

Superintendencia de Bancos de la República Dominicana

65 años de historia



**SUPERINTENDENCIA DE BANCOS
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA
65 AÑOS DE HISTORIA**

**SUPERINTENDENCIA DE BANCOS
DE LA REPÚBLICA DOMINICANA
65 AÑOS DE HISTORIA**

ROBERTO CASSÁ

**Santo Domingo, R. D.
2013**

Edición: *Ángela Peña*
Diagramación: *Rafael Delmonte*
Diseño de cubierta: *Gadiel Acosta*

Colaboración especial: *Luis Marcos Soto*
Coordinación general: *Mónica Bernard*

Primera edición, 2013

© Roberto Cassá

De esta edición:
© Superintendencia de Bancos de la República Dominicana

ISBN: 978-9945-0-8
Impresión: Editora Amigo del Hogar, República Dominicana



SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA
Av. México No. 52, esquina Leopoldo Navarro
Apartado postal 1326
Teléfono y fax (809)685-8141 | (809)685-0859
www.sb.gob.do

Todos los derechos reservados.
Queda hecho el depósito que previene la ley sobre derecho de autor.

Impreso en República Dominicana / Printed in Dominican Republic

CONTENIDO

Presentación	9
Introducción	11
CAPÍTULO I	
Antecedentes	19
CAPÍTULO II	
Creación de la Superintendencia de Bancos	39
CAPÍTULO III	
Evolución durante la última etapa de Trujillo	71
CAPÍTULO IV	
Recomposición bancaria	121
CAPÍTULO V	
Expansión del sistema financiero	171
CAPÍTULO VI	
Reforma y nueva crisis	215
CAPÍTULO VII	
Redefinición: Supervisión basada en riesgos	253
ANEXO I	
Cronología de los superintendentes	313
ANEXO II	
Semblanzas de los superintendentes	315
ANEXO III	
Cronología de los intendentes generales	335
ANEXO IV	
Semblanzas de tres intendentes generales	337
ÍNDICE ONOMÁSTICO	341
ÍNDICE DE CUADROS	337

PRESENTACIÓN

La Superintendencia de Bancos se complace en editar el presente estudio del historiador Roberto Cassá: *Superintendencia de Bancos de la República Dominicana. 65 años de historia*. Es resultado de la solicitud hecha al autor por esta institución para que elaborara un texto con una panorámica de la evolución institucional, que cubriera adicionalmente antecedentes y contextos.

Tiene por finalidad el conocimiento de los procesos institucionales de la Superintendencia de Bancos desde su fundación hasta la actualidad. Se pueden seguir los hitos de los desarrollos legales y operativos que ponen en evidencia cómo una institución que surgió sobre bases limitadas ha llegado a una significativa madurez en prácticamente todos los aspectos de su funcionamiento.

Este libro se plantea integrar la marcha administrativa, pautas técnicas de la inspección y la supervisión bancarias y las normativas legales que han marcado la actividad de la entidad.

Conjuntamente con el rastreo de la evolución de la Superintendencia de Bancos, se visualizan contextos y antecedentes. En primer término se toma nota de los procesos económicos que acompañaron la fundación y actividad de bancos y otras entidades financieras en República Dominicana desde finales del siglo XIX. En el mismo orden se analizan las regulaciones legales en que se sustentaron estas entidades privadas al igual que las repercusiones limitadas que tuvieron sobre la evolución general de la economía dominicana. Por tal razón el núcleo inicial de la contextualización histórica se sitúa durante el período de la dictadura de Rafael Leonidas Trujillo, en el cual se asistió a un fortalecimiento de la banca, que acompañó el de la economía en sentido amplio, lo que tuvo por principal componente el surgimiento de una banca estatal de fomento y del Banco Central de la República Dominicana, con potestad de emisión monetaria a partir de su creación en 1947.

Durante el régimen de Trujillo la Superintendencia de Bancos no tuvo que sortear dificultades mayores a causa de la excesiva centralización del capital por parte del dictador y de la impronta extraordinaria del aparato estatal en la economía

nacional. Pero el surgimiento de la banca privada, desde muy poco después de 1961, planteó retos institucionales inéditos que tuvieron que ser afrontados mediante sucesivas reestructuraciones en las instituciones económicas y financieras del aparato estatal y, en particular, en la Superintendencia de Bancos. Además, el país se fue insertando de manera progresiva en planos crecientes de la economía internacional. A la larga uno de los resultados de todo ello fue una proliferación desordenada de entidades financieras y la comisión de prácticas inadecuadas y contraproducentes de parte de una porción de ellas. El país asistió a las experiencias dolorosas, reseñadas sumariamente en este libro como elementos contextuales, de coyunturas críticas en el sistema financiero que culminaron con la quiebra de importantes bancos.

Ante todo ello la Superintendencia de Bancos tuvo que reformular sus componentes operativos e institucionales, como parte de reformas que se produjeron en el funcionamiento del sistema financiero. Resultó perentorio para la reproducción de un esquema de acción estatal que la institución se adecuase a las exigencias derivadas de esta realidad y de los cambios que se iban sucediendo a escala internacional por efecto de la denominada globalización económica.

Este relato histórico, por lo tanto, concluye, con un trazado básico de lo que hoy es nuestra institución, llegada a un grado de desarrollo que ha repercutido en su eficacia de manera concluyente. Como expresión de las consecuencias de este replanteamiento institucional después de 2003 ningún banco ha colapsado. Los conatos de situaciones críticas, como se ilustra a propósito de la que atravesó uno de ellos en el año 2005, han podido ser satisfactoriamente resueltos en beneficio de la estabilidad económica nacional y de la capacidad de ingreso de la población dominicana, habida cuenta del efecto devastador que tienen los estremecimientos del sistema financiero como se puso de manifiesto con motivo de la quiebra de tres de los principales bancos del país.

Este libro tiene el mérito de haber sido producto de la consulta de varias fuentes que permitieron a su autor montar series estadísticas largas, extraer algunos de los puntos significativos de la evolución de la legislación atinentes a la temática y rastrear principios organizativos y operativos de la Superintendencia de Bancos a lo largo de su historia.

El resultado es una obra que contribuye a un mejor conocimiento de aspectos de la economía dominicana y de la práctica de los organismos estatales encargados de regularla. Conjuntamente se abren perspectivas para búsquedas ulteriores que incluyen aspectos esenciales de su evolución como es precisamente el de su sistema financiero.

La Superintendencia agradece al profesor Roberto Cassá haber dedicado su tiempo a la preparación de esta obra.

INTRODUCCIÓN

Con este libro se contribuye a la conmemoración del sexagésimo quinto aniversario de la Superintendencia de Bancos de la República Dominicana. Se ha escrito por solicitud del entonces superintendente Haivanjoe NG Cortiñas, ratificada por el actual, Rafael Camilo.

Se trata de un texto de corte institucional, dirigido a trazar una panorámica de la trayectoria de la entidad, aunque con el sello particular de un autor. De tal manera, se podría considerar como un producto que se supedita a requerimientos institucionales, pero con una síntesis personal. Por tanto, los recortes expositivos están sujetos a que permitan la visualización de la evolución de la Superintendencia de Bancos a lo largo de su historia.

Debe enfatizarse que no se tiene como objeto de estudio al sector financiero de República Dominicana. Varias obras se han escrito sobre esta materia a partir de la ya clásica de Julio César Estrella,¹ que por su antigüedad no cubre las décadas recientes. Entre ellas se cuentan monografías temáticas o acerca de instituciones específicas, sobre todo del Estado,² pero sin acometer, como lo hizo Estrella, al sistema financiero en su conjunto, a partir de sus nudos determinantes en la moneda, el crédito, los organismos reguladores y las entidades de intermediación. Cabe señalar algunos antecedentes académicos, hoy reconocidos por haber iluminado el proceso que llevó al establecimiento de la Receptoría de Aduanas en 1905, que, aunque no

¹ Julio César Estrella, *La moneda, la banca y las finanzas en la República Dominicana*, 2 vols., Santiago de los Caballeros, 1971.

² Por ejemplo, Frank Moya Pons, *Pioneros de la banca dominicana. Una historia institucional del Banco Popular Dominicano y el Grupo Financiero Popular*, Santo Domingo, 1989; Abraham Medina, *50 años de historia bancaria. Banco de Reservas*, Santo Domingo, 1991; Roberto Saladín S., *Historia del Banco de Reservas de la República Dominicana*, Santo Domingo, 1982; Roberto Saladín S., *El Banco de Reservas hacia el siglo XXI*, Santo Domingo, 1999.

se focalizan en el sector financiero propiamente, no dejan de tocarlo.³ También se han escrito textos, sobre todo de corte periodístico, acerca de situaciones puntuales de bancos que han pesado en momentos de la historia de las últimas décadas.⁴

Estos libros a menudo entran en detalles acerca de situaciones críticas en el desenvolvimiento bancario, lo que en esta obra solo se integra de manera restringida, para contextualizar procesos significativos de los giros que ha experimentado la supervisión bancaria nacional, función cardinal de la Superintendencia de Bancos y, por tanto, objeto de este estudio. La importancia que ha tenido recientemente la banca en el país amerita una vasta investigación académica, lo que por adelantado está excluido en estas páginas.⁵

El presente estudio tiene que adoptar una visión distinta. Resulta evidente que analizar el desenvolvimiento de una institución requiere establecer conexiones con distintos factores externos a ella, como la evolución económica, las políticas públicas y los propios contornos del sector financiero, en especial del aparato bancario.

