

24
24
6

F
RD
2024

NOTAS SOBRE ALGUNOS CRITERIOS
PARA LA REFORMA FINANCIERA
EN LA

REPUBLICA DOMINICANA

FELIPE S. TAMI
Asesor Especial de ALIDE

Santo Domingo, R. D.
15 de Nov. de 1984.

F
RD
2024

NOTA PREVIA

Este memorandum se propone esbozar muy sucintamente un conjunto de ideas generales que puedan servir para - elaborar el marco de referencia conceptual de las reformas a introducir en el sistema financiero dominicano. Por ese motivo su contenido no incluye el enunciado en detalle de medidas específicas, muchas de las - cuales están sugeridas en documentos preparados por los funcionarios técnicos del Banco Central. Sin embargo, salvo posibles omisiones o errores de interpretación, las ideas que aquí se plantean parecen ser consistentes con las propuestas que se han tenido a la vista.

Sólo resta señalar que el trabajo se refiere únicamente a temas relacionados con la reforma financiera, sin incurSIONAR en otros campos de gran importancia relacionados íntimamente con la política monetaria, como las políticas cambiaria, fiscal, de ingresos, etc.

2. Al referirse a la reforma financiera es preciso diferenciar:

- a) los cambios institucionales referentes al ordenamiento legal del sistema financiero que constituye el marco dentro del que deben actuar las entidades que forman parte de aquél;
- b) las políticas que afectan el mercado financiero y al funcionamiento de los diversos intermediarios. Es evidente que un mismo marco general puede dar cabida a políticas diferentes, y no necesariamente la variación de estas políticas tiene el sentido de una reforma en el sentido cabal del concepto.

En este memorandum se parte de la premisa de que las autoridades se proponen realizar acciones de amplio alcance en los dos campos señalados. En el ámbito de las políticas, una serie de decisiones pueden adoptarse sin necesidad de modificar los instrumentos legales existentes. En materia de ordenamiento institucional, en cambio, será necesario adaptar las normas hoy vigentes. La secuencia de las acciones en los dos planos que se han mencionado estará indicada por razones de orden práctico, las que

probablemente determinarán que las medidas de política se adelanten en una variedad de casos a las modificaciones del marco legal del sistema.

3. Por razones de brevedad, se prescinde en el texto que sigue de exponer elementos de diagnóstico, pese a la importancia que ellos tienen. Como ya se dijo, se parte de la base de que estos aspectos están suficientemente analizados. Similares razones llevan a omitir la fundamentación teórica de afirmaciones o recomendaciones que aquí se hacen. En todo caso, el razonamiento que sustenta a unas y otras puede percibirse a través de su contenido.

II. OBJETIVOS GENERALES DE LA REFORMA

En una formulación amplia, los objetivos finales de la reforma financiera pueden expresarse como sigue: .

1. Conformar un sistema financiero eficiente, compuesto por instituciones sólidas dotadas de adecuados niveles de solvencia, liquidez y confiabilidad, que operen de acuerdo a prácticas bancarias correctas y dentro de las reglas de una sana competencia.
2. Fomentar el desarrollo ordenado de un mercado de capitales orientado a satisfacer los requerimientos del desarrollo del país, mediante operaciones e instrumentos que promueven la movilización de los recursos financieros internos y su aplicación al desenvolvimiento de las actividades productivas.
3. Estimular la canalización del ahorro financiero a través del sistema bancario institucionalizado, creando las condiciones que eviten la existencia de mercados financieros informales, proclives a prácticas malsanas y no sujetos al control de la autoridad monetaria.

4. Dotar a las autoridades monetarias de los instrumentos apropiados para: a) ejercer una efectiva regulación de la oferta monetaria; b) mantener la supervisión del correcto funcionamiento de los intermediarios financieros monetarios y no monetarios; c) orientar la asignación sectorial y regional del crédito conforme a las prioridades fijadas por los objetivos de desarrollo del país.
5. Eliminar los subsidios del Banco Central al sistema bancario, con el objeto de que la rentabilidad de éste resulte exclusivamente de su eficiencia y capacidad competitiva, dentro del marco regulatorio fijado por las autoridades.
6. Diferenciar claramente las operaciones financieras de fomento de aquellas que se realizan en términos de mercado, adecuando a ese propósito las vías de canalización de los recursos de tipo concesional.
7. Mejorar sustancialmente la solidez y eficiencia de las instituciones financieras públicas, así como la efectividad de su contribución al financiamiento del desarrollo.

