tarea a cargo de los tribunales. La SUGEF está en la obligación de plantear una denuncia ante la mera presencia de indicios de que tal práctica pudiera estar ocurriendo y de tomar medidas precautorias para evitar, mientras la situación se dirime en los tribunales, la continuación de esas actividades.

Durante la gestión de quien escribe en la SUGEF se dieron varios casos en los que fue necesario intervenir para cumplir con esta función, algunos de ellos ampliamente reportados en los medios de comunicación colectiva. Actualmente algunos se encuentran dirimiéndose en los procesos judiciales. Pero, independientemente de lo que estos determinen, es importante destacar que la labor de protección a los pequeños depositantes incluye también la vigilancia constante de que entidades cuyo negocio no es la intermediación ofrezcan, ya sea conscientemente o por desconocimiento, servicios financieros sin contar con las autorizaciones del caso; probablemente cumpliendo con estándares reducidos y, en muchos casos, sin el conocimiento suficiente de una actividad tan compleja como la banca.

Crisis del BAC San José

Quien escribe asumió funciones al frente de la SUGEF a inicios de 2004. Jamás hubiera imaginado lo turbulento que resultaría ese año. Si alguien hubiera diseñado una prueba de fuego para el nuevo Superintendente, probablemente se hubiera parecido mucho a lo que aconteció en 2004. Ya hemos hablado de la crisis que en ese año golpeó a las sociedades administradoras de fondos de inversión y generó un retiro masivo de recursos de esta actividad hacia los bancos. Concluida esa experiencia, alrededor de mayo de ese año, sobrevino la triste necesidad de solicitar la intervención de un banco comercial. Pero indudablemente el evento más delicado fue la corrida de depósitos en el Banco BAC San José, generada por rumores criminales sin fundamento alguno. Dicha situación puso a prueba la capacidad de respuesta de la administración de dicho banco, pudo haber generado una

crisis mayor en el sistema bancario nacional y puso sobre la mesa de discusión las vulnerabilidades estructurales de nuestro sistema financiero.

En una vívida reseña preparada para la Academia de Centroamérica en 2005 –apenas unos meses después de la crisis– Gerardo Corrales, gerente del banco BAC San José, hace una descripción detallada de las causas, los momentos previos y las acciones tomadas durante la crisis (Corrales, 2005). En ella, se muestra cómo incluso una entidad en la que todo marchaba bien puede verse sumamente afectada durante una crisis de liquidez, inducida por rumores infundados y espurios. La historia que presenta Gerardo Corrales es la de un banco que no solamente se caracterizaba por ser uno de los más rentables, sino también de los mejor capitalizados y con una morosidad de cartera de préstamos inferior al promedio de mercado. Aun así, esa solidez financiera no la eximió de ser víctima de rumores, en apariencia deliberados, cuyo fin aparentemente era desprestigiar al banco, desestabilizarlo y eventualmente llevarlo a su ruina. El vil rumor circulado a través de mensajes telefónicos masivos –diseminados a través de *call centers* e internet– mencionaba que el banco estaba quebrado y que la SUGEF lo iba a intervenir en cuestión de horas. Quien escribe estas líneas recibió una llamada del Gerente del BAC San José temprano esa tarde, quien le expresó su preocupación por los rumores que empezaban a circular sobre la supuesta intervención. A pesar de lo inverosímil del rumor, se le afirmó al Gerente que eso no tenía ningún fundamento. Se le solicitó mantener a la SUGEF enterada de cualquier desarrollo de nuevos eventos. Esa tarde se sostuvieron reuniones con el personal de la SUGEF a cargo de la supervisión de dicho banco, quienes ya estaban enterados de los rumores, pero los consideraban aislados.

En tales circunstancias, ¿qué acciones, si alguna, puede tomar el superintendente? ¿Convenía hacer una aclaración pública sobre un rumor que todavía era aislado? ¿Si se decidiera hacer una aclaración pública, qué decir? ¿Cómo dar una declaración de la solidez del banco, cuando la entidad *offshore* perteneciente al grupo financiero no era supervisada por la SUGEF? ¿Qué pasaría si se hiciera una aclaración pública ante los primeros rumores y un tiempo después se presentara un caso similar de rumores en una entidad menos fuerte? ¿Podría la SUGEF decir lo mismo? Si no dijera lo mismo, ¿cómo lo interpretaría el mercado? El tema de la ausencia de supervisión consolidada pesaba mucho. Esas y muchas otras preguntas se analizaron esa tarde. Al final, se consultó dentro de la SUGEF si había nuevas noticias y no las había o no las sabíamos.

¿Cómo puede el Supervisor ayudar a evitar este tipo de situaciones? y, más importante aún, ¿qué lecciones se aprendieron? Abordamos esos temas a continuación.

Para el depositante con sus ahorros en una entidad víctima de rumores, la reacción es muy sencilla: corre a la sucursal más cercana a retirar su dinero antes de que otros lo hagan primero. Puede creer en la solidez de su banco, pero hasta cierto punto. Sabe que si buena parte de los depositantes retiran sus ahorros, el banco puede verse en aprietos. Por otro lado, si el rumor es que la SUGEF intervendrá esa tarde o al día siguiente, es mejor para él sacar los ahorros de inmediato.

En una situación como esta, en la cual la corrida se da súbitamente, la principal preocupación del supervisor debe ser la comunicación al público. Esto tiene dos propósitos: primero, tratar de disuadir a los depositantes de continuar

retirando recursos y, segundo y primordial, evitar que el nerviosismo se propague a otros intermediarios financieros. Si se van a hacer declaraciones públicas, debe confiarse en que la entidad saldrá delante de la corrida de fondos, porque la SUGEF compromete su imagen al decir que el banco está bien. En países donde el banco central opera como prestamista de última instancia, esa preocupación no existe, pero en Costa Rica se ha creado una percepción equivocada de que si un banco comercial recurre al BCCR como prestamista de última instancia, está quebrado. De hecho, el Ente Emisor no cuenta con mecanismos expeditos para dotar de liquidez a un banco ante de una corrida de fondos. Esa noche, quien escribe empezó a recibir llamadas de otros banqueros preocupados por los rumores. El BAC San José solicitó al suscrito salir en las noticias de televisión de las 10 p.m., para aclarar que los rumores de intervención y quiebra inminente eran falsos y que el banco estaba sano. Se preguntó si el resto del grupo financiero estaba tan sano como el banco local y la respuesta fue un categórico sí. En ese momento había que tomar una decisión sin poder consultar al personal de la SUGEF. Lo que seguiría después constituye un cúmulo de lecciones para aprender.

Primera: los vínculos de confianza que deben existir entre supervisor y supervisados son esenciales. Esos vínculos no se crean de la noche a la mañana, sino a través de la comunicación e interacción continuas. Cuando el Superintendente tiene confianza en la administración del banco, está mucho más dispuesto a ayudar y a creer en las afirmaciones de los ejecutivos de la entidad en ese momento de crisis.

Cuando no hay crisis, muchos banqueros se niegan a dar más información que la estrictamente requerida por las leyes y reglamentos. No están dispuestos a establecer un diálogo

abierto y franco sobre el manejo del banco. En otras palabras, no construyen lazos de confianza y credibilidad con el Superintendente. Por el contrario, cuando existe un diálogo transparente y objetivo entre supervisor y supervisado sobre el curso de los negocios del banco, se establecen puentes de confianza y credibilidad. Estos puentes en momentos de crisis permiten al Superintendente actuar en forma expedita. En este caso, hubo suficiente credibilidad para que el Superintendente aceptara las afirmaciones del alto personero sobre la situación del grupo financiero. El Superintendente salió esa noche en el noticiero de televisión a aclarar que los rumores no tenían fundamento y que el banco estaba sano. También fueron fundamentales disipar los rumores las declaraciones en días posteriores del Banco Central e incluso del Ministerio de Hacienda.

Segunda: la importancia de la supervisión consolidada. Se ha dicho lo importante que resultó para detener la sangría del BAC, la defensa pública realizada por las autoridades económicas del país sobre el banco local. Esa defensa fue posible porque se confió en que la situación del resto del grupo financiero estaba igual de sana que la del banco local. Pero esa no es la manera en que normalmente un superintendente debe operar. Las declaraciones del superintendente deben basarse en su conocimiento extraído de la función supervisora.

¿Qué hubiese ocurrido si la campaña de desprestigio con base en rumores falsos se hubiera enfocado hacia la operación *offshore* y no hacia el banco local? Sencillamente, el regulador no hubiese estado en la posición de referirse a la situación de una entidad cuya información detallada desconoce. En tal caso, nadie puede asegurar cómo habría terminado esta situación.

Tercera: la importancia contar con planes de contingencia para estas situaciones. Dichos planes deben tener protocolos de acción con responsables específicos y los bancos deben dedicar tiempo y esfuerzo a practicar y repasar dichos protocolos de emergencia. En el caso del BAC San José, existía un plan de contingencia para este tipo de emergencias con protocolos de acción bien definidos, lo cual permitió actuar de manera casi inmediata en una variedad de frentes en forma simultánea. La SUGEF, por su parte, debe velar y fomentar que dichos planes de contingencia existan, que estén basados en escenarios extremos que aunque improbables pueden suceder y que exista el entrenamiento necesario entre el personal de una entidad financiera para actuar sin dilaciones.