Un balance primordial de la investigación es la maduración que ha conocido la Superintendencia de Bancos. De organismo pequeñísimo y elemental en los tiempos iniciales tras su creación, ha pasado a un nivel de amplitud que le permite acometer plenamente sus funciones, en lo que ha incidido la tecnificación y profesionalización logradas. Esto se ha producido fundamentalmente en vinculación con la ampliación del sector financiero y la ocurrencia de crisis vinculadas a la debilidad previa de la supervisión y otros factores, con impactos desfavorables sobre la economía nacional. Durante cierto tiempo, la Superintendencia de Bancos marchó a la zaga del crecimiento de la banca, aunque no faltaron esfuerzos para reencauzarla de manera adecuada. Los efectos de las deficiencias en los mecanismos de inspección, por una parte, obligaron a la adopción de nuevos instrumentos y políticas, pero también al fortalecimiento institucional. Esto último se ha manifestado primordialmente en la profesionalización del personal y su cualificación académica subsiguiente.

Hoy se está en presencia de una entidad pública de calidad excepcional, de estándar internacional, que ha podido superar sus contornos de largo plazo y ejercer sus funciones gracias a la capacidad de sus técnicos y a las orientaciones de apego a las normas por parte de sus autoridades de tiempos recientes.

Este resultado presente debe guiar la consideración de la trayectoria de la Superintendencia de Bancos, condicionando el prisma de la exposición, sin concesión apologética alguna. Pero la captación de los contenidos de la realidad actual solo es posible a través de un recorrido por el tiempo, desde los inicios de su funcionamiento

³ Antonio de la Rosa, *Las finanzas de Santo Domingo y el control americano*, Santo Domingo, 1972. El autor de este estudio fue el intelectual haitiano Alexander Poujol, quien utilizó ese seudónimo. Igualmente, es de destacar a César Herrera, *Las finanzas de la República Dominicana*, 2 vols., Ciudad Trujillo, 1955.

⁴ Félix Calvo, *Los hijos de Mercurio en la quiebra de Bancomercio*, Santo Domingo, 1996; Freddy Aguasvivas, *Todas las posibilidades*, Santo Domingo, 2009; Freddy Aguasvivas, *El banquero del presidente*, Santo Domingo, 2010; Juan Temístocles Montás, *La crisis bancaria del 2005. Cómo y por qué*, Santo Domingo, 2009.

⁵ Lo más aproximado al doble objeto de la banca y la supervisión en Daris Javier Cuevas, *Economía financiera. Un enfoque bancario*, Santo Domingo, 2007.

e incluso algunos antecedentes previos, que ponen de relieve el prolongado atraso de la economía dominicana y de las instituciones financieras. En términos expositivos, el objetivo se logra mediante la división de la evolución de la Superintendencia de Bancos en grandes etapas. Estas trascienden los marcos de la entidad, ya que implican conexiones con el Estado y sus políticas, la evolución de la economía nacional y el avance del sector financiero. Lo que interesa es develar las situaciones particulares que han generado un entorno temporal específico.⁶

Por consiguiente, se ha dividido la exposición en capítulos, correspondientes a etapas:

- Antecedentes (1880-1946).
- Creación de la Superintendencia de Bancos (1947-1948).
- Evolución durante la última etapa de Trujillo (1949-1961).
- Recomposición bancaria (1962-1975).
- Expansión del sistema financiero (1975-1989).
- Crisis y reforma (1990-2003).
- Redefinición: supervisión basada en riesgos (2004-2012).

Aunque, como se observa, el factor determinante de estos momentos sucesivos se encuentra en la evolución del país y, en especial, de su sistema financiero, el objeto está delimitado, conforme a lo ya indicado, a las tareas de inspección y regulación que lleva a cabo la Superintendencia de Bancos, como parte de lo que en la actualidad se denomina la Administración Monetaria y Financiera, compuesta por la Junta Monetaria, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos. Pero cabe insistir en que las características de la actividad de la Superintendencia están derivadas de la evolución del sistema financiero, de los mecanismos regulatorios y, en particular, de las entidades de intermediación. En consecuencia, resulta indispensable contextualizar el funcionamiento de la misma, ya que sus etapas están articuladas con la evolución del sistema financiero, el cual a su vez depende del proceso histórico global, en primer término del sistema político.

En la primera etapa no existía sistema alguno de supervisión. Esto guardaba relación con el primitivismo del sector financiero en el país, derivación del atraso global, pese a la modernización económica registrada en algunas coyunturas. Apenas había unos pocos bancos extranjeros, situación que experimentó variación tan solo con la fundación del Banco de Reservas en 1941 y del Banco Agrícola en 1945. No fue casual que la creación de la Superintendencia se vinculara a la del Banco Central y su capacidad emisora, lo que requería una atención al desenvolvimiento de las entidades de intermediación, no obstante la ortodoxia conservadora de la banca

⁶ Se deben reflexiones acerca de la periodización de la Superintendencia de Bancos en su relación con el sistema financiero dominicano a varios de sus funcionarios entrevistados: Jesús Geraldo Martínez, Daris Javier Cuevas, Luis Montes de Oca y Jesús Castaño.

extranjera y la subordinación de la pública a las conveniencias del tirano Rafael L. Trujillo.

Se dedica el segundo capítulo a examinar las funciones asignadas a la Superintendencia de Bancos a raíz de su fundación como parte del conjunto de las instituciones públicas de regulación e intermediación. Se analiza la Ley de Bancos 1530, del 9 de octubre de 1947, que asignó funciones a la Superintendencia, y se traza una visión de largo plazo de la evolución del sistema financiero en su relación con el conjunto de la economía.

Más adelante se recorre el desempeño de la Superintendencia de Bancos desde el inicio de sus operaciones hasta la caída de la dictadura. Sobresalen en este período el contexto de escaso peso del sector financiero en la economía nacional y los moldes en que se llevaban a cabo las operaciones, en función de la visión ortodoxa de los principales representantes de la alta burocracia del régimen y del propio dictador. En esos años la institución se caracterizaba por su pequeñez y la casi ausencia de verdaderas tareas de inspección y regulación.

Tras la caída de la tiranía se conocieron momentos de expansión del sistema financiero. Se pasó a un sistema económico caracterizado por el funcionamiento del mercado sin las interferencias derivadas del corporativismo de Trujillo a favor de sus intereses particulares. La redistribución de ingresos que siguió a 1961 operó en el sentido de ampliar el papel del sector financiero, como se observa en la expansión del crédito bancario.

Gracias a tal contexto, se instalaron bancos extranjeros y se amplió el espectro de entidades de intermediación. Se ha considerado adecuado destacar algunas de esas innovaciones desde 1962, como la fundación del Banco Nacional de la Vivienda y las asociaciones de ahorros y préstamos, o, más adelante, las financieras de desarrollo, luego rebautizadas como bancos de desarrollo. En 1971 se emitió la ley 171 para regular los bancos hipotecarios, que dieron un empuje suplementario a la construcción de viviendas. No obstante tales novedades, en lo fundamental la Superintendencia de Bancos continuó siendo un organismo pequeño. Fueron pocas las reformas en sus mecanismos operativos, por lo que la entidad continuó teniendo poca incidencia y su personal siendo objeto de escaso aprecio.

Hacia mediados del decenio de 1970, tras varios años de dinámico incremento del producto interno bruto (PIB), comenzó un proceso de diversificación y ampliación del sistema financiero. Se fortalecieron las tasas de crecimiento de los indicadores de su incidencia y, en consecuencia, se amplió la participación del sector financiero. Este dinamismo estuvo acompañado por la fundación de centenares de entidades de intermediación, sobre todo las llamadas financieras, que terminaron recibiendo el calificativo formal de financieras comerciales, en su mayoría no reguladas. Tal proceso dio lugar a que la capacidad de inspección resultara desbordada y, en cierta medida, reducida a la obsolescencia. A finales de los años setenta, con la democratización del sistema político, se produjeron mejorías en el desempeño de la entidad, pero, a falta de instrumentos regulatorios acordes con las condiciones

vigentes, resultaron insuficientes para detener la expansión desordenada de bancos y otros tipos de instituciones de intermediación y la quiebra de la mayor parte de ellos.

