

En este número de “*Economía y Sociedad*” incluimos diversas opiniones que pretenden rescatar el criterio de profesionales vinculados con la temática central de la revista. La opinión de los licenciados Allan Thompson, Rodolfo Solano Orfila corresponde a la expresada en la mesa redonda: “*Reformas Financieras y futuro de la Banca Estatal*”, organizada en el mes de mayo en la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.

La Supervisión Prudencial en Costa Rica

Alan Thompson

Licenciado en Derecho
Asesor Legal
Ministerio de Comercio Exterior

Yo voy a concentrarme en el tema de la supervisión. En un sistema financiero como al que tanto don Julio como don Ronulfo hacían referencia antes, que era, digámoslo así, el sistema financiero costarricense de los sesenta, o los setenta, en el cual el Gobierno era el que dictaba las políticas que los bancos tenían que aplicar, y digo el Gobierno porque éste tenía cuatro de los siete miembros de la Junta Directiva del Banco Central (el Presidente Ejecutivo y tres ministros), entonces, si el Gobierno dominaba la Junta Directiva del Banco Central y si la ley le daba al Banco Central la potestad de fijar las tasas de interés que los bancos iban a cobrar e iban a pagar, fijarles lo que llamaba don Julio topes de cartera, las comisiones que los bancos tienen que cobrar, cuánto tienen que cobrar por un préstamo, etc., en un sistema así dirigido por el Gobierno, decía don Ronulfo que el sistema financiero no tenía mucha importancia y yo agregaría que la supervisión también tenía una

importancia relativa, pues un régimen de supervisión de un sistema financiero en esas circunstancias, dominado por instituciones del Estado que no pueden quebrar desde el punto de vista legal y en el cual es el Gobierno el que les dice a los bancos a quién le deben prestar, cómo le deben prestar, cuánto le tienen que cobrar, en un esquema así que era el sistema financiero costarricense de los sesenta y setenta, la supervisión en realidad tiene poca importancia, y yo creo que es entendible por qué la Auditoría General de Bancos era sólo un departamento del Banco Central de Costa Rica, pues talvés no tenía enormes responsabilidades en ese tiempo.

Sin embargo, el sistema financiero empieza a desarrollarse, se empieza a abrir un proceso que empieza en los setenta, con la Ley de Financieras (Ley No 5044) en la administración de don José Figueres Ferrer, la Ley de Financieras que algunos dicen fue el principio del fin de la nacionalización bancaria,

porque por esa ley fue que se empezaron a abrir portillos para que entidades privadas pudieran lanzarse a la captación de depósitos, mediante figuras como certificados de inversión y otro tipo de títulos valores, que antes se había interpretado que sólo los bancos del Estado podían emitir. Entonces, a partir de finales de los setenta, y ya en los años ochenta más fuertemente, la supervisión sí empieza a adquirir más importancia, porque ya el sistema financiero no es el sistema financiero como ese que yo les decía, sino que empiezan a surgir otra serie de agentes privados que también participan y compiten con los bancos del Estado. Entonces, la idea de que los recursos del público pueden estar en peligro empieza a cobrar importancia. Antes, en un sistema dirigido en el cual se les fijan a los bancos topes de cartera, tasas de interés, etc., el fin de la supervisión era más controlar, que los bancos cumplieran con las ordenes o con las directrices que el Gobierno por medio del Banco Central les establecía, con el programa monetario del Banco Central, con los topes de cartera, etc. En un sistema ya más abierto, más “liberalizado”, para usar la palabra de moda en los últimos años, el sentido de la supervisión entonces ya cambia. Se busca más bien garantizar un poco la estabilidad y la solvencia de las entidades, porque los recursos del público están en juego. En ese sentido es que se ha venido dando, paralelamente al cambio en el modelo del sistema financiero que explicaban don Ronulfo y don Julio antes, un cambio de enfoque en lo que representa la supervisión.