Cuarta: la importancia del seguro de depósitos. En el país hay un sector de la banca, el privado, cuyos depositantes no tienen un seguro de depósitos y otro que cuenta con una garantía explícita del Estado (y que fue refrendada a raíz de la quiebra del Banco Anglo-Costarricense, en la cual todos los depositantes recibieron los dineros depositados en esa entidad). Cuando existe un seguro a los depósitos la gente no corre a sacar sus ahorros al primer rumor. Si bien un seguro a los depósitos generalmente cubre solamente un monto menor, eso es suficiente para cubrir un alto porcentaje (quizás el 80 por ciento o más) de los depositantes. Esa garantía le resta ímpetu a las corridas de fondos. Como en Costa Rica no existe un seguro para los depósitos en manos privadas y sí existe un seguro ilimitado para los depósitos en manos del Sector Público, se genera una asimetría que aumenta los efectos nocivos de estos eventos. No es posible saberlo, pero una hipótesis creíble es que esta asimetría hace que la gente reaccione más de la cuenta ante rumores de posibles quie-

bras e intervenciones y, así, provoca que los intermediarios privados sean particularmente vulnerables. Pero este es un tema del que hablamos a continuación.

Seguro de depósitos

Del tema del seguro de depósitos hablamos en el Capítulo I. Ahí se mencionó la evidencia internacional según la cual los seguros de depósitos de monto limitado son más eficientes para evitar corridas bancarias que incluso la suspensión de convertibilidad de los depósitos bancarios. Sin embargo, existe el peligro del riesgo moral entre los supervisados (respaldados por el seguro, los bancos podrían verse tentados a involucrarse en actividades más riesgosas que de otra forma no emprenderían). En las siguientes líneas exploramos las iniciativas de seguro de depósito panteadas en Costa Rica y por qué ninguna ha podido cuajar al día de hoy.

Uno de los puntos fundamentales incluidos dentro la Agenda de Cambio de la *Hoja de Ruta*, es el establecimiento de un seguro de depósitos. El marco actual, mediante el cual algunos depositantes se benefician del seguro de depósitos, es sumamente inadecuado por discriminatorio: únicamente los bancos propiedad del estado tienen derecho a recurrir a él. Los defectos de la situación actual son múltiples:

- Genera un sesgo en la captación de depósitos hacia la banca estatal.
- No sólo pone en desventaja a la banca privada en términos de costos de financiamiento, sino que la hace vulnerable a una situación de riesgo como la reseñada líneas arriba. Como bien señala Corrales (*op. cit*), quienes llenan las sucursales bancarias en una situación de crisis

son los depositantes pequeños, a quienes no es posible dar explicaciones cara a cara. A los clientes grandes, una llamada o una visita pueden ser suficientes para tranquilizarlos. Probablemente un seguro de un monto pequeño sería suficiente para evitar este tipo de corridas.

- Genera un incentivo perverso para el banquero estatal: no solo sabe que el Estado vendrá en su rescate si algo sale mal; esto lo incentiva a emprender negocios de mayor riesgo, sino que este beneficio es gratuito y por la totalidad de los depósitos de sus clientes.

El modelo de seguro de depósitos por el que se abogó desde la SUGEF trata de subsanar esas debilidades. Específicamente, se buscaban tres características en dicho diseño: (1) que sea limitado; (2) que sea oneroso para sus beneficiarios y (3) que las primas a pagar por cada banco estuviesen en función del perfil de riesgo de cada entidad y no fuesen iguales para bancos con diferentes niveles de riesgo. A pesar de tener la convicción plena sobre la necesidad de contar con un seguro a los depósitos que cubriese eventualmente a la banca estatal y privada con las mismas reglas de juego, el proyecto de ley presentado a la Asamblea Legislativa en 2005, no incluyó tal iniciativa por una razón muy sencilla: creí –y sigo creyéndolo– que el tema del seguro a los depósitos es políticamente muy complejo para aglomerarlo con otros temas importantes en un mismo proyecto de ley. Incluir éste tema junto con otros, era dejar abierta la posibilidad de que no quedase aprobado ninguno de los temas. Cuantos más temas sean incluidos en un proyecto de ley, más enemigos genera la iniciativa y más se consolida la oposición al mismo. Por ende, se prefirió plantear el tema del seguro a los depósitos en un segundo proyecto de reforma legal, a presentarse tan pronto quedase aprobada la iniciativa presentada en 2005.

Más bien, la iniciativa de 2005 –que incluía el concepto de la protección legal al supervisor– serviría en cierto modo de base al proyecto de ley de seguro a los depósitos, puesto que la operación de un fondo de garantía a los depósitos bancarios requeriría probablemente de facultades legales para trasladar depósitos y activos de un banco en problemas al resto del sistema bancario, para lo cual los tomadores de decisiones en esos casos deben contar con un mínimo de protección legal para no verse inhibidos de actuar decisiva y rápidamente cuando las necesidades así lo exijan. A la fecha, sin embargo, el proyecto de reforma legal presentado en 2005 sigue en medio del limbo legislativo.

Ante tal situación, en los últimos meses de 2008 y principios de 2009, se conversó con personeros del Fondo Monetario Internacional para recomendarles incluir el tema de la reforma legal para crear un seguro a los depósitos dentro de la agenda de diálogo nacional con las autoridades nacionales. El FMI acogió la idea y, eventualmente, un proyecto de reforma legal para crear el seguro a los depósitos fue presentado en 2010.

Es sorprendente el poco avance que el país ha realizado durante varias décadas para aprobar un proyecto de garantía a los depósitos. Indudablemente, es un tema político espinoso que quienes tienen la posibilidad de impulsarlo dentro de la Asamblea Legislativa no han estado dispuestos a hacerlo. Lo anterior ocurre a pesar de que probablemente estarían de acuerdo con su necesidad apremiante. Es posible elaborar varias hipótesis para explicar esta situación:

- La falta de interés por parte de la banca estatal, lo que es lógico debido a que el *status quo* actual representa una situación que claramente discrimina a su favor.

- La inquietud que puede generar dentro de cierto sector de la clase política el hecho de "igualar la cancha" entre bancos privados y estatales[56].

- También ha faltado mayor interés por parte de la banca privada, que no se ha atrevido a presentar su propio proyecto a la Asamblea Legislativa o a tratar de dar apoyo a iniciativas de la SUGEF. Desde hace varios años la Asociación Bancaria Costarricense mantiene un fondo privado de garantía, pero es insuficiente para disuadir a los depositantes en el caso de una corrida por su limitado tamaño y por su falta de claridad legal. No se ha visto un apoyo decidido de los bancos privados a la iniciativa planteada recientemente por el Banco Central.

- El caso del desaparecido banco Elca, en el cual la Asociación de Inversionistas y Acreedores, formada luego de decretarse el cierre de esa entidad, denunciaron ante el Ministerio Público a la Asociación Bancaria Costarricense por el uso de fondos provenientes de Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, por sus siglas en inglés, ver párrafo siguiente). Los acreedores de Elca pretendían que se usaran esos fondos para cubrir pérdidas de depositantes grandes y pequeños por igual, afirmando que eran de carácter público (Vindas, 2010).

Respecto al proyecto que presentó el Banco Central en 2010, llama la atención que uno de los puntos que enfrentó a banqueros y a la autoridad monetaria fue la forma de financiamiento. Los bancos proponían utilizar como capital semilla para financiar un posible fondo de seguro de depósitos, el Fondo de Garantía a los Depositantes de la Asociación Bancaria Costarricense. Dicho fondo se generó de parte de

56 Véase, por ejemplo, Delgado (2008b).

las utilidades generadas por fondos otorgados al país en los años de 1980 por la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID, por sus siglas en inglés), y canalizados al mercado por los bancos privados. El Banco Central descartó esa posibilidad debido a una disputa existente acerca de si la ABC tiene o no la facultad de disponer de esos recursos (véase Leitón, 2010a). Finalmente, se decidió que el financiamiento del seguro provendría principalmente de contribuciones de los bancos, aunque sería reforzado con otros aportes como líneas de crédito nacionales o internacionales.

El proyecto de ley (No. 17766), que además incluye tópicos como el de prestamista de última instancia y el de la resolución bancaria, inició en 2010 su camino por la corriente legislativa. ¿Será finalmente aprobado? La última palabra la tienen los señores diputados.

CAPÍTULO

VI

LO QUE QUEDA POR HACER

En este capítulo hacemos un recuento de aquello que no pudo llevarse a cabo. La política es el arte de lo posible y, cuando se trata de regulación, esto no es menos cierto. El regulador debe saber escoger cuidadosamente sus batallas. Pretender realizar reformas muy ambiciosas puede parecer una postura loable e incluso obligatoria. Pero recordemos que lo perfecto es enemigo de lo posible. Por un lado, el ambiente político puede no ser el adecuado para apoyar una determinada propuesta, o, por otro, realizarla de manera repentina implique altos costos a los intermediarios –o peor aún, los coloque en una situación crítica– o a sus clientes. Así, no es práctico desperdiciar recursos en reformas cuya probabilidad de aprobación se considere baja o cuya aplicación implique cambios tan radicales, que el sistema financiero no esté preparado para realizar. Un ejemplo ya mencionado anteriormente es el de los nuevos acuerdos de capital del Comité de Basilea, cuya adopción inmediata hubiese sido inconveniente sin antes subsanar una serie de falencias de la regulación existente, de manera que hubiera generado más problemas que beneficios.