Como resultado de tal situación, se planteó entre las instancias gubernamentales la necesidad de cambios. Un amplio debate se entabló entre diversos actores del sistema, que terminó plasmado en regulaciones dirigidas a restaurar el orden y a prevenir quiebras y otras ocurrencias negativas. No obstante, no fue posible aprobar una nueva ley, por lo que las regulaciones quedaron en el plano de normativas provisionales aprobadas por la Junta Monetaria. Mientras tanto, la Superintendencia de Bancos experimentó mejorías de significación, que, sin embargo, resultaron insuficientes para contener nuevos episodios que siguieron al estallido de una segunda crisis en el sector financiero en 1989.

Esta situación culminó en 2003 con la quiebra de tres de los mayores bancos del país. Lo ocurrido tuvo efectos negativos sobre la economía nacional y el nivel de ingreso de la población. Meses antes se había aprobado por fin una nueva ley, la vigente 183-02, pero no hubo tiempo de aplicarla por la ausencia de reglamentos. En lo inmediato, tras introducir reformulaciones de políticas, la entidad supervisora se propuso el cometido de contribuir a evitar una quiebra generalizada de la banca y, poco después, de restaurar la confianza de los agentes económicos. A lo largo de los años siguientes se han perfeccionado los mecanismos de inspección y supervisión, lo cual ha contribuido a evitar nuevas quiebras y a mejorar la eficacia del sistema financiero.

Son muchas las voluntades que han colaborado con la realización de este estudio. Se ha recibido la cooperación de la propia Superintendencia en las personas de algunas de sus figuras dirigentes. El superintendente Haivanjoe NG Cortiñas designó a Mónica Bernard, encargada del área de Cultura, para que localizara información y efectuara los contactos con funcionarios de la entidad, activos o jubilados, así como con otras personas del sistema financiero. Don Marcos Soto, ex intendente, se prestó generosamente a secundar las acciones de Mónica Bernard en la búsqueda de datos y personas. Él tiene el mérito de conservar multitud de documentos que resultan cruciales para la comprensión de los hitos de la entidad y sus funciones. Cabe destacar la acogida brindada por parte de varios ex superintendentes, en orden de sus períodos: Antonio Alma, Friso Messina, Leonor Sánchez Baret, Persia Álvarez de Hernández, Alberto Atallah, Julio Cross, además de Rafael Camilo y Haivanjoe NG Cortiñas. Gracias a ellos se obtuvieron apreciaciones sobre las políticas que han normado el funcionamiento de la entidad. Se hizo el esfuerzo por localizar a todos los superintendentes, en especial de las décadas recientes, pero no siempre fue posible entrevistarlos. Se agregan veteranos de la entidad, en su mayoría hoy día jubilados o ubicados en otros entornos, entre los cuales están: Mairení Manzano, Julio Cotes, Ramón Checo, Héctor Urbáez, Jesús Castaño, Zunilda Paniagua, Dhimas Santos, José Núñez, Daris Javier Cuevas y Luis Montes de Oca. Funcionarios más jóvenes, entrados en años recientes, han sido no menos importantes para calibrar los procesos de los últimos tiempos, en definitiva los de mayor significación.

Entre ellos se destaca Heyromi Castro y Jesús Geraldo Martínez. Por disposición de los superintendentes, Luis Montes de Oca, Jesús Castaño y Jesús Geraldo Martínez, los tres últimos funcionarios activos, recolectaron importantes materiales de períodos recientes que complementaron los aportados por don Marcos Soto. Martínez, en muestra de empatía, con ayuda de Luisa Ericka Pérez, compuso series financieras, con sus correspondientes tasas y coeficientes, que arrancan de 1958, un aporte de la mayor significación. En el mismo orden, Castaño preparó dos breves estudios sobre temas puntuales, uno de los cuales se reproduce parcialmente.

Por otra parte, se acudió al fondo Superintendencia de Bancos del Archivo General de la Nación (AGN), donde se conservan más de 2,500 unidades de instalación.⁷ La consulta de una muestra de ellas se hizo con la ayuda de Rocío Devers. Por razones de tiempo resultó imposible examinar la generalidad de esa abundante documentación, que ofrece posibilidades abiertas de profundización del conocimiento. La restricción del tiempo y la visión de que los materiales colectados por don Marcos Soto, Mónica Bernard y los funcionarios mencionados resultaban suficientes para los fines propuestos, llevó a la decisión de no acudir al archivo “muerto” de la propia Superintendencia. Todo ello quedará pendiente de consulta para futuras indagaciones. Asimismo, se localizaron fotografías en el Departamento de Materiales Especiales del AGN gracias a la gestión de su director Gadiel Acosta.

Particular importancia han tenido las colecciones del Fondo Presidencia, de Konrad Schnitzel (Conrado) y de algunos periódicos, en especial *Listín Diario*, *El Nacional*, *Hoy*, *El Diario* y *El Radical*. Se reprodujeron fotos de otras procedencias: *Auge*, de México, edición especial dedicada a la República Dominicana, 1955; *Libro azul de Santo Domingo*; *El papel moneda dominicano*, Miguel Estrella e Isaac Rudman. Algunas fueron bajadas de la Internet. Una foto de Jesús María Troncoso Sánchez fue gentilmente facilitada por la firma de abogados “Troncoso y Cáceres” y algunas de Máximo Ares García, por sus descendientes.

Se destacan dos tipos principales de fuentes seriales en el fundamento empírico de este libro. Primero, los informes anuales de la propia Superintendencia de Bancos, que en los años iniciales se encontraban anexos a las memorias de la Secretaría de Estado de Finanzas. En segundo lugar, los boletines de la entidad, que comenzaron a prepararse a inicios de la década de 1970. Buena parte de ese material lo atesora don Marcos Soto, mientras otra se localizó en el AGN. Cabe añadir un conjunto de informaciones económicas, centradas alrededor del sector financiero, que se encuentran básicamente en los boletines mensuales del Banco Central y en otras publicaciones de esa oficina, como sus informes anuales sobre la economía nacional y la serie histórica 1958-2003.

El principal problema encontrado en relación a las fuentes se refiere a la calidad de las informaciones cuantitativas. Se ha apreciado que son de factura algo defectuosa

⁷ Archivo General de la Nación, *Guía de los fondos del Archivo General de la Nación*, Santo Domingo, 2012.

por períodos, y que solo en décadas recientes se han tornado más confiables. Las mismas se toman en forma aproximativa, por cuanto, como se ha señalado, el objeto no es el sistema financiero. Basta con lo que arrojan para tener nociones suficientes sobre los contextos en que se ha desenvuelto la Superintendencia de Bancos. De todas maneras, se ha optado por no realizar todos los posibles análisis cuantitativos.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES

La Superintendencia de Bancos fue creada por la ley 1530, de 9 de octubre de 1947, como parte de un paquete de disposiciones legales que acompañaron la implantación de un sistema monetario nacional, dentro del cual lo más relevante fue la emisión de moneda fiduciaria por el Banco Central. Se trató de un paso tardío, pese



Emisión de billetes de finales del siglo XIX.

a su potencialidad para incrementar la capacidad del Estado dominicano de aplicar políticas económicas y financieras. En realidad, el panorama previo a 1940 mostraba mayores vacíos institucionales, pues las aduanas se encontraban bajo administración del gobierno de Estados Unidos, con el fin de garantizar el pago de la deuda

externa, y no existía ninguna entidad bancaria dominicana. Esto no era sino expresión de una situación general: de manera secular, el Estado dominicano se había caracterizado por su raquitismo, como componente del atraso económico del país.

EL ATRASO SECULAR DE LA ECONOMÍA DOMINICANA

En el primer tercio del siglo XX la economía dominicana era una de las más atrasadas de América Latina, no obstante los avances que se habían experimentado en el sector exportador con la introducción de la industria azucarera moderna y de otros rubros agrícolas. El inicio de este proceso, hacia 1880, encontró un país que arrastraba factores seculares de pobreza y aislamiento. Tal fardo incidió en la modernización, poniéndole límites en razón de la inhabilidad de los sectores superiores de acometer un proyecto viable de desarrollo nacional capitalista.

Finalmente, la punta de la acumulación, la industria azucarera, quedó casi toda en manos de compañías estadounidenses. Sobrevino así un abismo entre los sectores modernos y el resto del país, lo que favoreció la perpetuación del atraso global.

Todavía a finales de la década de 1920 era muy limitada la inserción de la economía dominicana en el mercado mundial. Desde aproximadamente el estallido de la Primera Guerra Mundial las exportaciones se habían estado incrementando a una tasa anual bastante más acelerada que la anterior. No obstante, con una población de algo más de 1,200,000 habitantes, las exportaciones apenas totalizaban 31 millones de dólares en 1927, año de buen desempeño antes del estallido de la crisis de 1929. El per cápita de exportación apenas se elevaba a unos 25.8 dólares.