¿Por qué el sistema financiero o por qué los bancos requieren una supervisión? En esto hay muchas razones que se pueden dar. Hay razones que se daban en los años cuarenta o cincuenta, de por qué los bancos ameritaban una regulación particular que otras empresas no tienen; entre esas razones por ejemplo, la importancia del crédito en la economía, el hecho de que los bancos tengan el poder de decidir a quién le van a prestar, a quién no. Ese tipo de razones eran un poco justificativas de la intervención directa del Estado. Conforme el sistema financiero pasa de ser dirigido, a ser más libre y más abierto y entran en competencia

entidades privadas, entonces las razones de la supervisión también cambian un poco. Yo quiero destacar dos razones importantes. Una es la desigualdad en la que se encuentra uno como consumidor depositante y el banco; cuando yo llevo a un banco y deposito plata, lo que estoy recibiendo del banco es una promesa de que me va a devolver esa plata, en determinado plazo; si es a un mes, en un mes; si es a seis meses, en seis meses; si es un depósito a la vista, cuando yo lo ocupo. Entonces ahí se crea una asimetría entre la posición del depositante y la posición del banco; el banco tiene más oportunidades de aprovecharse del depositante, porque yo como depositante deposité mi plata y prácticamente sólo espero o confío en los administradores del banco, en que me la van a devolver a tiempo; entonces el banco tiene una ventaja sobre mí como depositante, puede aprovecharse de mí; el gerente del banco puede tomar la plata y llevársela, o bien el banco puede decidir tomar esa plata y empezar a hacer inversiones sumamente riesgosas, especulativas, en las cuales puede perder la plata y yo como depositante no tengo ningún control de eso porque ya yo entregué la plata. El día que yo llegue a pedir que me la devuelva, si el banco la invirtió en cosas de manera tal que al final se perdió la plata, entonces me va a decir: lo siento mucho no se la puedo devolver. Veamos la situación a la inversa. Cuando el banco me presta a mí plata como depositante, entonces el que puede tomar ventaja del banco soy yo, la situación es a la inversa, el banco sólo confía en que yo sea un buen pagador y al final cumpla; por eso el banco me somete a mí como deudor a un estrictísimo régimen de supervisión y me pide estados financieros y me pide certificación de contador público y me pide toda una serie de cosas y si soy una compañía o una empresa envía peritos cada mes para evaluar cómo va el proyecto, con el fin de asegurarse que yo pague. Bueno, esa misma supervisión debería yo tener como depositante sobre el banco al cual yo le estoy entregando la plata. Lo que pasa es que para mí sería muy caro establecer un sistema de supervisión, yo sólo como cliente del banco, como depositante y probablemente sería muy difícil que todos los depositantes nos pusieramos de acuerdo y estableciéramos un sistema

colectivo para garantizarnos que el banco no tome esa ventaja que tiene de disponer por anticipado la plata de nosotros. Es en ese sentido que el Estado - y yo creo que ahí todos estamos de acuerdo independientemente de la ideología-, asume la función de supervisión para equilibrar esa asimetría y protegernos a nosotros como depositantes.

La otra razón que quisiera destacar es que por la forma en que funciona el sistema financiero, que se basa mucho en la confianza y en la psicología de la gente, si un banco quiebra el fracaso de un banco puede ser mucho más costoso para la comunidad en su conjunto que simplemente para los dueños del banco y para los que depositaron en ese banco, porque como el sistema esta muy basado en la confianza, si un banco quiebra esa quiebra individual puede expandirse a todo el sistema, por razón del pánico que le da a la gente. Entonces, digamos que el costo social de la quiebra de un banco sería mucho mayor o podría ser mucho mayor que el costo para las meras partes involucradas. En ese otro sentido es que también uno puede justificar o entender por qué los bancos como empresas, son objeto de una regulación y de una supervisión especial más fuerte que otras empresas comerciales comunes y corrientes.