III. LINEAMIENTOS DE POLITICAS CONDUCENTES A LOS OBJETIVOS ENUNCIADOS.

Dada la situación económica general dentro de la que debe encararse la reforma, ésta debe verse como un proceso más que como un hecho puntual. Por consiguiente dicha reforma ha de tener necesariamente un carácter gradual, que armonice el alcance y el escalonamiento en el tiempo de las medidas concretas que se tomen, con la marcha del programa económico del gobierno y la evolución de la economía. Con esa salvedad, se señalan a continuación los rasgos principales de las políticas a desarrollar.

A. POLITICA MONETARIA Y FINANCIERA

1. Las tasas de interés deberían mantenerse en niveles tales que - como tendencia - ellas se aproximen a las que se determinarían en un mercado libre y competitivo. En presencia de un proceso inflacionario, las tasas pasivas nominales no deberían implicar una pérdida en términos reales para el ahorrista, y las tasas activas deberían ser positivas manteniendo con relación a las pasivas un

margen que permita la operación de los intermediarios razonablemente eficientes. 1/

La aproximación a los "niveles de equilibrio" de las tasas activas y pasivas sería un proceso gradual, para evitar los efectos no deseados de un cambio brusco.

2. Inicialmente, convendría practicar los ajustes de las tasas en períodos suficientemente breves como para evitar que sus niveles reales se rezaguen frente al incremento de los precios, obligando luego a subas más fuertes para compensar el atraso acumulado. A medida que ceda el proceso inflacionario y consiguientemente se modifiquen las expectativas ligadas con él, los ajustes podrán hacerse más espaciadamente.

1/ Aunque este concepto es esencialmente válido, el problema de las tasas de interés en situaciones de inflación tiene complejidades mucho mayores, que no es del caso tratar aquí.

3. Los subsidios que se otorguen por intermedio del sistema financiero (e.g. tasas preferenciales) deberían reducirse a aquellos que sean explícitos, limitados y justificados en función de finalidades suficientemente claras y congruentes con las prioridades establecidas.
4. En cuanto a los subsidios al sistema financiero, ellos no deberían ser un sustituto de la función que corresponde a las tasas de interés ni cubrir las consecuencias (en términos de altos niveles de costos operacionales) de la administración de los intermediarios ineficientes.
5. Debería tenderse a restituir al redescuento su función primigenia, correspondiente al rol de la banca central como prestamista de última instancia. La experiencia demuestra que la generalización del uso del redescuento más allá de estos límites, desnaturaliza sus objetivos y entra en conflicto con las metas de regulación monetaria.
6. Un punto de particular incidencia en la política monetaria es el financiamiento al gobierno por

parte del Banco Central. En efecto, en presencia de niveles elevados de déficit cubiertos con emisión (tanto más cuando los volúmenes nominales del gasto público se acrecientan por efecto de la inflación), se reduce o incluso se anula la posibilidad de una política monetaria activa. La restricción del financiamiento por el Banco Central al sector público (incluidos los organismos autónomos y las empresas del Estado) es sin duda imperativa. La consagración de este principio por una disposición legal establecería un freno para evitar prácticas contrarias a él. Sin embargo, quizás es oportuno que dicha norma se dictara cuando la política restrictiva esté lo suficientemente afirmada como para reducir el riesgo de que se la desvirtúe por vías indirectas.

7. Habrá que estimular el alargamiento de plazos de los activos y pasivos financieros, incentivando por vía de diferenciales de tasas de interés (y eventualmente de estímulos fiscales) la demanda de este tipo de activos por parte del público. Ello está llamado a servir para: a) facilitar una adecuada correspondencia

de plazos entre activos y pasivos por parte de los intermediarios financieros no monetarios; b) contribuir al control de la liquidez por vía de instrumentos de absorción monetaria; c) favorecer la diferenciación del mercado monetario y del mercado financiero.