A partir de 1930 se produjo una grave recesión, generada en el hundimiento de las exportaciones. Hasta 1933 se mantuvo una tendencia abrupta a la baja de los indicadores económicos. Ese año las exportaciones totalizaron apenas 9.5 millones de dólares, menos de la tercera parte del valor registrado seis años antes. Esta grave situación fue uno de los determinantes del establecimiento de la dictadura de Trujillo, quien implantó un nuevo esquema de poder dirigido a recomponer las líneas principales de funcionamiento de la sociedad y la economía.

El nuevo régimen adoptó medidas tendentes a favorecer el crecimiento de los rubros productivos dirigidos al mercado interno, lo que fue factible porque las obras públicas construidas por el Gobierno Militar de Estados Unidos a partir de 1917 habían posibilitado la integración de un mercado nacional. Esto se insertó en un fortalecimiento del aparato estatal, que permitió impulsar políticas proactivas de crecimiento.¹ Fueron los casos del fomento de la agricultura mercantil, como en el arroz, los repartos de tierras para forzar el pleno empleo o la continuación de la red nacional de carreteras. Pero, como ha sido tratado ampliamente, el régimen de Trujillo se sostuvo sobre la base de la extorsión a la casi totalidad de la población, a la que se extraían excedentes por vía de precios desiguales entre ciudad y campo,



Banco Agrícola en la época de Trujillo.

controles monopólicos y abusos de todo género, que incluían despojos, expropiaciones de tierras y uso de mano de obra semi-esclava.

El atraso secular y la severidad de la crisis internacional dieron lugar a que a lo largo de la década de 1930 persistiera la depresión de la economía.

La entrada de Estados Unidos

a la Segunda Guerra Mundial fue el detonante de una reversión de tendencias, de forma que se retomó un crecimiento acelerado a partir de 1942. Durante los

¹ Roberto Cassá, *Capitalismo y dictadura*, Santo Domingo, 1982.

casi cinco años de guerra el país ahorró más de 80 millones de dólares, cifra muy elevada para entonces, que financió un abanico de medidas, como la creación del Banco Agrícola, la fundación de empresas industriales, el impulso de la industria azucarera por parte de Trujillo y la cancelación de la deuda externa, de lo cual se desprende la creación de la moneda fiduciaria nacional.

Desde 1945, despejados los obstáculos al comercio internacional derivados de la guerra, la economía dominicana entró en una coyuntura de crecimiento sostenido. De acuerdo a las cuentas nacionales del Banco Central, que comenzaron a calcularse desde 1950, el PIB a precios de mercado pasó de 459.4 millones de pesos en 1950, a 714.1 millones en 1957, lo que implica una tasa promedio anual de crecimiento cercana a 7.5%.



Antigua sede del Banco Central.

Estos últimos desarrollos conformaron el telón de fondo para la fundación de la Superintendencia de Bancos. La regulación y la inspección financieras se tornaron una necesidad aparente, aunque todavía a lo largo de la década siguiente no se registró un coeficiente significativo de penetración bancaria.

LA BANCA HASTA 1940

El panorama arriba esbozado ayuda a explicar el débil desarrollo de la banca en las décadas de modernización agrario-exportadora. La generalidad de las funciones típicas de la banca moderna eran llevadas a cabo por empresas consignatarias de los puertos, que articulaban importación y exportación y que operaban como agentes de cambio y de crédito. Esas empresas a menudo recibían adelantos de los compradores foráneos de productos dominicanos, generalmente en forma de créditos por medio de letras de cambio. Con esos recursos se financiaba buena parte de las importaciones. Desde esta articulación con el exterior, se abrían cadenas de crédito que llegaban hasta las unidades productivas a cambio de compromisos de compra y venta de mercancías importadas y de los géneros locales. Esos consignatarios actuaban como agentes de contrapartes externas –bancarias, comerciales, marítimas o de seguros– en la concertación de diversos títulos comerciales, como cartas de crédito. A pesar de la rusticidad y pequeñez de sus operaciones, su presencia resultaba indispensable para la conexión comercial con el exterior. Se puede afirmar que constituyeron el principal antecedente de la banca en la historia moderna del país.

Estas empresas comerciales casi siempre tenían corta duración a consecuencia de la precariedad en que se desenvolvía la economía dominicana. De hecho, casi siempre estaban rodeadas de factores críticos, al grado de que existían por la necesidad de los negociantes de otros países que traficaban con la República Dominicana. El crédito que podían ofrecer implicaba tasas de interés usurarias, componente crucial de las tenues y en lo fundamental contraproducentes relaciones que unían al campesinado con el mercado.



Título de cinco pesos de deuda pública en 1875.

a acelerar la modernización económica, pues sus integrantes acumularon capitales suficientes para realizar inversiones en otras áreas. Sin embargo, tuvieron el efecto de restringir el crédito en beneficio casi exclusivo del gobierno. Es sintomático que de ninguna de ellas se desprendiera la creación de un banco.

Pero, por más que la modernización fuera limitada, su avance requería el establecimiento de bancos, en primer término porque el Estado no ejercía ninguna tarea de intermediación financiera y los contados consignatarios no llenaban los requerimientos en cuestión. En los círculos dirigentes se advirtió la conveniencia del establecimiento de bancos desde la década de 1870. Como se estilaba, los intentos al respecto se llevaron a cabo con las garantías que otorgaban las concesiones, entre cuyas cláusulas sobresalía la exclusividad de tal tipo de establecimiento en una circunscripción territorial durante un determinado plazo.

Prácticamente ninguna de las concesiones otorgadas por el gobierno para la instalación de bancos se concretó, dado que sus beneficiarios sistemáticamente evidenciaron intenciones especulativas: se comprometían a fundar un banco con la expectativa de traspasar los privilegios recibidos a alguna empresa de un país desarrollado.

En esas condiciones, los pocos ensayos que lograron materializarse no pasaron de tener una existencia fugaz, lo que se puede atribuir a la pequeñez de la economía y a la falta de conocimientos en el público acerca de las transacciones bancarias. De acuerdo a Julio César Estrella, el primero que operó en el país fue el Banco Nacional, con capacidad emisora, por concesión a la firma estadounidense Prince &

Desde finales de la década de 1860 también habían hecho aparición las denominadas Juntas de Crédito, entidades que reunían a los comerciantes más poderosos de los escasos puertos, con la función de avanzar dinero al gobierno a altas tasas de interés. Su operación ayudó a estabilizar la tasa de cambio del papel moneda, por cuanto el gobierno cesó las emisiones. Contribuyeron decisivamente

Hollester, de New York, pero apenas operó los primeros cuatro meses de 1870.² La finalidad de este banco se dirigía a la adquisición de bonos del gobierno en pesos fuertes por medio de bonos que tendrían fuerza liberadora para el pago de impuestos. Esa entidad nunca constituyó su capital de un millón de pesos ni compró bonos gubernamentales.³

El siguiente de los establecimientos autorizados que llegó a operar fue el Banco Comercial, que abrió las puertas en enero de 1886, por iniciativa del francés Isidore Mendel, financista asociado a Ulises Heureaux, quien obtuvo la participación de figuras importantes de las finanzas, como Eugenio de Marchena, David Coén y Julián de la Rocha.⁴ Sus operaciones se prolongaron durante dos años, por lo que propiamente inició el negocio bancario, conforme al criterio de Estrella. Empero, fue liquidado a instancias del propio presidente de la República, quien prefería que Mendel representara directamente al gobierno en el exterior para la obtención de un gran empréstito. Parece que el Banco Comercial operó sobre la base del capital propio, de 70,000 pesos fuertes, ya que los depósitos que recibió fueron insignificantes.



Banco Nacional de Santo Domingo.

De todas las ulteriores concesiones propiamente bancarias, la única que tuvo consecuencias prácticas fue la que condujo a la fundación del Banco Nacional de Santo Domingo por el *Crédit Mobilier de París*. En 1889 esta compañía recibió la potestad de realizar emisiones monetarias, lo que le otorgaba una dimensión estratégica en la modificación de los parámetros con que se desenvolvían los intercambios y el crédito. Hasta no mucho antes, las

emisiones de papel moneda experimentaban depreciaciones rápidas por la falta de correspondencia entre las riquezas circulantes y los montos de las emisiones.

Este banco entró tempranamente en dificultades a causa de la manipulación codiciosa de que fue objeto por el dictador Ulises Heureaux, quien lo había autorizado con la condición de que realizara ventajosos avances presupuestarios de hasta 100,000 pesos. En realidad, su función como intermediario financiero fue casi nula, pues se limitó a emitir una cantidad de moneda de plata, que pronto fue recogida y sustituida por otra de menor calidad, reconocida comúnmente como “clavao”. No parece haber recibido depósitos importantes del público, aunque no se dispone por el momento de informaciones precisas.