¿Cuáles son los objetivos de la supervisión? Más o menos se desprenden de lo que acabo de decir. Uno es lograr hasta donde sea posible la liquidez y la solvencia de cada entidad individualmente considerada, y como producto de eso y gracias a la visión global que el supervisor tiene, porque el supervisor no está concentrado sólo en un banco sino que está supervisando a todos, velar a la vez por la estabilidad global del sistema. Normalmente se dice que los dos objetivos de la supervisión son esos, velar por la solvencia individual de las entidades y por ese medio velar por la estabilidad del sistema financiero en su conjunto. Hay otros fines de la supervisión, otros objetivos que talves son propios de sistemas financieros más evolucionados o de órganos supervisores en países más desarrollados, en donde el órgano supervisor ya

no sólo se limita a velar por la liquidez y la solvencia de las entidades, sino que además busca que el sistema financiero sea un sistema más eficiente; busca promover condiciones para que el sistema funcione mejor, para que si los depositantes y yo como cliente estoy interesado en un crédito, no tenga que esperar tres o cuatro meses a que los bancos me lo den; para que los costos de operación de los bancos sean menores y no exista un margen de intermediación de diez, doce, quince puntos, como ha ocurrido en Costa Rica; entonces ya son objetivos del supervisor que van más allá de solamente velar por la estabilidad y la solvencia de las entidades, más propios de sistemas más avanzados porque en nuestro sistema tendríamos que estar muy contentos si el supervisor puede velar adecuadamente por la liquidez y la solvencia de las entidades. Además, otra cosa importante, velar porque el sistema financiero sea equitativo y sea competitivo, para que el crédito llegue a las personas que realmente lo necesitan y no se concentre sólo en determinados grupos de la sociedad. Porque una de las funciones importantes del sistema financiero, como lo decía don Ronulfo, es canalizar la plata de los ahorrantes a los que realmente lo necesitan,. En cuanto más eficientemente, en forma más expedita y más barata se pueda hacer esa función, mejor y mayor beneficio tendremos todos, seamos consumidores o seamos productores o usuarios del crédito en general.

La estructura del sistema de supervisión. Me refiero a qué tipo de órgano, qué tipo de entidad debe hacer la supervisión y dónde debe estar ubicado. En esto no hay receta, sino que en los diversos países hay muchos sistemas, hay países en donde el órgano supervisor por tradición ha formado parte del Ministerio de hacienda, de hecho así fue en Costa Rica; por ejemplo, el que se encargaba de supervisar los bancos, en el año 1900 con la Ley de bancos, era la Secretaria de Hacienda, el equivalente al Ministerio de Hacienda, por ser el rector del sector financiero del país. Hay otros países donde el órgano supervisor es parte del Banco Central y así fue en Costa Rica con la Ley del

Banco Central de 1953 ; la Auditoría de Bancos era un departamento más del Banco Central. Hay quienes argumentan que esas funciones pueden ser conflictivas en determinado momento, ser banco Central y ser a la vez supervisor, entonces en años recientes ha habido algunos países que han optado por separar completamente al órgano supervisor del Banco Central. En Costa Rica en 1988 se dio el paso de separarlo relativamente, digamos un poco “a la tica”. Lo que era la Auditoría de Bancos se convirtió en Auditoría General de Entidades Financieras y pasó de ser un órgano de desconcentración máxima del Banco Central, que lo que quiere decir es que es un órgano que sigue perteneciendo al Banco Central pero actúa con independencia técnica ; no puede recibir ordenes directas la junta directiva pero si está sometido a ciertas directrices; en materia de presupuesto todavía depende del Banco Central. En la nueva Ley orgánica del Banco Central (Ley No 7558) se fue un poco más allá, porque con la ley de 1988 las resoluciones del auditor general de entidades financieras seguían siendo apelables ante la junta directiva del Banco Central, lo cual le quitaba un poco de esa desconcentración. Con la nueva ley, creó una directiva dentro del órgano supervisor , que es el Consejo Directivo de la Superintendencia de Entidades Financieras, que es el que resuelve las apelaciones de las decisiones del auditor, que ahora se llama Superintendente General de Entidades Financieras. Entonces, ya se le dio más autonomía a la Superintendencia de Entidades Financieras en relación con el Banco Central, a pesar de que sigue siendo un órgano desconcentrado. A los miembros del Consejo Directivo de la Superintendencia los nombra la Junta Directiva del Banco, por lo que a veces siempre hay cierta interferencia, lógico, y presupuestariamente la Superintendencia de Entidades Financieras sigue siendo parte del Banco Central. Entonces, digamos, hay una independencia mayor que antes pero sigue siendo parte digamos del Banco Central en su conjunto.