8. Para la fijación de los encajes debería tenerse en cuenta, desde el punto de vista del control monetario, que es preferible una combinación de encajes reducidos (que se aproximen a los encajes técnicos) y el manejo de la base monetaria mediante operaciones de mercado abierto, antes que la utilización de elevados niveles de encaje como medio de regular la expansión secundaria. Obviamente, que la aplicación de este criterio sea viable y en qué oportunidad, depende de las circunstancias concretas que en cada momento presente el mercado y de las posibilidades que ofrezca la evolución del programa monetario.

Desde el punto de vista de la orientación del crédito, se justifica el empleo de encajes diferenciales, permitiendo liberaciones condicionadas de los requerimientos respectivos.

9. La rentabilidad de las diversas instituciones es un problema adicional que se inserta en el marco de la política monetaria global. Es este un tema que requiere consideración especial, en el entendido de que di -

fcilmente podría justificarse considerar como un parámetro de las políticas de tasas de interés, encajes, compensaciones y demás arbitrios manejados por las autoridades monetarias, la preservación de intermediarios que no son viables sino en condiciones de exagerada "protección". En todo caso, dentro del marco aquí esbozado, la posición de cada banco en el mercado, estaría determinada primordialmente por el hecho de que su capacidad de préstamos estaría directamente condicionada por el volumen de su captación de recursos.

- 10.- A fin de permitir un mejor funcionamiento de los intermediarios especializados frente a restricciones emergentes en la nueva situación, permitiéndoles ampliar su volumen operativo, sería conveniente autorizar a esas instituciones para tener una mayor diversificación de sus operaciones. En tal sentido, podría otorgárseles la facultad de operar en líneas nuevas, conexas a su finalidad principal. Esa facultad estaría condicionada por las regulaciones del caso, (por ejemplo en cuanto a límites cuantitativos y relaciones técnicas), de manera que su aplicación no afecte la solidez de las instituciones.

11.- La sujeción a la órbita normativa del Banco Central del mercado no regulado, es una exigencia para el efectivo ejercicio del control monetario. En tal sentido, sería necesario contar con los dispositivos legales apropiados en la medida en que ellos se requieran, y dictar por conducto de la autoridad monetaria las disposiciones que progresivamente vayan regularizando la situación de este segmento del mercado.

Sin embargo, es claro que el efecto buscado no podría conseguirse solamente por este medio, sino por la creación de condiciones que atraigan hacia el mercado regulado los recursos que se orientan por esa otra vía, con lo cual llegaría a perder incentivos la existencia de la intermediación informal. Sin embargo, es posible que, por diversas limitaciones, la política planteada no pudiera tener -al menos en el corto plazo- un éxito pleno. Ello no sería demasiado importante, si se lograra que un mercado hoy muy amplio quedara reducido a dimensiones marginales, canalizando solamente operaciones de muy alto riesgo.

12.- Una medida que contribuiría a mejorar la rentabilidad del sistema regulado y a atraer fondos del mercado informal, podría consistir en abrir dentro de . aquel sistema un segmento de operaciones a corto plazo, en que las tasas activas y pasivas sean libres y los requerimientos de encaje reducidos. Sin embargo, este segmento del mercado debería estar sujeto a un cupo por institución, determinado sobre la base de una relación con su capital (o responsabilidad neta), y acaso también limitado a una proporción del volumen de depósitos sujetos a tasa regulada por el Banco Central que cada banco registre como pasivos vigentes mensual o trimestralmente. El cupo que se menciona sería necesario para evitar el traslado masivo de depósitos del segmento regulado al de tasa libre. Para el mismo fin, también convendría que las operaciones de este tipo, sólo estuvieran autorizadas cuando ellas se realicen por montos mínimos individuales relativamente elevados.

Los diversos límites a que se ha hecho referencia, deberían ser evaluados permanentemente, y en caso necesario ajustados en función de la incidencia que se estime pueda tener esta clase de operaciones en la expansión monetaria global.