² Estrella, *La moneda*, t. I, pp. 72-73.

³ *Ibíd.*, p. 74.

⁴ *Ibíd.*, p. 82.

Llegado un punto en que no podía seguir con operaciones normales, el banco fue intervenido abusivamente por el gobierno y traspasado en 1895 a la San Domingo Improvement Co., empresa de capital estadounidense que desde 1892 se había hecho cargo de la administración de las aduanas para pagar los empréstitos contratados originalmente con la compañía holandesa Westendorp en 1888 y 1890. El gobierno propició el traspaso sobre la base de que la Improvement pagara la deuda con el banco, ascendente a 370,000 pesos. En los años 1897 y 1898 culminó la inestabilidad con emisiones masivas de papel moneda realizadas por ese banco –la finalidad que tenía para el gobierno–, que provocaron la parálisis de las transacciones de mercado. No había condiciones, pues, para el establecimiento de bancos. De hecho, tras la muerte del dictador en julio de 1899 el Banco Nacional de Santo Domingo pasó a una situación de quiebra.



Papeleta del Banco Nacional de Santo Domingo.

Ante la inexistencia de bancos, algunas empresas de cierta dimensión continuaron realizando operaciones propias de ellos en la economía moderna. Fue el caso sobresaliente de la Casa Jimenes, dedicada a la exportación de campeche por Monte Cristi. Estrella menciona otras firmas en las principales regiones del país dedicadas a compra y venta de giros y operaciones similares de corresponsalía bancaria: entre otras sobresalían Baduít Dumit y Augusto Espaillat y Sucs. en Santiago, Moya Hermanos en La Vega, Gineste & Chanel en Sánchez, J. M. Batlle en Puerto Plata, Freitas Hermanos en Azua e Ilshenn, Shumager y Frighthen en San Pedro de Macorís. En esos años no podían asomar atisbos de regulación de ningún género, tanto por las condiciones caóticas que caracterizaban la economía como por el carácter elemental que seguían teniendo esas transacciones.

Para que el manejo de operaciones financieras entrara en una nueva fase hubo que esperar a que adviniera una situación de estabilidad con el gobierno de Ramón Cáceres, entre 1906 y 1911. Primordialmente se planteó aplastar el protagonismo de los caudillos, lo que estuvo fuera de las posibilidades. Pero fue suficiente para que se perfilaran proyectos de fomento y, subsiguientemente, se ampliara la presencia de compañías extranjeras de cierta dimensión, sobre todo en el azúcar. Esta administración ratificó la Convención Domínico-Americana concertada en 1905. Por medio de ella, el gobierno de Estados Unidos pasó a administrar las aduanas hasta que se saldara la deuda externa. Esta fue consolidada en 1908 y fijada en 16 millones de dólares, a los que se agregaron 4 millones adicionales para obras públicas. En adelante, República Dominicana no podría elevar la deuda externa ni modificar los aranceles sin el consentimiento del presidente de Estados Unidos. Esto incluía la imposibilidad de emisión monetaria, tras la adopción del dólar como unidad oficial. En ese estado

de debilidad y dependencia, el Estado dominicano carecía de atributos soberanos, lo que descartaba intervenciones activas en asuntos económicos.

No obstante, el contexto de estabilidad política durante el período de Cáceres favoreció el incremento de los intercambios y la fundación de empresas. La primera manifestación novedosa en el aspecto financiero fue una rústica entidad creada por



Vista frontal de The Royal Bank of Canada.

el puertorriqueño Santiago Michelena, cuyo sustento principal estuvo en la administración de los fondos de la Receptoría de Aduanas, por lo que no operaba todavía exactamente como un banco. El siguiente hito en la historia bancaria local fue el establecimiento, en 1908, de una primera sucursal de The Royal Bank of Canada, que ya venía expandiéndose por la zona del Caribe. No se han localizado detalles del funcionamiento del Royal Bank, aunque está fuera de duda que por primera

vez el país dispuso de manera consistente de un banco con todos los atributos conocidos desde mucho antes en los países centrales. Según se advierte en los anuncios de prensa, recibía depósitos del público y otorgaba créditos. Como entidad extranjera concitó la confianza, pues no se le ponderó en la misma forma que los ensayos previos. La ley 4911, de noviembre de 1909, contribuyó a favorecer la instalación de otras entidades de capital extranjero, la primera de las cuales fue el Banco Nacional de Samuel Jarvis en 1912.

No debió ser casual que por esos mismos tiempos se emitiera la primera regulación bancaria en la historia del país. Es de suponer que, ante la perspectiva de establecimiento de bancos

extranjeros, se hizo evidente para los círculos gobernantes la necesidad de que existiera una normativa. Como se verá, la ley 4911 establece los requisitos mínimos que debían acompañar el establecimiento de los bancos (capital requerido) y su funcionamiento (relación entre depósitos y capital), pero, en realidad, no suponía la supervisión de sus operaciones. Estaba vigente una concepción que dejaba un margen amplio de acción a las entidades financieras, por lo que se suponía que los

J.M. Batlle & Co

MARINA No. ()

Comisionistas importadores y exportadores.

Consignatarios de las líneas Hamburguesa (Hamburg-America Linie) y General Trasatlántica Francesa.

Depósito de productos de "La Habanera". Puerto Plata, R. D.

Anuncio de J. M. Batlle & Co.

depositantes debían asumir los riesgos de pérdida de su dinero, al margen de cualquier tipo de intervención de instrumentos de supervisión. Esto motivó que entre los agentes económicos se extendiera la noción de que los únicos bancos confiables eran los de capital extranjero.

Manuel M. Patín, un veterano de aquellos tiempos iniciales y del grupo de técnicos pioneros de la Superintendencia de Bancos –donde ingresó en 1952 como contador inspector–, dejó un cuadro impresionista de lo que era la banca en los primeros decenios del siglo xx, específicamente a partir de 1924, año en que él comenzó a laborar, cuando solo existían tres bancos, dos canadienses y uno estadounidense. Sobresale que eran los propios bancos los que imponían de común acuerdo las reglas de juego, sin tomar en cuenta aparentemente la normativa del sector público.

Los bancos estaban regidos estrictamente por un convenio interbancario suscrito por las instituciones existentes. En dicho convenio se fijaba, entre otras cosas, el tipo de interés en cuentas de depósitos y operaciones de préstamos, tipos de cambios interior y exterior, porcentajes de comisiones, etc.

Era usada por todos los servidores bancarios la palabra de origen inglés “staff”, la cual incluía todos los funcionarios y empleados.

El “staff” estaba integrado en su mayoría por adolescentes escogidos de comprobada idoneidad, apariencia física y otras cualidades que se exigían a los seleccionados; y en el banco adquiríamos nuestra formación de instrucción, de orden y responsabilidad. Nos sirvió de una gran escuela. Los trabajos de secretariado ejecutivo en inglés y español desempeñados hoy por damas solamente, en aquel tiempo estaban a cargo de hombres.

Los trabajos que debíamos registrar en libros se efectuaban a mano. Las únicas máquinas que conocíamos eran las de escribir, no eléctrica, y una de sumar.

No existían cajeras sino cajeros. Estos funcionaban encerrados en jaulas de hierro, cuyas puertas estaban herméticamente cerradas.

No existía un sistema uniforme para la contabilidad bancaria, o una clasificación “estándar” de cuentas. Cada banco aplicaba el sistema establecido por su casa matriz en el exterior y los nombres de las cuentas y los formularios y comprobantes estaban redactados en el idioma de Shakespeare [...]

Los “juniors” (principiantes) comenzaban ganando US\$600.00 anuales (veinticinco pesos mensuales) [sic]; como yo tenía conocimientos de inglés, me concedieron la gracia de comenzar con US\$50.00 mensuales [...]

El negocio de préstamos estaba conservadoramente dirigido. Las operaciones crediticias se ajustaban estrictamente a la capacidad de pago del prestatario [...]

No existían las regulaciones de un sistema de Encaje Legal para los depósitos y préstamos [...] Los bancos de la época mantenían solamente una reserva de dinero en efectivo en bóveda en relación al total de los depósitos.

Las solicitudes de créditos eran decididas por el criterio personal de los directores bancarios en aquella época, dentro de su límite discrecional de préstamos.

Como ya hemos dicho, solamente existían instituciones bancarias extranjeras, las cuales garantizaban los depósitos con todos sus recursos disponibles, no solamente con los que pertenecían a la institución en nuestro país, sino con aquellos que poseían sus sucursales en el exterior.