En otros casos, claro está, los cambios no se logran *a pesar* de que esa sea la intención del regulador. Aunque este tipo de iniciativas se consideren de suma importancia, la indolencia legislativa o el cabildeo de terceros hacen que su aprobación se retrase o del todo no ocurra. El supervisor no debe olvidar que no está operando en el vacío: ya se ha señalado cómo los diferentes actores quieren llevar adelante su propia agenda, y harán lo posible por obstaculizar la aprobación de regulación que, en su opinión, vaya en contra de sus intereses.

También deben considerase aquellas propuestas postergadas en aras de avanzar en otras de mayor prioridad o que constituyen un preludio para ejecutar otras. Un caso claro fue el desarrollo, aprobación e implementación de la normativa 1-05 (valoración de las carteras de crédito) cuyo proceso completo tomó alrededor de dos años, pero que se consideraba un paso previo vital para resolver el tema de la falta de regulación de las *offshores* (los banqueros no aceptaban siquiera hablar del tema de supervisar las *offshores* sin una mejorar sustancial a la normativa que valoraba las carteras de crédito).

También existen temas en los que no se logra avanzar porque requieren del trámite legislativo, el cual es lento e incierto. Y si se logra una reforma a la ley, la batalla apenas empieza, pues a partir de ahí empieza el proceso para modificar o crear nueva normativa.

Por último, el Superintendente no cuenta con recursos humanos ni materiales infinitos. Cada vez que se decide llevar a cabo una iniciativa, otras quedan irremediablemente postergadas. Así, son muchos los recursos y las horas que se dedican a producir un proyecto de ley, pero también para

estudiar y llevar adelante cambios en normativa, sin mencionar las labores de supervisión y manejo de crisis, las cuales también requieren especial atención. El supervisor debe asignar sus recursos de la manera más eficiente para alcanzar tantos objetivos prioritarios como le sea posible.

Por último, debe reconocerse que para establecer un sistema financiero eficiente y transparente, no todos los cambios son del ámbito de acción de la SUGEF: otros actores, entre ellos el Banco Central, la Asamblea Legislativa y los propios bancos tienen también ingentes tareas por delante.

A continuación, se hablará de cinco áreas específicas en las que los objetivos no se pudieron alcanzar del todo o se lograron avances parciales. Una de esas tareas pendientes, es hoy una realidad; pero las otras áreas lamentablemente han tenido muy poco o ningún avance.

De nuevo, una valoración objetiva

Al iniciar esta reseña, se mencionó la evaluación que el Fondo Monetario Internacional (FMI) hizo del estado de la supervisión en el país a finales de 2003. Desde entonces, el organismo internacional realizó otras evaluaciones y midió los progresos hechos por el país en una diversidad de áreas. En 2008, realizó una actualización de su *Valoración sobre el Sistema Financiero* (FSAP, por sus siglas en inglés), en las que hizo una serie de recomendaciones (FMI, 2008), muchas de las cuales, a mediados de 2011, aún se encontraban por hacer (ver Tabla 3).

Tabla 3
AVANCE EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS RECOMENDACIONES HECHAS POR EL FSAP EN 2008 PARA COSTA RICA

Recomendación	Estatus a mediados de 2011
A. Supervisión prudencial y regulación	
Reformar el esquema legal para proveer protección a los supervisores mientras ejercen sus responsabilidades de buena fe.	Sin implementar*
Introducir leyes pertinentes para que la SUGEF pueda supervisar grupos financieros (incluyendo estructuras *offshore*) de manera consolidada. Una vez aprobada dicha ley la SUGEF debería emitir sin demora regulaciones operativas para asegurar su rápida implementación en el sistema bancario.	Falta legislación
Aumentar el enfoque en los sistemas de administración de riesgo propios de los bancos, en parte mediante incentivos para que los bancos clasifiquen y hagan provisiones sobre sus préstamos correctamente**.	Totalmente implementado
Ampliar la base de requerimientos de reserva para que incluyan las líneas de crédito de corto plazo.	Totalmente implementado
Aplicar una ponderación de riesgo mayor a los prestatarios sin cobertura para propósitos de adecuación de capital.	Sin implementar
La SUGEF debería usar una nueva regulación que fortalezca las complementariedades de los supervisores bancarios y los auditores externos.	Totalmente implementado
El CONASSIF debería utilizar las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF o IFRS, por sus siglas en inglés) al emitir nueva regulación***.	Totalmente implementado

Recomendación	Estatus a mediados de 2011
Modificar la forma en que se financia la supervisión, para estar en línea con las mejores prácticas internacionales.	Sin implementar*
B. Manejo de crisis y esquema de resolución bancaria	
Reformar el artículo 155 de la LOBCCCR para otorgar a la SUGEF un rango apropiado de herramientas de supervisión para tomar acciones correctivas oportunas e imponer sanciones de acuerdo con la gravedad de una situación.	Falta legislación
Reformar el sistema de calificación para acciones correctivas, para que la SUGEF pueda incluir nuevos directores que le permitan tomar acciones correctivas y decisiones de supervisión.	Parcialmente implementado*
Mejorar el sistema de alerta temprana, para permitir la adopción de acciones correctivas de manera oportuna.	Parcialmente implementado
Eliminar la ventanilla de préstamos de emergencia y mejorar el diseño y operación de la ventanilla de redescuento, entre otras medidas estableciendo límites prudenciales en términos de capital regulatorio.	Sin implementar
Establecer un esquema de seguro de depósitos, en línea con las mejores prácticas internacionales.	Falta legislación
Reformar el esquema de resolución bancaria, para incluir técnicas de asunción y de compra.	Falta legislación
Permitir acuerdos voluntarios extra-judiciales para restructuraciones corporativas.	Totalmente implementado

* En realidad, aún no se tiene la legislación.
** Con el Reglamento sobre Administración Integral de Riesgos.
*** Ver modificaciones al Reglamento Relativo a la Información Financiera de Entidades, Grupos y Conglomerados Financieros (SUGEF 31-04).

Fuente: FMI (2008), FMI (2011).

Sin duda es una lista larga, mucha de ella pendiente de cambios legislativos que se propusieron desde el 2005, pero que a la fecha no han sido aprobados. Pero también deben resaltarse los avances, porque los hubo. Diferentes fuentes confirman que los pasos dados han sido en la dirección correcta. Pero falta mucho camino por andar para estar a niveles de países con esquemas de regulación y supervisión más robustos. Tómese por ejemplo el análisis hecho por Delgado y Meza (2011) quienes, siguiendo una metodología diseñada por el Comité de Basilea para establecer el grado de cumplimiento de un país con las mejores prácticas internacionales en materia de regulación y supervisión[57], determinaron que, al cierre de 2008, Costa Rica no sólo incumplía totalmente los *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz* de Basilea, sino que también tenía el peor cumplimiento promedio de toda la región centroamericana (37 en una escala de 1 a 100, versus 87 de Panamá). Es interesante resaltar que, en julio de ese mismo año, un estudio similar realizado por el FMI (véase FMI, 2011), situaba al país en el primer lugar en la zona (con un nivel de 6 en una escala de 1 a 10).

¿A qué se debe esta aparente contradicción en dos estudios publicados con pocos meses de diferencia? Por un lado hay aspectos metodológicos, pues mientras Delgado y Meza aplican una metodología establecida por el Comité de Basilea, la valoración del FMI se basó en respuestas de los supervisores a ciertos cuestionarios. Pero acaso también se deba a los diferentes momentos en que se tomó la información base: Delgado y Meza tomaron datos de 2008, mientras que el FMI

57 En 1997, el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria emitió los *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva*, los cuales, a partir de esa fecha, han sufrido actualizaciones periódicas (véase BCBS, 1997; BCBS, 2006 y BIS, 2011).

envió los cuestionarios en 2010, justamente después de un período durante el cual se aprobó normativa importante, en relación con la supervisión consolidada y la administración de riesgos.

En donde sí coinciden ambos estudios y resulta particularmente preocupante, es en el escaso avance y bajo cumplimiento de los principios relacionados con la llamada área "institucional", referida con la independencia del supervisor, su financiamiento y su protección legal. Delgado y Meza, por ejemplo, otorgan al país una nivel de cumplimiento de 29 (en una escala de 0 a 100) con datos de 2008; mientras que el FMI otorgaba una calificación de 6,4 en el rubro de "Supervisión Consolidada" (que incluye esos aspectos institucionales), por debajo del promedio regional de 6,8. Como veremos adelante, las cosas no han cambiado significativamente desde entonces.

Cabe aclarar que las prioridades de la agenda del Superintendente no siempre coinciden con las prioridades de organismos internacionales como el FMI. El Superintendente tiene múltiples temas que compiten por los recursos escasos con que cuenta. No le es materialmente posible cumplir con todo lo que se quiere lograr y debe establecer prioridades. El FMI, por el contrario, debe señalar todo lo que debe mejorarse. Es lógico que ambos enfoques no siempre coincidan.