Cuál es el marco legal que debe tener un supervisor para poder operar bien? En esto

resumo nada más tres ideas que me parece recogen muy bien lo que debería tener un supervisor como mínimo para que su labor sea eficaz. Primero, acceso irrestricto a toda la información de las entidades financieras; eso, aunque suene raro, aquí ha sido un problema, porque con base en el artículo 24 de la Constitución Política que garantiza la confidencialidad de los documentos privados, la Sala Cuarta había declarado inconstitucional una norma inciso de la anterior Ley del Banco Central, que establecía como causal de intervención de un banco el que se negara a someterse a una inspección. Si el supervisor no tiene acceso ilimitado a la información de las entidades fiscalizadas, entonces las posibilidades de supervisión se limitan considerablemente. En esto la nueva ley avanza un poco; sin embargo, siempre hay esa duda de constitucionalidad latente. La Sala lo que dijo fue que la Auditoría General de Entidades Financieras podía solicitarle información a la entidad fiscalizada y si la entidad no se la suministraba, lo podía sancionar, pero no la podía obligar a someterse a una inspección, o sea, que la gente del organismo supervisor entre a las instalaciones por la fuerza y revise los documentos, poder que debería tener y que en realidad tienen todos los órganos supervisores en el mundo. Estos problemas de interpretación podrían solucionarse con una reforma al artículo 24 de la Constitución, sobre lo cual hay una iniciativa en trámite en la Asamblea Legislativa

Otro aspecto importante del marco legal es que el supervisor debe tener poderes suficientes para exigirle a las entidades financieras niveles de patrimonio en proporción a los riesgos que la entidad asume, o sea que los dueños del banco tienen que aportar de su propia plata, lo que constituye el capital del banco, en proporción cada vez mayor en función de los riesgos o el crecimiento de la institución; que el supervisor tenga la potestad de obligarlos a eso, porque el capital en los bancos, que es la parte que aportan los socios, juega un papel muy importante en el sentido de que es lo que los socios están arriesgando en el negocio. Acuérdense de que los bancos, a diferencia de

otras empresas, trabajan principalmente con plata ajena; entonces, obligar a los socios a mantener una proporción de aporte suyo en relación a todo lo que captan o a todo lo que presten, lo que se llama razones de suficiencia patrimonial, es un aspecto importante para estar seguro de que los socios van a estar interesados en que el negocio se mantenga y que el negocio no fracase porque ellos también tienen que perder. Este es otro punto importante en que la nueva ley también le da poderes a la Superintendencia.

Otro aspecto que también el marco legal debería ofrecer al órgano supervisor, es la facultad de sancionar, una facultad suficiente de imponer sanciones e incluso de llegar a la intervención de entidades cuando estén en problemas. La facultad de intervención de la AGEF, ahora SUGEF, no es nueva en esta Ley sino que ya venía de la Ley de Modernización del Sistema Financiero en 1988, cuando por primera vez se le dio esa facultad. Eso también, por supuesto, fue cuestionado ante la Sala Constitucional, pero esta avaló la facultad legal de la SUGEF de intervenir; se trata de una intervención en vía administrativa, no judicial, sin orden de un juez. O sea, se mantiene con la nueva ley la posibilidad de la Superintendencia de intervenir una entidad que esté en problemas; antes tenía que pedirle la autorización a la junta directiva del Banco Central, hoy en día como, la Superintendencia tiene su propio Consejo Directivo, el Superintendente lo que hace es pedirle al Consejo Directivo que autorice la intervención, entonces se sacó esa decisión de la esfera del Banco Central.