Como la moneda de curso legal era el dólar norteamericano, es de suponer también que libremente se podía disponer de esa moneda. Los bancos negociaban con otras extranjeras [sic] para transferencias por correo o cablegráficas, compra de giros, pagaderas en el exterior al tipo de cambio establecido de acuerdo estrictamente con el convenio interbancario vigente.⁵

Como aspecto interesante, acota Patín, en esa época el principal medio para la formación bancaria se llevaba a cabo por medio de estudios en el Queen's University de Canadá, por cuenta del Royal Bank exclusivamente para sus empleados. En caso de buenas calificaciones, el banco devolvía el costo del curso. Solo más adelante comenzó la impartición de cursos de contador público en la Universidad de Santo Domingo. Por lo que se infiere, los especialistas veteranos terminaron su formación en contabilidad en la única universidad del país.

Lo sustantivo de la legislación de 1909 fue que el Estado comenzaba a prestar atención a proteger el funcionamiento de la banca. Con el paso del tiempo

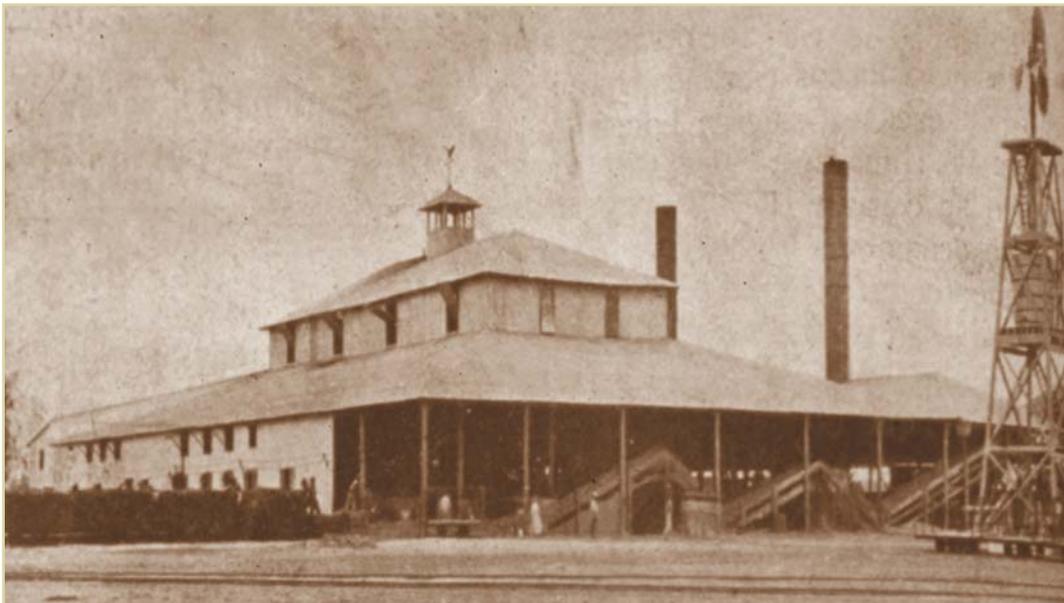


Interior de The Royal Bank of Canada.

⁵ Manuel M. Patín, "Medio siglo de banca (1924-1974)", pp. 1-4. El original mecanografiado fue reproducido sin fecha por la Superintendencia de Bancos, pero es de suponer que se escribió en 1974.

las empresas comerciales comenzaron a abrir cuentas corrientes y a incrementar su conexión con instrumentos financieros. Se expandió el crédito, sobre todo a las empresas de magnitud. Expresión de esto fue el establecimiento de nuevos bancos, entre los que sobresalió el National City Bank, que durante sus primeros años en el país adoptó el nombre de International Banking Corporation. El estadounidense Samuel Jarvis fundó el Banco Nacional, al parecer con independencia de cualquier entidad de su país. Como nota interesante, unos cuantos comerciantes locales, algunos de origen extranjero, suscribieron acciones en el Banco Nacional de Jarvis.

En los primeros años de la ocupación militar norteamericana, iniciada en 1916, se asistió a un florecimiento de las inversiones y a un incremento de su rentabilidad, lo que se conoció como “danza de los millones”, en símil con lo acontecido en Cuba en esos mismos años. Las informaciones obtenidas indican que las operaciones bancarias se expandieron notablemente. Es probable que las casas matrices destinaran recursos para aumentar el monto de los créditos, habida cuenta de la escasa propensión al ahorro e incluso a la apertura de cuentas corrientes. Aunque las compañías azucareras extranjeras siguieron siendo las principales beneficiarias del crédito, hicieron aparición nuevos demandantes, entre los cuales sobresalieron los colonos cañeros dependientes de los ingenios, en general terratenientes dominicanos, los más grandes de ellos de raigambre urbana. De la misma manera, al expandir notablemente sus operaciones a la sombra de las divisas que se recibían por exportaciones, los comerciantes incrementaron sus negocios y se acercaron a la banca.



Ingenio Santa Fe.

Esta coyuntura concluyó abruptamente a mediados de 1920 con la disminución de los precios del azúcar y otros rubros de exportación. La generalidad de los comerciantes importadores, con existencias gigantescas que vieron disminuir

gran parte de sus precios, fueron a la bancarrota. Lo mismo sucedió con los colonos, quienes se habían endeudado con el fin de avanzar frenéticamente el fomento de nuevas tierras para el cultivo de la caña.⁶

De golpe, los tres bancos tuvieron que afrontar el proceso de quiebras. Se vieron forzados a hacerse cargo de propiedades embargadas, entre las cuales sobresalieron extensas áreas de colonias cañeras. Incluso algunos ingenios tuvieron que ser ejecutados por no poder pagar sus préstamos. Aunque las empresas pudieron ser traspasadas, los bancos perdieron sumas significativas de dinero. En cierto sentido, se asistió a la primera crisis bancaria de la historia dominicana.⁷ Pero no hubo quiebras de bancos, de seguro porque las casas matrices enviaron capital suplementario para sortear la situación. El Banco Nacional de Jarvis tuvo que ser vendido a uno de Estados Unidos, que optó por retirarse del país pocos años después.



Santiago Michelena.

A pesar del retorno a una situación más normal desde 1923, la banca acentuó una actitud conservadora. Los gerentes extranjeros moderaron la proclividad a prestar a los terratenientes, por lo que debió retroceder el coeficiente de penetración bancaria. Los primeros datos que se tienen del conjunto de los depósitos, a mediados de la década de 1930, arrojan montos harto reducidos. Entonces seguían existiendo los mismos bancos de antaño: The Royal Bank of Canada, National City Bank y Bank of Nova Scotia, también de capital canadiense, establecidos en el país en 1908, 1917 y 1920, respectivamente. Había desaparecido desde tiempo atrás el banco de Michelena, a resultas de la entrada del National City Bank, del que Michelena había sido una especie de representante local. Este banco continuó la administración de los fondos de la Receptoría de Aduanas hasta su traspaso al gobierno en 1941, y estaba relacionado a la industria azucarera por medio de vínculos con la Cuban Dominican Sugar Co., luego cambiada de nombre a West Indies Sugar Corporation.⁸

⁶ F. Moscoso Puello, *Cañas y bueyes*, Santo Domingo, 1975.

⁷ Abelardo René Nanita, *La crisis*, Santo Domingo, 1924.

⁸ Estrella, *La moneda*, t. I, pp. 97-99.

Como señal de lo anterior, el total de depósitos no solo era bajo, sino que tendía a mantenerse estancado en la segunda mitad de la década de 1930, lo que se observa en el cuadro II.1 del capítulo siguiente. Tal contexto explica que no prosperaran los intentos de fundar establecimientos financieros por parte de agentes económicos locales. Al parecer hubo una excepción mayor, que no pudo durar mucho tiempo, conocida gracias a Julio C. Estrella: la Compañía Bancaria Nacional. Existió entre 1928 y 1933, por gestión empresarial del Lic. José Cordero Infante, en asociación con personalidades del gobierno de Horacio Vásquez, entre ellos el vicepresidente José Dolores Alfonseca.⁹ El capital inicial fue de 100,000 dólares, aunque no se consiguan los activos que llegó a tener. Es de presumir que tuvo que cerrar las puertas cuando sus dueños perdieron posiciones en el Estado dominicano, en el contexto del corporativismo de Trujillo, aunque algunos de ellos, como Andrés Pastoriza y Rafael Espailat, siguieron en altas posiciones gubernamentales.



Horacio Vásquez.



José Dolores Alfonseca.

No deja de llamar la atención que durante la década de 1930 el dictador no se planteara crear un banco, estatal o particular. A lo más que llegó fue a autorizar una empresa usuraria que administraba la que terminaría siendo su esposa, María Martínez. Se dedicaba a realizar avances a cuenta de los salarios a los empleados públicos, con el fin de tenerlos cautivos en la recepción de jugosas tasas de interés.