Ley de Fortalecimiento a la Supervisión Consolidada (expediente 16.008)

Al momento de dejar la institución, este proyecto de ley, del cual se habló ampliamente en el Capítulo I, contaba ya con dictamen afirmativo de la Comisión de Asuntos Hacendarios

de la Asamblea Legislativa[58]. A pesar de que la versión aprobada por la Comisión contenía diferencias importantes con respecto a la presentada originalmente en 2005 –por ejemplo, la eliminación de la sección referente a la protección legal a los supervisores–, aún conserva la esencia de lo que se busca con su aprobación. Específicamente, dicho proyecto de ley le otorgaría a la SUGEF facultades para ejercer una supervisión consolidada amplia como sea necesaria de los grupos financieros costarricenses. Además, establece un marco de sanciones más acorde con las necesidades de nuestro sistema financiero. Por último, agiliza el manejo de la Central de Información Crediticia y fortalece los derechos de los deudores en referencia al manejo de la información.

Si bien es un avance contar con un dictamen positivo, lo lamentable es que el dictamen, emitido desde noviembre de 2008 –sobre un proyecto presentado al Congreso en septiembre de 2005–, todavía se encuentra estancado en el plenario legislativo, en medio de discusiones acerca de si el personal de la SUGEF puede o no visitar a las entidades domiciliadas en el exterior que formen parte de un grupo financiero local[59]. Aún en una fecha tan reciente como octubre de 2011, el proyecto continuaba sin avanzar, y el principal cambio que se le ha realizado ha sido el de suavizar la sanción en caso de incumplimiento de la ley, pasándola de un 5 por ciento a un 2 por ciento del patrimonio de las entidades (véase Mayorga, 2011a). Al parecer, el principal inconveniente que los diputados ven en el proyecto es que otorga demasiadas facultades al supervisor y que esto dé lugar a abusos de poder o a arbitrariedades; asimismo, consideran que el proyecto carece de suficiente "transparencia" y es inconstitucional

58 Véase Venegas (2008).

59 Véase Leitón (2010b).

puesto que pretende la supervisión de bancos establecidos en el exterior bajo la legislación costarricense (Cubero, 2010 y Fonseca y Mendoza, 2010).

Sobre este punto, es importante aclarar que el proyecto de ley no busca tal cosa. Como reza el texto aprobado por la Comisión, se establece como un deber de las entidades domiciliadas en el exterior "*cumplir con la regulación y supervisión del país donde estén registrados, sin perjuicio de que también les sea aplicable los reglamentos que dicte el Consejo, para efectos de la supervisión consolidada*"[60] (el énfasis es nuestro). Así pues, no se pretende aplicar legislación costarricense a una entidad extranjera, pero sí que la SUGEF pueda tener acceso a la información de la entidad. Una vez conocida la realidad de todas las subsidiarias que conforman un grupo financiero costarricense, se aplicaría la normativa costarricense a la matriz costarricense del grupo financiero. Esto es práctica habitual en la supervisión de grupos financieros que operan en el ámbito regional o en el global. A pesar de estas realidades, el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, en un dictamen sobre el proyecto, considera ese artículo una "extraterritorialidad", para luego señalar que "la extraterritorialidad de estas competencias devienen en inconstitucionales" (Fonseca y Mendoza, *op. cit.*).

Lo cierto es que entre una moción y otra ha transcurrido ya nada menos que siete años desde que el proyecto comenzó su trajín por la Asamblea Legislativa. Uno no puede sino preguntarse cuántos cambios pueden ocurrir en una industria tan competitiva como la banca en ese tiempo. De hecho, actualmente ya no quedan grupos financieros que mantengan

60 Proyecto de ley número 16.008, "*Reformas a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica*", Noviembre de 2008.

entidades *offshore* en operación, cuya supervisión es uno de los objetivos principales a los que apunta el proyecto[61]. A pesar de ello, éste continúa siendo de alta prioridad para la Superintendencia, pues no solo es importante proteger la facultad para realizar una supervisión consolidada mediante un régimen sancionatorio acorde, sino también otras reformas ahí planteadas. Veremos algunas de ellas a continuación.

Protección legal a los supervisores

Este sin duda constituye uno de los temas en los que el país está actualmente muy rezagado. A pesar de que este es uno de los objetivos importantes del citado proyecto de ley, es uno de los que más reticencia causó en el seno de la Comisión, al punto que, previo al dictamen de mayoría de 2008, se eliminó del todo el texto que establecía un mecanismo de protección legal al órgano supervisor y sus funcionarios respecto de los actos que realicen en el ejercicio de su función pública.

Es importante retomar este tema nuevamente. No puede ejercerse una supervisión libre de presiones de parte de los supervisados en tanto exista la amenaza solapada de que el Superintendente o sus subordinados inmediatos puedan ser demandados. Se podría plantear un proyecto de ley basado

61 Este hecho también ha llevado a algunos diputados a considerar erróneamente que varios puntos del proyecto son de aplicación específica para ciertas entidades (véase Cubero, *op. cit.* y Fonseca *op. cit.)*, lo cual los hace inconstitucionales. Ellos aducen que al quedar sólo una entidad *offshore* en funcionamiento (Banco Internacional de Costa Rica, BICSA), que es propiedad del Banco de Costa Rica y el Banco Nacional de Costa Rica, el proyecto es discriminatorio.

en la protección legal al Contralor de la República y sus inmediatos colaboradores, al Fiscal General y sus inmediatos colaboradores y a los Superintendentes y sus inmediatos colaboradores. No conviene desistir del esfuerzo de dotar de la protección legal que otros países más avanzados ya incorporan en sus legislaciones. No hacerlo, es exponer a los funcionarios a presiones indebidas para intentar modificar sus criterios o exponerlos a los desgastes innecesarios e inconvenientes de demandas judiciales espurias.

Para ello, es importante que los legisladores, entidades supervisadas y la ciudadanía en general comprendan lo que se entiende por "protección legal". El texto original en el proyecto buscaba objetivos muy específicos:

- Que los supervisores sean civil y penalmente demandables solamente cuando actúen dolosamente o con culpa grave.
- Que a los bienes de los supervisores no se les pueda decretar embargo preventivo.
- Que se le brinde asistencia legal a los supervisores para su defensa aún después de que hayan dejado su cargo.
- Que se aplique la prisión preventiva al supervisor conforme a lo que estipula el artículo 393 del Código Procesal Penal; es decir, sólo en caso de que sea sorprendido en flagrancia.

Como se ve, se pretende que el supervisor pueda realizar su trabajo sin distracciones y con total independencia operativa. Además, este aspecto no es una invención criolla, ni mucho menos. De hecho, la protección legal al supervisor forma parte de uno de los ya mencionados 29 *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz*, propuesta

por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, y cuya nueva versión se encuentra en su etapa de consulta. Ahí, se establece claramente que el fin de la protección legal es que los supervisores y su personal gocen de protección "frente a demandas entabladas en su contra por acciones u omisiones realizadas de buena fe en el cumplimiento de sus funciones", y no el otorgamiento de un fuero que le permita cometer abusos en contra de los regulados.

Un punto importante a resaltar es que, con las reformas propuestas, los entes regulados y el público en general no ven coartados sus legítimos intereses. El proyecto de ley permitía a estos demandar por la vía civil al Banco Central y permitía solamente a éste demandar por la vía civil al Superintendente, si existiesen causas que a juicio del Banco Central ameritaban hacerlo. Igualmente, si hubiese una demanda penal contra el Superintendente, era la Sala Tercera la que vería la demanda para admitirla o no. En ninguno de los dos tipos de demanda, terceros de buena fe perderían sus derechos.

En última instancia el país debe decidir si quiere dejar la regulación en manos del supervisor o seguir permitiendo que éste sea sujeto de presiones indebidas de parte de los propios supervisados o de inversionistas. No hacerlo puede tener consecuencias nocivas para la industria bancaria y para los usuarios, como por ejemplo eventualmente cohibir o retrasar la acción de los supervisores o incluso hacer que personas cuyo conocimiento y experiencia los hace candidatos idóneos prefieran abstenerse, por temor a enfrentar larguísimos procesos judiciales, algunos de ellos revestidos de intereses económicos, otros quizás por revanchismo o injerencia política. Tristemente, la importancia de ello parece no haber sido reconocida aún por los diputados, ni por algunos supervisados. Hoy las actitudes de la mayoría de los

supervisados van cambiando y analizan éste tema en forma más desapasionada y con mayor objetividad.

Enfoque de supervisión basado en riesgos

La SUGEF logró el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI) para hacer un diagnóstico sobre la viabilidad de migrar el cuadro normativo y supervisor hacia una supervisión basada en riesgos. Dicho diagnóstico fue entregado a la SUGEF al final de la gestión de quien escribe. En esencia, se recomendó pasar del enfoque de supervisión altamente prescriptivo que se utilizaba en ese momento y que perseguía más el cumplimiento de procedimientos de supervisión y de un marco normativo, hacia uno que antepusiera la identificación de riesgos en las entidades supervisadas. A partir de ahí, se inició una discusión de fondo en el CONASSIF sobre las ventajas de dicho cambio y sobre los recursos financieros y humanos que la SUGEF requeriría para la correcta implementación del cambio de enfoque. Vale recordar que dicho cambio de enfoque hacia una supervisión basada en riesgos formaba parte de la *Hoja de Ruta*. Fue una decisión personal dejarlo para el final, con el fin de lograr avances en temas que facilitaran supervisar a las *offshores*. De hecho, justo antes de concluir el período de quien escribe, se sometió al CONASSIF un primer borrador de normativa para la supervisión basada en riesgos.