En cuanto a la estrategia de supervisión, voy a referirme muy brevemente. Cómo se ejerce la supervisión; qué estrategia debe o qué mecanismos utiliza el órgano supervisor principalmente? Yo cito cuatro. Uno es lo que llaman inspecciones in situ o sea irse a meter a la entidades, mandar a sus inspectores, lo que algunos llaman inspección directa también; el propio órgano supervisor pone a su gente, a sus funcionarios a ir a la entidad financiera a revisar los papeles ahí. Esa es un tipo de supervisión

que en todo el mundo es parte de los mecanismos de que dispone el órgano supervisor. Lo que pasa con esa modalidad de supervisión es que usted no puede estar metido en los bancos todo el tiempo. Entonces, las inspecciones in situ responden a un programa aleatorio, o que usted vaya a un banco una vez al año, dos veces al año, entonces ese sistema por sí sólo no le permitiría detectar a tiempo problemas del banco. Entonces, usted tiene que combinarlo con otros sistemas. Eso se combina con el seguimiento periódico a posteriori, o sea que el órgano supervisor le dicta a los bancos, una serie de reglas sobre cómo deben registrar sus operaciones y que le deben mandar al órgano supervisor mensualmente, quincenalmente, bimestralmente, una serie de información auditada sobre el banco; entonces con ese seguimiento a posteriori, más las inspecciones in situ que ocasionalmente hace el órgano supervisor, se complementa un poco el régimen de supervisión con el fin de poder detectar problemas a tiempo. Otro elemento que en algunos países curiosamente es el principal, es el poder moral de los supervisores, el conversar o reunirse con los gerentes o funcionarios de los bancos y el ejemplo típico es el sistema inglés, en donde casi la forma exclusiva de hacer supervisión bancaria ha sido el gran poder, la gran autoridad moral que tiene el supervisor, se reúne con los gerentes de los bancos, habla con ellos, se reúne con los funcionarios y así va detectando el tipo de problemas que pueden surgir. Es un tipo de supervisión, digamos, más informal, pero, que también es complemento de las otras dos que les mencioné. Finalmente, uno muy importante que la Ley 7558 fortalece mucho en cuanto a las potestades de la Superintendencia, es el control externo, control externo sobre los dueños de los bancos, sobre los administradores, que son los que tienen el poder de manejar el banco y ese control externo tiene que ver con los auditores externos que ellos tienen que contratar, con sus propios auditores internos y con la información que el público y los accionistas de los bancos deben recibir sobre el estado del banco. Es muy importante que el órgano supervisor dicte reglas sobre eso, porque una de las funciones esenciales del órgano supervisor es hacer que el

público tenga la mayor cantidad de información posible sobre la situación financiera de cada banco, para que así el público pueda tomar la decisión sobre a cuál banco va, con los mayores elementos de juicio disponibles.

Para terminar, lo relativo a las prioridades de la supervisión. Es muy difícil que un órgano supervisor pueda abarcar todas las operaciones que hacen los bancos, entonces todo órgano supervisor tiene que fijar ciertas prioridades. Quiero señalar tres aspectos que son quizás los principales desde el punto de vista de lo que un supervisor debe supervisar y esto también lo refuerza mucho la ley nueva cuando le da los poderes a la Superintendencia: Primero, la suficiencia patrimonial que ya les mencioné, o sea la proporción de capital, de plata de los socios que debe tener el banco en relación con sus colocaciones, ese es un punto muy importante, para estar seguros, repito, que los socios están arriesgando en el negocio una proporción importante. Segundo, la calidad y rentabilidad de los activos. Eso es uno de los puntos centrales del negocio bancario, en qué el banco está invirtiendo su plata, a quién le está prestando. Si la morosidad de un banco es del 50% porque sus deudores no pagan, quiere decir que la calidad de los activos del banco es mala y que ese banco posiblemente va a entrar en problemas. Entonces, la calidad de los activos de los bancos, es una de las prioridades también importantes. Finalmente, la dispersión de los riesgos, establecer mecanismos para evitar que toda la plata del banco se concentre en una sola empresa o en dos empresas o en tres y, lo que es peor, en empresas o en grupos de empresas relacionados con el propio banco o con sus dueños. Este elemento de dispersión de riesgo es, junto con la suficiencia patrimonial y la vigilancia de la calidad de los activos, yo diría los tres elementos quizás más importantes de lo que un supervisor debe estar supervisando. La nueva Ley Orgánica del Banco Central le da mayores instrumentos a la superintendencia para hacerlo. ①