Este negocio respondía a un patrón de entidades dedicadas a recibir dinero del público para proceder a realizar préstamos pequeños, cuya característica consistía

⁹ Estrella, *La moneda*, t. I, pp. 102-103. Su fuente fue el propio José R. Cordero Infante.

en un margen de intermediación en extremo alto. Recibió la denominación de casas de préstamos de menor cuantía. Las garantías provenían generalmente de hipotecas sobre propiedades urbanas y rurales. Ningún instrumento legal las regulaba, a no ser los códigos civil y de comercio. Es decir, ninguna autoridad pública velaba por los intereses de los depositantes en ellas, sino que eran tratadas como cualquier otra compañía mercantil, a pesar de la voluntad de Trujillo de crear las normativas necesarias para favorecer la expansión de los negocios, en particular los suyos. Varios de esos establecimientos seguían existiendo en 1947, cuando se inició la regulación y supervisión formal.

LA PRIMERA LEY DE BANCOS



Ramón Cáceres.

En 1909 el Estado dominicano dio un paso hacia adelante en la regulación de la actividad financiera, al dotarse de un primer instrumento legal sobre la materia, la ley 4911.¹⁰ Esta ley se insertó en los propósitos de institucionalización que llevaba a cabo el gobierno de Ramón Cáceres, como parte del proyecto para impulsar el desarrollo económico. Se había puesto en evidencia que la instalación de empresas extranjeras que se estaba produciendo en esos años requería acompañarse de instituciones bancarias, como se ha visto hasta entonces sustituidas por instancias informales.

Esta ley posiblemente fue calcada de alguna otra de un país cercano o de condiciones similares, pues previó numerosos aspectos que no fueron aplicados, en la medida en que no concordaban con la realidad del atraso del país. Es sorprendente, en primer término, que previera tres tipos de bancos: los de emisión, los hipotecarios y los refaccionarios. Los primeros, como indica su nombre, estaban facultados a emitir billetes, lo que era común en muchos países todavía. Sin embargo, esto no aplicaba en las condiciones vigentes en el país, puesto que se había adoptado el dólar como moneda oficial después del desorden monetario de los últimos años de la dictadura de Heureaux, y no

¹⁰ Ley sobre Instituciones Bancarias, No. 4911, de 15 de noviembre de 1909, *Gaceta Oficial*, No. 2041, 20 de noviembre de 1909.

se visualizaban intentos de modificar esta situación mediante la posible emisión de monedas locales. En el caso de los bancos hipotecarios, si bien su instalación no estaba impedida por ninguna otra regulación, no tuvo efecto, seguramente por la cuasi ausencia de un mercado inmobiliario, aunque al parecer una parte de los créditos que se otorgaron en los años siguientes estaban amparados en garantías de inmuebles. De tal manera, en la práctica la ley solo tuvo vigencia para los llamados bancos refaccionarios, “destinados especialmente a facilitar las operaciones agrícolas e industriales por medio de préstamos privilegiados; pero sin hipoteca, otorgando su garantía para operaciones determinadas y emitiendo títulos de crédito a plazos cortos, que causen réditos y son pagaderos en día fijo”. Los escasos bancos que se establecieron en las décadas siguientes posiblemente tuvieron un carácter mixto, puesto que estaban autorizados a hacer los dos tipos de préstamos, “refaccionarios” e hipotecarios, aunque esto no se reconociese expresamente por contraponerse con la ley.

Todo banco debía obtener un permiso del Poder Ejecutivo para operar en una de las tres categorías contempladas. Los bancos de emisión requerían un capital inicial de 500 pesos, los hipotecarios de 100 y los refaccionarios de 50. Los aumentos ulteriores de capital precisaban la autorización de la Secretaría de Estado de Hacienda. Además, todo banco debía dotarse de un fondo de reserva ascendente al 30% de su capital, que se iría constituyendo con el 10% de los beneficios anuales. Todos debían acogerse a las leyes dominicanas y tener carácter dominicano. Se estipulaba también que el banco emisor debía entregar el equivalente del valor en oro ante la presentación de billetes.

Lo que se entendía por regulación era asignado a la Secretaría de Hacienda, mediante un registro de inscripción, que abarcaba también las modificaciones de los estatutos y otras informaciones. La supervisión de las actividades quedaba a cargo de un interventor designado para uno o varios bancos. Según el texto legal, el punto relevante de las inspecciones radicaba en el seguimiento de las emisiones de moneda, bonos hipotecarios y otros valores, las cuales tenían que guardar correspondencia con el capital pagado de la entidad bancaria. En su artículo 85 esta ley acordó atención a las funciones de los interventores: comprobar la existencia del capital, autorizar los balances mensuales, llevar registro de las cuentas y de los títulos emitidos, cuidar que la emisión de títulos no sobrepasase la cantidad permitida, certificar la cancelación de esos títulos y su destrucción, asistir a los sorteos, llevar un libro con el valor de los títulos en circulación y los que se destruyeran, vigilar el cumplimiento de los estatutos y presentar a la superioridad dos informes anuales relativos a las operaciones del banco.

Se preveían diversas multas por las violaciones de estas disposiciones. Las emisiones requerían autorización previa, no se permitía que los bancos fundaran establecimientos productivos o entraran en sociedad colectiva de estos, las sucursales debían responder a las obligaciones de la oficina principal, no se podrían comprar

las propias acciones o hacer operaciones con garantía de ellas. La tasa de interés mensual máxima se fijó en $\frac{3}{4}$ del 1% o 9% anual.

Por último, la ley establecía las partidas contables a incluirse en el activo y el pasivo de los balances mensuales. Los interventores debían proceder a comparar esas partidas con los saldos de las cuentas contenidos en los libros, aunque no podrían exigir la documentación de base salvo mandato de la Secretaría de Hacienda. En caso de liquidación o disolución, los interventores representarían a los tenedores de títulos de crédito.

Es difícil pronunciarse acerca del grado de aplicación de esta ley, aunque algunos de sus requisitos sin duda se observaron. Pero todavía el sistema financiero era en extremo débil y la ley no se correspondía con esa realidad.

LA SITUACIÓN EN 1937

Por el momento, no existe información consolidada acerca de la evolución de la banca antes de 1936, cuando comenzó a compilarse ese tipo de estadística por disposición del gobierno. No debería ser difícil montar estos datos, pues la ley de 1909 obligaba a los bancos a publicar sus estados de cuentas en la prensa, como se observa en los periódicos de mayor circulación de la época. El tema queda a interesados en la historia financiera. Para períodos previos a 1908, cuando se estableció la primera oficina de un banco comercial propiamente dicho, el tema es más complejo por la naturaleza ya vista de las entidades de intermediación financiera, que no entregaban estados al gobierno.

El cuadro I.1 permite apreciar aspectos claves de las operaciones de los bancos existentes en 1937, el Royal Bank, el Nova Scotia y el National City Bank. Se asume que las casas de préstamos de menor cuantía no facilitaban información para estos fines, y si lo hacían tenían escasa importancia.

En diciembre de 1937 esos bancos formales tenían depósitos por 7.1 millones de dólares. Se observa, en primer lugar, que las cuentas de ahorro eran mayores que las corrientes, señal de que era todavía escaso el uso de ciertos instrumentos bancarios en las transacciones comerciales. Como se verá más abajo, en breve tiempo esta proporción comenzó a experimentar variación. También es interesante la casi nula presencia de depósitos a plazo fijo, lo que evidencia que no existía un mercado de ese género.

Prácticamente todo el efectivo en caja, por casi 1.4 millones, se encontraba en billetes de dólares. Se ignora si las autoridades imponían restricción al uso de los depósitos para préstamos. De todas maneras, las operaciones con las cuentas corrientes obligaban a mantener cierta liquidez.

En cualquier caso, como se ha referido, la política crediticia de esos bancos extranjeros era muy cautelosa. Requerían garantías sólidas y trataban de no sobrepasar

ciertos umbrales más allá de sus recursos a la mano. Es lo que se observa en el total de créditos contenido en el cuadro, que se elevaba a 3.7 millones, poco más de la mitad de los depósitos. El gran grueso de los créditos, por casi 2 millones ese mismo año, se hacía con garantía hipotecaria.

Cuadro I.1 Resumen consolidado de la banca Diciembre 1937 (miles de dólares)	
Depósitos en cuentas corrientes	3,439
Depósitos en cuentas de ahorros	3,614
Fijos	34
Total de depósitos	7,087
Efectivo oro	
Efectivo billetes	1,126
Efectivo plata	130
Efectivo níquel	11
Efectivo plata dominicana	81
En lugar a cargo de tres bancos	27
Total efectivo en caja	1,374
Créditos hipotecarios	1,970
Créditos cuentas corrientes	165
Créditos en otras garantías	510
Créditos a corto plazo	774
Otros créditos	320
Total de créditos	3,739

Fuente: *Anuario estadístico de la República Dominicana, 1937.*

Quedaba una suma de casi otros 2 millones, resultante de restar los créditos a los depósitos y el efectivo en caja. En ausencia de un banco central, es casi seguro que se trasladaba al exterior.