Dicho primer borrador venía a sustituir en parte al *Reglamento para Juzgar la Situación Económica-Financiera de las Entidades Fiscalizadas* (SUGEF 24-00). Este era el único reglamento importante que no se modificó dentro del período de cinco años de quien escribe y urgía reformularlo. A comienzos de 2009, justo antes de dejar la SUGEF, se presentó

un borrador final de la nueva normativa para ser discutido en principio con el CONASSIF.

En pocas palabras, las modificaciones buscan separar la función de evaluación, de la de sanción o intervención. Por ejemplo, al definirse tres tipos de normalidad de acuerdo al valor de la suficiencia patrimonial (y no un único requerimiento mínimo como antes), es posible para la SUGEF hacer apreciaciones acerca del estilo de una determinada entidad y su actitud hacia el riesgo, así como pedir acciones correctivas de manera oportuna. Sobre esto se han dado avances importantes, como en febrero 2010, cuando la SUGEF, muy en línea con el nuevo enfoque de evaluación basada en riesgos, inició con la introducción de los cambios a la 24-00 (Delgado, 2010). Desde hace ya varios meses, las entidades pueden ser clasificadas de acuerdo con su nivel de suficiencia patrimonial en tres categorías de normalidad, manteniéndose el 10 por ciento como el valor mínimo de este indicador que deben mantener Hay que reconocer que existe una mejoría entre el borrador presentado por quien suscribe al final de su período y el reglamento que se aprobó quince meses después.

En junio de 2010 ve la luz el *Reglamento sobre Administración Integral de Riesgos* (SUGEF 2-10), que obliga a las entidades a establecer procedimientos y manuales en los cuales se establezca y defina la forma de identificar, medir y administrar los riesgos relevantes. Además, obliga a la SUGEF a centrar su atención en los aspectos cualitativos de la administración, más allá de simples cifras y razones contables. De acuerdo a lo estipulado en el *Reglamento*, las entidades contaban con seis meses a partir de su promulgación para conformar sus comités y unidades de riesgo, como órganos instrumentales para la aplicación de este nuevo enfoque.

Al reconocer los avances del país en esta materia, el FMI, en la última versión del ya mencionado reporte del artículo IV (FMI, 2011), resaltó la adopción de la nueva normativa. No obstante, a pesar de que sitúa a Costa Rica con el más alto promedio en América Central en cuanto a prácticas de supervisión (6 en una escala de 0 a 10)[62], la calificación del país en el rubro de supervisión basada en riesgos apenas llega al promedio regional (de 4,8).

¿Es esa una señal de que quedan cosas por hacer? Por supuesto que sí. ¿Cómo conciliar opiniones que sitúan a la SUGEF con el más alto promedio en América Central en cuanto a prácticas de supervisión y a la vez la colocan apenas en el promedio en cuanto a supervisión basada en riesgos? La respuesta específica es que la SUGEF está dando los primeros pasos en ese campo y todavía no consolida avances. La respuesta más amplia es que las debilidades de la SUGEF, producto de un marco legal débil y anticuado, impiden desarrollar regulaciones más efectivas, pero al mismo tiempo la han forzado a desarrollar una capacidad supervisora superior al resto de América Central para cubrir esos faltantes en materia regulatoria.

Como se ha dicho repetidamente a lo largo de estas líneas, el camino está orientado por normas internacionales emanadas del Comité de Basilea. No se debe avanzar apresuradamente hacia ellas, pero eso no quiere decir caer en la inacción. Además, nuevos instrumentos aparecen que permiten a las entidades administrar mejor sus riesgos y eso significa reforzar el enfoque cualitativo con técnicas cuantitativas de punta. Pero para lograr eso, el marco legislativo de la regulación y supervisión de entidades financieras debe modernizarse.

62 Usando datos al cierre de 2010.

Actualización periódica de la normativa

Toda normativa debe revisarse periódicamente para someterla a procesos de mejora continua que eviten su obsolescencia. Durante el quinquenio 2004-2009 se introdujeron catorce regulaciones nuevas que ya es hora de revisarlas. Por ejemplo, el Acuerdo 1-05 que determina los niveles de estimaciones que un banco debe establecer para hacer frente a sus riesgos de crédito, ya tiene siete años de operar. Los conceptos de dicho reglamento continúan siendo tan sólidos hoy como ayer, pero algunos cuestionan si no deberían ajustarse ciertos parámetros para que los bancos hagan mayores estimaciones. Es buen momento para valorar si la SUGEF –a la luz de la experiencia empírica– debe hacer ajustes.

Otro caso similar que amerita revisarse es el algoritmo utilizado por el modelo de la Central Crediticia (CIC) para clasificar a los clientes en los diferentes niveles de riesgo. Cuando dicha normativa se introdujo, la SUGEF prefirió utilizar parámetros de atraso relativamente blandos para clasificar a los clientes, con el propósito de no exacerbar en demasía a deudores y acreedores la introducción de esa herramienta. Han pasado varios años, y es buen momento para valorar si conviene modificar dichos parámetros de atraso con que se califican a los clientes.

Estos dos ejemplos se incluyen a manera ilustrativa solamente. La revisión periódica debería abarcar al conjunto de los reglamentos.

Resolución bancaria y el seguro de depósitos[63]

Es tiempo ya de introducir a la discusión nacional el tema de la resolución bancaria y el seguro a los depósitos. No se hizo antes a la espera de la aprobación de la ley sobre el fortalecimiento de la supervisión consolidada (expediente 16008). Sin embargo, no conviene seguir esperando más. La legislación vigente contempla dos situaciones: la de instituciones en normalidad y la de instituciones en necesidad de intervenir y liquidar. Está ausente un estadio intermedio de entidades en crisis cuya situación puede ser resuelta antes de proceder a su liquidación. La legislación debe permitir al supervisor exigir a los supervisados adoptar medidas correctivas a tiempo o la imposición rápida de sanciones.

Además, debe otorgar los poderes necesarios al CONASSIF y/o a la SUGEF para tomar las acciones necesarias en el momento oportuno y evitar que el público depositante deba pasar por el proceso largo e ineficiente de una intervención y liquidación. El Comité de Basilea no contempla alternativas a la del cierre, pero sí menciona la restructuración, la fusión con otra entidad o incluso el "aislamiento preventivo", es decir, cercar a una entidad en problemas del resto de entidades de su grupo financiero y del resto de entidades vinculadas del sector financiero. También considerar la posibilidad de que los activos de una entidad calificada como inviable puedan ser vendidos de manera individual, cuando el valor de mercado es mayor que del que se obtendría de liquidarse la totalidad de activos de una sola vez. Con frecuencia ciertos

63 El término "resolución" hace referencia aquí a un conjunto de medidas que se deben tomar una vez que se ha determinado la inviabilidad de un intermediario (éstas incluyen, pero no se limitan, al cierre de una entidad).

segmentos del negocio de una entidad tienen valor, a pesar de que otros estén generando pérdidas suficientes para obligar a su cierre.

Por último, dentro de las herramientas de una legislación de éste tipo, está la de establecer un seguro a los depósitos bancarios con una cobertura universal (sin distingos de banca de propiedad estatal o privada), limitada para no incurrir en el riesgo moral y con primas onerosas para los bancos, diferenciadas por el perfil de riesgo de cada entidad. Dicho cambio requiere una amplia discusión política y, además, de un período de implementación suficientemente extenso para logar la convergencia del nuevo seguro, con el actual de alcance limitado pero de cobertura ilimitada. Tampoco será fácil, pero no habrá cambio si no se empieza a dialogar. Ya es tiempo de empezar a hacerlo.

De más está decir que para que estos mecanismos operen en forma ágil, el Superintendente debe contar con protección legal para tomar de manera expedita las decisiones en el momento oportuno. Basta constatar las experiencias de otros países de la región en el campo de resolución bancaria cuando existe (y cuando no) protección legal para el supervisor.

Papel de la banca del Estado

Finalmente, una breve aportación sobre el tema de la banca estatal, un tópico repetidamente señalado como uno de los que requerirá atención en los años por venir. Sin abordar temas fundamentales sobre la existencia de los bancos estatales, estos bancos tienen un enorme peso dentro del sistema financiero nacional, a pesar de la importancia de la banca

privada. Esto impone una serie de retos para el supervisor, por ejemplo:

- ¿Debe aplicarse un estándar de capital más estricto para los bancos del estado en virtud de que representan una obligación contingente para los contribuyentes y en virtud de su enorme tamaño?

- En relación con lo anterior, ¿se debería abrir una discusión sobre la distribución de utilidades de la banca estatal? Al momento de escribir estas, al menos cuatro instituciones se reparten anualmente el 18 por ciento de las utilidades de los bancos estatales, lo cual se verá incrementado cuando deban realizar aportes al régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Esto supone una desventaja para las entidades bancarias públicas en caso de incrementar su patrimonio, pues al no tener accionistas sus ganancias son casi la única fuente de capital con que cuentan[64].

- ¿Debe endurecerse los requisitos para definir la idoneidad de los miembros de las juntas directivas? Más aún, ¿debe el supervisor tener injerencia en estos nombramientos?

- La banca para el desarrollo. En Costa Rica operan tres fondos de recursos destinados financiar "actividades de desarrollo"[65]. Juntos, conforman el llamado Sistema

64 Una excepción notable son los aportes de capital que pueden recibir del Estado, como por ejemplo ocurrió durante la crisis de 2008, cuando recibieron un aporte de capital de cerca de US$100 millones.