B.- ESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y SUPERVISION DEL SISTEMA FINANCIERO

1. Dado el gran número de instituciones financieras existentes en el país y la diversidad de situaciones en que ellas se encuentran, no podría pensarse en que las políticas que se sigan en materia monetaria y financiera "cristalicen" la actual composición institucional del sistema. Seguramente éste deberá pasar por un proceso de saneamiento, que no tiene necesariamente que ser violento, pero requerirá quizás la desaparición de algunas entidades y la transformación de otras.

Para ello, las autoridades monetarias podrían concebir planes de apoyo para operaciones de saneamiento, fusión o absorción de instituciones financieras sobre la base de algunos requerimientos básicos, entre ellos: a) la presentación de programas realistas y que sean debidamente evaluados; b) un esfuerzo de capitalización por parte de los accionistas, cuyo cumplimiento se verifique "pari-pasu" con la ayuda que se proporcione; c) la supervisión directa

y permanente por parte de la autoridad monetaria de la gestión de las respectivas instituciones, hasta tanto el proceso de normalización esté completado.

2. El mantenimiento de un sistema eficaz de supervisión de la actividad bancaria, tiene una importancia hoy indiscutida. Es sabido, por lo demás, que el concepto de la supervisión ha evolucionado a lo largo del tiempo, si bien sus formas concretas difieren según los países. En su acepción actual, la supervisión bancaria tiende a: a) obtener información sobre la situación económica y financiera de cada institución y a través de ellas del sistema en conjunto; b) detectar los problemas existentes y evaluar la capacidad de las entidades afectadas para resolverlos por sus propios medios, y c) identificar las instituciones en las cuales los problemas, por su magnitud, pueden colocarlas en riesgo de falencia.

Siguiendo las orientaciones modernas en esta materia, la función de supervisión bancaria debería adecuarse a los conceptos expresados, que se extienden obviamente mucho más allá de la tradicional "inspección de

bancos" e incluyen la evaluación de la gestión bancaria, el mantenimiento de indicadores de alerta preventiva ("Early Warning System"), y su oportuna utilización, así como la adopción de medidas precautorias en los casos necesarios.

3. En relación con lo dicho a la última parte del punto anterior, sería conveniente dotar al Banco Central de las facultades necesarias para intervenir cautelamente a las entidades financieras en las que se detecten problemas que constituyan un serio peligro potencial para su estabilidad. Esta intervención tendría por objeto prevenir quiebras de posibles efectos dañinos para el sistema, y adoptar oportunamente las decisiones acerca del destino de las instituciones afectadas, ya sea para encaminarlas hacia su saneamiento, transformación o venta a otros bancos, o para resolver su liquidación.

Por los alcances de esta medida y por sus implicaciones jurídicas, ella debería ser materia de una cuidadosa reglamentación.

4.- Un principio que parece importante afirmar y cuya efectiva aplicación justifica una preocupación permanente, es el de la independencia del sistema financiero, en cuya virtud las operaciones deben ser realizadas sobre la base de sus propios méritos evaluados desde el punto de vista del banco que las lleva a cabo. Naturalmente, aquí se plantea la conocida problemática de las operaciones con personas o empresas económicamente vinculadas a una institución financiera. Sobre el tema hay abundante experiencia en diversos países, y ello justifica que se examinen cuidadosamente las normas y prácticas regulatorias en esta materia.

Las relaciones operativas entre entidades financieras también deben estar encuadradas dentro de reglas que eviten la realización de actividades no autorizadas a las instituciones de cada tipo.

5.- Aunque se trata de una cuestión que en este lugar sólo puede dejarse señalada, la situación de la banca pública requiere un examen en profundidad y un replanteo de sus funciones y modalidades de operación y administración. Como simple indicación de los grandes capítulos de este tema, se anotan tres de ellos: a) la delimitación de los campos de acción de estas instituciones, que tienen un rol de gran importancia, diferente al de la banca privada pero complementario con él; b) la necesidad de consolidar la estructura económico-financiera de los bancos públicos; c) la adopción de políticas de manejo de estas instituciones, que se orienten a compatibilizar el cumplimiento de la función que les corresponde como instrumentos financieros del Estado, con la preservación de su solidez patrimonial, aunque su objetivo primario no sea la maximización de utilidades que es propia de los intermediarios privados.