65 Estos fondos son el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), el Fondo Nacional de Desarrollo (Finade) y el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide)

Nacional de Banca para el Desarrollo (SBD), con recursos cercanos a los 250.000 millones de colones. Su fin es dar acceso al crédito a empresas que no pueden hacerlo a través de la banca tradicional, y que cumplen con una serie de requisitos. A pesar de que estos fondos han captado recursos por varios años, en algunos casos estos no han podido ser utilizados y en otros no es posible determinar si su uso ha sido el establecido por la ley. Esta discusión trasciende estas escasas líneas, pero al menos tres puntos polémicos deben mencionarse (véase Mayorga, 2011b y 2011c):

- ¿A quiénes se beneficiará con estos programas? No basta con decir "pequeñas y medianas empresas", porque ese es el caso de la mayoría de las empresas del país.
- El tema del llamado "peaje"[66] a la banca privada, cuyos recursos no han podido aún ser utilizados para el financiamiento del SBD.
- La supervisión diferenciada: ¿debe darse un trato diferenciado a las entidades que manejen recursos destinados a actividades de "financiamiento para el desarrollo"? La posición de la SUGEF ha sido que es inconveniente un trato diferenciado (entiéndase más laxo), por tratarse de recursos del público. Más aún, debido al mayor riesgo que implica invertir en empresas pequeñas o que se encuentran en una etapa de incubación.

66 En Costa Rica, los bancos privados deben mantener el equivalente al 17 por ciento de los saldos de captación en cuenta corriente en cuentas del llamado Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), uno de los tres fondos del SBD.

> El Banco Nacional de Costa Rica ha manejado su propio programa de banca de desarrollo por muchos años con éxito. No ha requerido de ninguna ley especial para lograrlo. Cabe entonces la pregunta de si es necesario contar con una ley para que otros bancos hagan "banca de desarrollo" o si más bien resulta superflua. Si nos guiamos por la experiencia positiva del Banco Nacional de Costa Rica, la citada ley no es tan necesaria como algunos pregonan. Más bien lo que hace falta es voluntad y tesón para ofrecer crédito a esos sectores.

Este tipo de cuestiones van, a no dudarlo, más allá del ámbito de acción de la SUGEF y en muchos casos se trata de decisiones de política económica. Pero, claro está, tendrán consecuencias en el sistema de regulación y supervisión, y también de la capacidad de los actores para cumplir con los requerimientos regulatorios actualmente vigentes. A todo eso debe estar sumamente atento el supervisor.

Por último, sigue pendiente la discusión de si conviene o no mantener el seguro de cobertura ilimitada a los depósitos del público en los bancos del Estado. Ya comentamos como el esquema actual es totalmente asimétrico: los depósitos del público en los bancos estatales tienen cobertura ilimitada mientras los depósitos del público en los bancos privados no tienen seguro alguno. Esto exacerba la magnitud de las corridas de fondos en los bancos privados. Cabe preguntarse:

- ¿Debe modificarse la garantía del Estado para que sea onerosa y sus primas se fijen en función del riesgo?
- ¿Es aconsejable que el seguro del Estado sobre los depósitos del público en los bancos estatales sea ilimitado?

- ¿Debe establecerse algún esquema de seguro para los bancos privados de cobertura limitada, oneroso y cuyas primas se fijen en función del riesgo?

Es hora de discutir en Costa Rica abiertamente estos temas. Si bien existe un proyecto de ley presentado por el Banco Central para reformar parcialmente la situación actual de los seguros a los depósitos, ha faltado una discusión abierta y franca sobre ese y otros temas.

REFERENCIAS

Bhattacharya, Sudipto; Boot, Arnoud y Thakor, Anjan (1995). "The economics of bank regulation", en *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 30, No. 4, noviembre 1998.

BCBS (1988). "International convergence of capital measurement and capital standards". Basilea: Basel Committee on Banking Supervision.

_____. (1997). "Core Principles for Effective Banking Supervision". Basilea: Basel Committee on Banking Supervision.

_____. (2006). "Core Principles Methodology". Basilea: Basel Committee on Banking Supervision.

BCCR (2006). *Informe del Sistema Financiero: marzo de 2006*. San José: Banco Central de Costa Rica.

BIS (2003). "Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz". Basilea: Banco de Pagos Internacionales.

_____. (2004). "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards. A revised framework". Basilea: Bank for International Settlements.

_____. (2006). "International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards". Basilea, Suiza: Bank for International Settlements.

_____. (2010a). "Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems". Basilea, Suiza: Bank for International Settlements.

_____. (2010b). "Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and mo-

nitoring". Basilea, Suiza: Bank for International Settlements.

_____. (2011). "Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz". Documento en consulta. Basilea: Banco de Pagos Internacionales.

Brenes, J. R. (2005). "Crisis de liquidez: el caso de las carteras de inversión colectiva", en Lizano, E. y López, G., editores, (2005). *La economía costarricense y la evolución del sistema financiero en el 2004*. San José: Academia de Centroamérica.

Camacho, Edna y Claudio González Vega (1994). "Estructura, regulación y supervisión de la banca", en Claudio González Vega y Edna Camacho, editores (1994), *Regulación, competencia y eficiencia en la banca costarricense*, San José: Academia de Centroamérica.

Carazo, R. A. (2007). "Así no se vale". En *La Nación*, Opinión, 22 de agosto de 2007.

_____.(2008). "Andan a la caza…". En *La Nación*, Opinión, 5 de febrero de 2008.

_____. (2009a). "¡No hay que dejarse!". En *La Nación*, Opinión, 29 de agosto de 2009.

_____. (2009b). "Como dije: ¡No dejarse!". En *La Nación*, Opinión, 17 de septiembre de 2009.

_____. (2009c). "La (i)legalidad de lo ilógico y abusivo". En *La Nación*, Opinión, 17 de septiembre de 2009.

Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria (1988). "International convergence of capital measurement and capital standards". Basilea, Suiza: CBSB.

_____. (2004). "International convergence of capital measurement and capital standards: a revised framework". Basilea, Suiza: CBSB.

Cordero Pérez, Carlos (2004). "Amplia oferta de sistemas para cumplir Basilea II". En *El Financiero*, 7 de noviembre de 2004.

Corrales, G. (2005). "Experiencia práctica ante situaciones de crisis: el caso de BAC San José", en Lizano, E. y López, G., editores, (2005). *La economía costarricense y la evolución del sistema financiero en el 2004*. San José: Academia de Centroamérica.

Cubero, D. (2010). "Cortinas de humo". En *La Nación*, Opinión, 18 de noviembre de 2010.

Delgado, Édgar (2002). "CBC: un Caso Bursátil Complicado", en *El Financiero*, Finanzas, edición del 21 de julio de 2002.

_____. (2004a), "Malos créditos empujaron quiebras", en *El Financiero*, 2004, 7 de noviembre de 2004.

_____. (2004b). "Se avecinan fuertes cambios en bancos". En *El Financiero*, 1 de febrero de 2004.

_____. (2005a). "Sugef suspende supervisión de bancos offshore". En *El Financiero*, 14 de septiembre de 2005.

_____. (2005b). "Sugef suaviza un poco nueva normativa de crédito". En *El Financiero*, 17 de octubre de 2005.

_____. (2005c). "Sugef planea fuertes cambios en 6 meses". En *El Financiero*, 3 de octubre de 2005.

_____. (2005d). "Sector financiero inquieto por alud de normativas", en *El Financiero*, Finanzas, edición del 17 al 23 de enero de 2005.

_____. (2005e). "Bancos a subir estimaciones", en *El Financiero*, Finanzas, edición del 29 de agosto al 4 de setiembre de 2005.

_____. (2006a). "Nueva normativa obligó a bancos a capitalizarse". En *El Financiero*, 27 de agosto de 2006.

_____. (2006b). "Nueva norma patrimonial ya está en vigencia", en *El Financiero*, Finanzas, edición del 19 de julio de 2006.

_____. (2006c). "Sugef medirá con más fuerza solidez patrimonial de bancos", en *El Financiero*, Finanzas, edición del 9 al 15 de enero de 2006.

_____. (2008a). "Transacciones con bancos offshore serán más limitadas", en *El Financiero*, Finanzas, edición del 6 de marzo de 2008.

_____. (2008b). "El seguro de depósito sigue en palabras", en *El Financiero*, Finanzas, edición del 20 al 28 de octubre de 2008.

_____. (2010). "Sugef impulsa cambio en calificación de entidades financieras". En *El Financiero*, Finanzas, Edición 841, semana del 1 al 7 de febrero de 2011.

_____. (2011). "Rechazan fuero legal a Sugef". En *El Financiero*, 16 de diciembre de 2011.

Delgado, Félix (2000). *La política monetaria en Costa Rica: 50 años del Banco Central*. San José, Costa Rica: Banco Central de Costa Rica.

Delgado, F. y Meza, M. (2011). "Developments in Financial Supervision and the Use of Macroprudential Measures in Central America". IMF working paper 11/299. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Dent, Alberto (2010). "Supervisión consolidada", en *La Nación*, Opinión, 9 de agosto de 2010.

Diamond, Douglas y Dybvig, Philip (1983). "Bank runs, deposit insurance, and liquidity". Minneapolis, EE.UU.: Federal Reserve Bank of Minneapolis.

FMI (1998). "Financial Crises: Characteristics and Indicators of Vulnerability", en FMI, 1998, *World Economic Outlook, Financial Crises: Causes and Indicators*. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

_____. (2003). "Costa Rica: Financial system stability assessment". IMF Country report No. 03/103. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

_____. (2008). "Costa Rica: 2007 Article IV Consultation-Staff Report". IMF Country report No. 08/97. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

_____. (2011). "Costa Rica: 2011 Article IV Consultation-Staff Report". IMF Country report No. 11/161. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional.

Fonseca, E. y Mendoza, J.C. (2010). "¡Que siga la fiesta sin la supervisión!". En *La Nación*, Opinión, 11 de noviembre de 2010.

Freixas, Xavier y Rochet, Jean-Charles (1997). *Economía bancaria*. Madrid: Editorial Antoni Bosch.

Gray, R. y F. Clarke (2004). "A methodology for calculating the allowance for loan losses in commercial banks". En *Abacus*, Vol. 40, No. 3.

Jorion, P. (1997). *Value at risk*. Nueva York: McGraw-Hill.

La Nación (2011), "Relevo en el CONASSIF", Editorial, 16 de mayo de 2011.

Lay, Francisco (2011). "Banca *offshore* en Costa Rica". En *La Nación*, Opinión, 24 de mayo de 2011.

Leal, David (2006a). "Bancos captan con 'offshores' el 80 por ciento de depósitos totales por ahorro". En *La Nación*, Economía, 14 de marzo de 2006.

_____. (2006b). "Bancos foráneos colocaron una cuarta parte del crédito total". En *La Nación*, Economía, 24 de marzo de 2006.

_____. (2006c). "Autoridades defienden proyecto de supervisión consolidada". En *La Nación*, Economía, 25 de marzo de 2006.

Leitón, P. (2010a). "Viejo fondo no pasará a nuevo seguro de depósitos". En *La Nación*, Economía, 26 de abril de 2010.

_____. (2010b). "Plan de supervisión consolidada trabado desde hace dos años". En *La Nación*, Economía, 22 de noviembre de 2010.

Lizano, Eduardo (2004). *Escritos sobre reforma financiera*. San José: Academia de Centroamérica.

Masters, Brooke (2011). "Countries fail to enforce Basel reforms". En *Financial Times*, 18 de octubre de 2011.

Mayorga, Gabriela (2010). "Bancos hacen 7 millones de consultas crediticias". En *La Nación*, 6 de enero de 2010.

_____. (2011a). "Proyectos de ley financieros desatendidos". En *El Financiero*, Finanzas, Edición 841, semana del 20 al 27 de octubre de 2011.

_____. (2011b). "Una fuente que se seca: Sistema de Banca para el Desarrollo se queda sin capital". En *El Financiero*, Finanzas, edición 816, del 2 al 9 de mayo de 2011.

_____. (2011c). "Cuatro piedras en el zapato por sacudir". En *El Financiero*, Finanzas, edición 816, del 2 al 9 de mayo de 2011.

Mesalles, Luis (2004). "Evolución macroeconómica de Costa Rica y perspectivas de mediano y largo plazo", en Lizano, E. y López, G., editores, 2004, *Ordenamiento jurídico y libertades económicas*. Estudio Anual 2004. San José, Costa Rica: Academia de Centroamérica.

Mora, Ana L. (2008a). "Sugef defiende empleo de datos de clientes bancarios". En *La Nación*, 9 de febrero de 2008.

_____. (2008b). "Diputado tras protección de información personal". En *La Nación*, 9 de febrero de 2008.

_____. (2008c). "Sugef defiende empleo de datos de clientes bancarios". En *La Nación*, El País, 9 de febrero de 2008.

Pérez, Daniel (2005). "Supervisión consolidada y bancos *offshore*". En *El Financiero*, Opinión, edición del 24 de 30 de octubre de 2005.

PGR (2005). "Dictamen 320 del 6 de septiembre de 2005". San José: Procuraduría General de la República.

Podhoretz, John (2011). "The case for Optimism", en *Commentary*, noviembre/diciembre 2011.

Rivera, Ernesto. (2008). "Sugef denuncia a Conferencia Episcopal por delito financiero". En *La Nación*, El País, 15 de mayo de 2008.

Rodríguez U., O. (2007). "Esto es lo correcto". En *La Nación*, Opinión, 28 de agosto de 2007.

Rojas, Magda (2005). "Procuraduría y bancos *offshore*". En *La Nación*, Opinión, 5 de setiembre de 2005.

Ruiz, Gerardo (2006). "Pondrán nota a deudores". En *Diario Extra*, 23 de agosto de 2006.

Santos, Joao (2000). "Bank capital regulation in contemporary banking theory: a review of the literature". Basilea, Suiza: Bank for International Settlements.

Siu Lanzas, María (2007). "Costa Rica no entraría a Basilea II hasta 2012". En *La Prensa Libre*, Economía, 6 de septiembre de 2007.

SUGEF (1995). *Normas generales para la clasificación y calificación de los deudores de la cartera de crédito*. Acuerdo 1-95. San José, Costa Rica: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (1997). "Reglamento para la constitución, el traspaso, el registro y el funcionamiento de los grupos financieros". Derogado en enero de 2008. San José: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2000a). *Reglamento para juzgar la Situación Económica-Financiera de las Entidades Fiscalizadas*. Acuerdo 24-00. San José, Costa Rica: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2000b). "Normas para establecer la suficiencia patrimonial de las entidades fiscalizadas por la Superintendencia General de Entidades Financieras". Derogado en julio de 2006. San José: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2002a). *Normas para determinar la suficiencia patrimonial de los grupos financieros y otros conglomerados*. Acuerdo 21-02. San José, Costa

Rica: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2002b). *Normativa contable aplicable a los entes supervisados por SUGEF, SUGEVAL, SUPEN, y a los emisores no financieros*. Acuerdo 34-02. San José, Costa Rica: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2005a). "Reglamento para la calificación de deudores". San José: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2005b). "Memoria anual 2005". San José: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2005c). "Comunicado de prensa", 14 de setiembre de 2005. San José: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2006a). "Reglamento del Centro de Información Crediticia". San José: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2006b). "Reglamento sobre la suficiencia patrimonial de entidades financieras". San José: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2008a). "Reglamento sobre autorizaciones de entidades supervisadas por la SUGEF, y sobre autorizaciones y funcionamiento de grupos y conglomerados financieros". San José: Superintendencia General de Entidades Financieras.

_____. (2008b). "Memoria anual 2005". San José: Superintendencia General de Entidades Financieras.

The Economist (2007), "Mortgage flu", 16 de agosto de 2007.

Venegas, I. (2008). "Avanza plan para supervisión consolidada de grupos financieros". En *La Nación*, Economía, 5 de noviembre de 2008.

Vindas, L. (2010). "Inversionistas de Banco Elca denuncian a Asociación Bancaria Costarricense". En *El Financiero*, Finanzas, edición del 24 de abril al 2 de mayo de 2010.

PORTALES EN INTERNET UTILIZADOS

Banco Central de Costa Rica: www.bccr.fi.cr

Bank for International Settlements: www.bis.org

Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero: www.conassif.fi.cr

Federal Deposit Insurance Corporation: www.fdic.gov

La Nación: www.nacion.com

El Financiero: www.elfinancierocr.com

Superintendencia General de Entidades Financieras: www.sugef.fi.cr

Superintendencia de Pensiones: www.supen.fi.cr

ANEXO: DIRECTRICES DE UNA HOJA DE RUTA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA SUPERVISIÓN

El documento original *Directrices de Una Hoja de Ruta para el Fortalecimiento de la Supervisión (Mayo, 2005)*, realizado por el autor, se presentó en formato de diapositivas como ayuda a presentaciones orales sobre el tema. En esa presentación se anunciaron las directrices de la agenda de cambio de supervisión para el quinquenio 2005-2009 (dirección, cambios principales, velocidad de cambio, entre otros).

La *Hoja de Ruta* fue la agenda de cambio a seguir por los próximos años. Incluía definiciones sobre el enfoque general (dirección del cambio), los cambios principales a lograr y la velocidad de cambio, entre otros. Fue una presentación conceptual y no un plan detallado, porque era imperativo mantener flexibilidad para responder a situaciones cambiantes en el futuro. A continuación se presenta un resumen, señalando los principales puntos que se abordaron.

1. Contenido: la *Hoja de Ruta* abarcaba cinco puntos fundamentales, a saber:

   a) Una descripción del objetivo fundamental de la SUGEF en el siguiente quinquenio.

   b) Los lineamientos de cambio: dirección, velocidad y forma.

c) Las prioridades para alcanzar los estándares internacionales en materia de supervisión.

d) La agenda de cambio que se buscaría con las entidades supervisadas.

e) La agenda de cambio a lo interno de la SUGEF.

2. Objetivo fundamental.

Fomentar el crecimiento y desarrollo de un sistema financiero robusto que genere estabilidad financiera, para lo cual se trabajaría por lograr cinco metas:

a) Supervisión consolidada del grupo financiero.

b) Fortalecimiento de la suficiencia patrimonial de las entidades.

c) Mejoramiento de la supervisión prudencial.

d) Mejoramiento de la gestión de riesgo en las entidades.

e) Fomento de la disciplina de mercado.

Se partió de una conclusión empírica: el país había favorecido por varios años la estabilidad del sistema financiero antes que la solidez del mismo. Cuando se busca la estabilidad financiera a ultranza de un sistema financiero, sufre el desarrollo de la supervisión. En el tanto no sucedan *shocks,* se obtiene una falsa sensación de estabilidad que descansa sobre bases débiles.

Por el contrario, cuando se busca la robustez del sistema, forzosamente la supervisión debe evolucionar al mismo ritmo que la banca. Como consecuencia de esa robustez, se logra una verdadera estabilidad del sistema financiero, capaz de soportar *shocks*. La conclusión sucinta de lo

anterior quedó plasmada en la Hoja de Ruta con la siguiente frase:

> "No se ha caído nada porque no ha temblado… no porque el edificio sea sólido…".

3. Lineamientos para el Cambio.
   a) Dirección: está determinada por Basilea.
   b) Velocidad de cambio:
      - Tan rápido como sea posible, sin causar efectos sistémicos adversos.
      - (La velocidad) no puede ser fijada en función de los más débiles.
      - Reglas iguales para todos los participantes.
   c) Otros:
      - La gradualidad en las reformas debe justificarse por la necesidad del Sistema y no por el interés del banquero de posponer ó mitigar los ajustes.
      - Diálogo permanente con los supervisados.
      - Aprender de las mejores prácticas de los banqueros.
      - Utilizar más el criterio del supervisor.
4. Prioridades para lograr estándares internacionales
   a) Mejorar el logro de los *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz* de Basilea.
   b) Culminar la implementación de Basilea I.
      - Incorporación del riesgo de precio para los títulos valores.

- Incorporación de requisitos de capital para:
  - ¤ Riesgos cambiarios.
  - ¤ Riesgos operacionales.
  - ¤ Riesgos de tasas de interés.

c) Avanzar hacia Basilea II:

- No es un destino inmediato a alcanzar en el corto plazo, sino un norte hacia el cual dirigirse con acciones concretas, en un horizonte de varios años.
- No conviene correr hacia Basilea II. Es preferible importar las ideas inteligentes de su contenido.

d) Basilea II: En siete u ocho años debería ser una realidad. Este enfoque implica horizontes largos:

- Se requiere construir bases de datos complejas sobre períodos de al menos cuatro o cinco años y que abarquen un ciclo económico completo.
- Es necesario contar con una supervisión consolidada del grupo financiero antes de empezar a recopilar datos.
- Un horizonte razonable para el modelo estandarizado: 2012.

e) Precondiciones que deben existir antes de avanzar hacia Basilea II:

- Supervisión consolidada del grupo financiero.
- Marco legal fuerte para la regulación y supervisión.
- Patrimonios reales fuertes de los Bancos y no solamente cumplimiento regulatorio.
- Razón superavitaria de estimaciones a morosidad.

- Entidades con baja concentración de títulos del sector público de Costa Rica.
- Central de Deudores funcionando bien
- Buena gestión de riesgos de parte del banquero:
  - ¤ "Riesgo y utilidades y no solamente utilidades".
  - ¤ "La gestión de riesgos no es un arte que aprende el banquero, sino la aplicación de un enfoque sistemático para identificar, medir, monitorear y controlar los riesgos".

f) La supervisión consolidada se lograría mediante:

- Persuasión moral.
- Reformas a la ley.
- Actualización de la normativa.

La *Hoja de Ruta* señalaba a las *offshores* como un obstáculo al mejoramiento de la supervisión y al fortalecimiento del sistema financiero. La mayoría de dichas operaciones eran bancos de fachada (*shell banks*) sin presencia física en la plaza anfitriona, no sujetos a ninguna supervisión consolidada efectiva y sin poder de decisión (manejados a control remoto por los ejecutivos de los bancos costarricenses).

En consecuencia, la mayoría de los bancos *offshore* pertenecientes a grupos financieros costarricenses no eran más que sucursales contables (*booking centers*) cuyo propósito era evadir la supervisión consolidada, los reglamentos sobre encajes legales y el pago de impuestos. La supervisión consolidada la estaban reclamando los Acuerdos de Basilea, el Fondo Monetario Internacional, el Departamento de Estado de EE.UU., el GAFI e incluso algunos bancos en Costa Rica.

4. Agenda de cambio.

   a) Lograr la supervisión consolidada:

      - Medidas para allanar el camino:
        - ¤ Reforma a la 1-95 (nueva 1-05).
        - ¤ Gradualidad en la aplicación de la 1-05 (7-05).
        - ¤ Diálogo con los supervisados.
      - Reformas para allanar el camino:
        - ¤ Reforma a la normativa sobre Suficiencia Patrimonial de Grupos (6-05).
        - ¤ Reglamento 7-05: Valoración del activo de la controladora.
        - ¤ Reforma al Reglamento de Grupos Financieros.
      - Principales aspectos:
        - ¤ Supervisión consolidada.
        - ¤ Régimen de sanciones.
        - ¤ Protección legal al supervisor.
        - ¤ Central de Deudores.
        - ¤ Liquidación en sede administrativa de entidades en problemas.

   b) Mejorar la gestión de riesgos:

      - Mejorar la central de deudores:
        - ¤ Consulta individual en línea.
        - ¤ Consulta de cartera vía archivos automatizados.
        - ¤ Información sobre morosidad y comportamiento de pago histórico del sistema financiero según normativa.

- ¤ Información con autorización sobre capacidad de pago (montos, cuotas y entidades).
- ¤ Identificación segura de los deudores (5 variables para persona física y 4 variables para persona jurídica en lugar de 2 variables).

- Obtener los datos relevantes para la construcción de modelos internos de riesgo (*credit scoring*) para las carteras más importantes en las entidades para determinar los parámetros que se aplicarán en el modelo estandarizado de Basilea II.

c) Evaluar mejor al banquero:

- Evaluar no solo al banco, sino también la gestión del banquero:
  - ¤ Suficiencia patrimonial (entidad y grupo).
  - ¤ Compromiso patrimonial.
  - ¤ Rentabilidad sobre patrimonio.
  - ¤ Liquidez diaria.
  - ¤ Tesorería.
  - ¤ Crédito.
  - ¤ Gobierno corporativo.
  - ¤ Tecnologías de información.
  - ¤ Legitimación de capitales.
  - ¤ Recursos humanos.
  - ¤ Riesgo operativo.
  - ¤ Cumplimiento de normas y regulaciones.

d) Lograr una mayor disciplina de mercado:

- Brindar al público el máximo de información relevante y pertinente, excluyendo la información propia de la entidad y de clientes.
- Información clave:
  - ¤ Calificaciones de las calificadoras de riesgo.
  - ¤ Políticas de la entidad (gobernabilidad corporativa, manejo del riesgo, reciprocidad de servicios, etc.).
- No obstante, la información divulgada servirá sobre todo a supervisores y a gestores de carteras de inversión
- El consumidor probablemente carece del conocimiento y la capacidad para analizar esta información (grave limitante del Pilar 3).
- La educación del consumidor debe hacerse con mensajes sencillos ("generalmente, a mayor tasa de interés en el depósito, mayor riesgo").
- La mejora de la Central de Deudores propicia la cultura de pago.
- Informes al Consejo de Gobierno (Bancos Estatales).
- Las calificadoras de riesgo deben utilizarse más.

e) Propiciar la formación de Bancos más fuertes (capital regulatorio = capital económico).

- Normativas más prácticas y exigentes
  - ¤ Calificación de Deudores (1-05).

- ¤ Suficiencia Patrimonial (Etapa 1: VeR con multiplicador = 3; ponderaciones >0 para títulos del sector público en dólares y mejor medición del capital base; Etapa 2: aumentar ponderadores de títulos del sector público, requerimiento por riesgo operacional, multiplicador del VeR de 6).
- ¤ Valoración de la gestión del Banquero (2-05).

- Régimen de sanciones (Reforma a la Ley).
- Elevar el capital mínimo de los Bancos a 10 millones de dólares (1año) y a 15 millones de dólares (5 años).
- Mejorar la Central de Deudores.
- Creación de modelos internos de evaluación de riesgos para las carteras más importantes.

f) Introducir el seguro de depósitos

- Seguro de Depósitos
  - ¤ De cobertura universal.
  - ¤ De monto limitado (5.000 ó 10.000 dólares).
  - ¤ Pagado por las entidades.
  - ¤ Discriminación de la prima por riesgo.

6. Agenda de cambios internos de la SUGEF.

a) Modificación de la Cultura Organizacional.

- Clima organizacional.
- Actualización de perfiles.
- Establecimiento de brechas de competencias.
- Definición de requerimientos de capacitación.
- Sistema de indicadores de gestión por puesto.

b) Capacitación.

- Nuevas normativas (aplicación de juicio).
- Capacidades gerenciales e interpersonales.
- Apoderamiento y proactividad.

c) Mejoramiento de la plataforma informática (SICVECA), incluyendo mayor información sobre:

- Garantías (tipo, valor, valor como mitigador).
- Cartera de inversiones (tipo, emisor, monto, calificación, precio).
- Deudores (operaciones, calificación, capacidad de pago).
- Operaciones crediticias (readecuaciones, prórrogas, refinanciamiento, operación comprada, revolutivas, novación de deudor).