Existen escasos indicadores que muestren los alcances de las operaciones bancarias. A partir de la mejoría de las estadísticas oficiales bancarias, en 1940, se tienen datos de algunas de las actividades básicas, como la expedición de giros, valores y créditos comerciales al exterior. Es llamativo el peso de las operaciones vinculadas con el exterior, lo que ofrece una señal de la relación prioritaria de la banca con el comercio en gran escala de exportación e importación. Las actividades comerciales internas, al ser menos formales y de menor dimensión, se llevaban a cabo con limitada participación de los instrumentos bancarios. Como se puede observar en

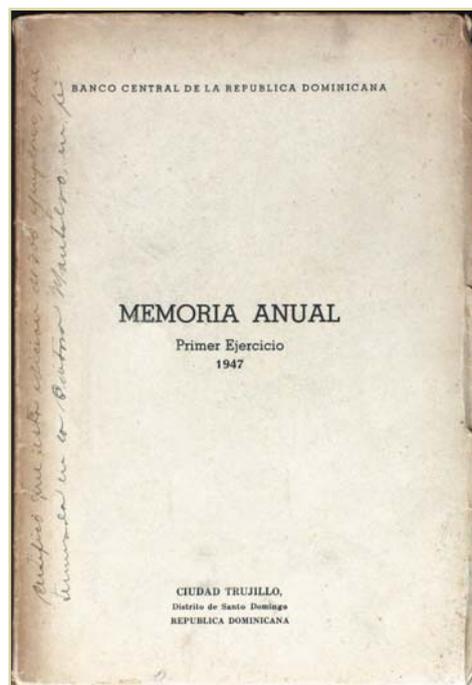
el cuadro I.2, en 1942 los “valores al cobro” exteriores eran 3.1 veces superiores a los interiores. Para 1954, con la expansión que había experimentado el aparato productivo orientado al mercado interno tras la Segunda Guerra Mundial, esa relación disminuyó a 2.4 veces.

Cuadro I.2 Principales bancos comerciales Valores al cobro (dólares y pesos*)				
Exteriores/Remitidos y cobrados			Interiores/Remitidos y cobrados	
Año	No.	Producto recibido	No.	Producto recibido
1937		4,967		
1942	2,466	6,920	11,811	2,239
1947	1,768	21,081	19,230	5,839
1954	2,111	22,584	23,932	9,291

*Miles de dólares hasta 1947, miles de pesos en 1954.
Fuente: *Anuario estadístico de la República Dominicana, 1954.*

BANCOS ESTATALES Y DINÁMICA FINANCIERA

Aunque débilmente, el estallido de la Segunda Guerra Mundial produjo resultados favorables a la economía dominicana, que se ampliaron en el momento en que Estados Unidos tomó parte en la conflagración, a causa de la disposición de su gobierno de elevar artificialmente el precio del azúcar importado con el fin de garantizar el abastecimiento.



Memoria del Banco Central, 1947.

Tal impacto se advierte en el monto de los valores exportados, que pasaron de 17.1 millones en 1941 a 60.3 en 1946. De acuerdo a cálculos realizados pocos años después, dirigidos a evaluar las condiciones en que se iba a efectuar la reforma monetaria y financiera que tuvo por hito principal la fundación del Banco Central en 1947, el producto comenzó a crecer, con lo que quedaba atrás el estancamiento que había sido característico de la década de 1930. Uno de los técnicos estadounidenses que colaboraron en la fundación del Banco Central, Walter Krausse, realizó estimados de la evolución del ingreso nacional a partir de las informaciones estadísticas

existentes.¹¹ Según esos cálculos, el ingreso nacional se duplicó entre 1940 y 1945, al pasar de 88.5 a 174.5 millones de dólares. No es difícil suponer que estas estimaciones tenían por principal referente el sector exportador. El crecimiento acelerado en realidad comenzó en 1942, cuando el ingreso se estimó en 119.1 millones. El incremento anual promedio de los cuatro años siguientes ya igualó al que sería característico en la década de 1950, cuando el Banco Central comenzó a elaborar sus estadísticas. No obstante, en la primera parte de la década de 1940 se asistió a una inflación desconocida anteriormente, que situó los precios en 1946 en el doble de los vigentes en 1940.

Aunque el país no pudo realizar importaciones cuantiosas mientras duró la guerra, parte de estos excedentes empezaron a realizarse, lo que dio lugar a una reactivación de las inversiones y los negocios en sentido general. Por consiguiente, se incrementó el papel de las transacciones financieras. Esta nueva situación se plasmó en indicadores como los montos de depósitos y préstamos, siempre de acuerdo con los datos oficiales.

ATENCIÓN DEL RÉGIMEN DE TRUJILLO A LA BANCA

A pesar del crecimiento de la economía y de la expansión de la actividad bancaria, que tuvo por principal pivote las creaciones del Banco de Reservas y del Banco Agrícola, la ley 4911 de noviembre de 1909 no se modificó en lo esencial, pero sí se dictaron disposiciones sobre instituciones bancarias o sobre sus operaciones que daban cuenta del peso que le acordaba el grupo gobernante a este componente de la estructura económica.

En antecedente a la creación de la legislación financiera en 1947, el gobierno ratificó el requerimiento de autorización del Poder Ejecutivo para el establecimiento de bancos de cualquier tipo, lo que se extendió, mediante la ley 197 de 1943, a “toda institución, entidad, sociedad o asociación destinada a realizar regularmente operaciones de préstamos de cualquier naturaleza”.¹² En medio del auge incipiente, tras el alza en los precios de los productos de exportación del año anterior, el gobierno se adelantaba a impedir la proliferación de pequeñas entidades de intermediación que no tuviesen el carácter formal de un banco. Es probable que ya se apuntara hacia la decisión de fundar un banco emisor, pero sobre todo se debía perseguir que el Banco de Reservas, fundado dos años antes, mantuviese un amplio control

¹¹ Informe elaborado por el Dr. Walter Krausse, *apud* Estrella, *La moneda*, t. I, p. 359. Existe copia de ese importante y poco citado documento en las bibliotecas de la Dirección de Estadísticas y del Ministerio de Economía. Puede ayudar a afinar criterios sobre lo acontecido durante la Segunda Guerra Mundial en términos de los sectores del producto. A tal respecto, es significativo que no incluyera el sector financiero. Conforme a Krausse, el sector comercio permaneció estático en su participación en el ingreso nacional en poco más de 16%. *Ibid.*, p. 360.

¹² Ley sobre Instituciones Bancarias, No. 197, 18 de febrero de 1943, *Gaceta Oficial*, No. 5874, 22 de febrero de 1943.

sobre las operaciones propias de la banca comercial. De todas maneras, quedaban exceptuadas de esta ley todas las entidades ya existentes, las casas de compra-venta y los establecimientos de préstamos de menor cuantía, regidos por disposiciones especiales. Con el tiempo se vería la importancia que le acordaba el gobierno a estos dos últimos tipos de establecimientos, aunque su peso tendió a decrecer después de 1947.



Banco de Crédito Agrícola e Industrial.

Pero lo más importante se produjo en la sombra: los estudios dispuestos por el régimen acerca de la conveniencia de una reforma financiera que tuviese por centro la capacidad de emisión de moneda fiduciaria nacional. De sus conclusiones se desprendió la necesidad de la creación de la Superintendencia de Bancos en octubre de 1947, por cuanto el sector financiero entraría en una situa-

ción por completo distinta, en la que se juzgaba que la supervisión bancaria sería indispensable.

CAPÍTULO II

CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

La creación de la Superintendencia de Bancos formó parte de un conjunto de medidas entre las que destacó la del Banco Central, que tendría por principal cometido la emisión del peso, moneda fiduciaria de circulación forzosa. La historia económica del país entraba en una nueva fase, que requería de instrumentos novedosos, los cuales, a su vez, se inscribían en los procesos de fortalecimiento del Estado que acompañaban los dinámicos ritmos de crecimiento de la economía desde las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial.

EVOLUCIÓN DE LA BANCA EN LOS AÑOS ANTERIORES A 1947

La principal información acerca de la banca durante el prolongado régimen de Rafael Trujillo se encuentra en la colección del *Anuario estadístico de la República Dominicana*,¹ que comenzó a publicarse en 1936 y concluyó en 1954. Al igual que sucede para etapas posteriores con las series del Banco Central y la Superintendencia de Bancos, las que provienen de los Anuarios estadísticos no se pueden relacionar de manera directa con esas otras posteriores, pues las categorías cambian; por ejemplo, las estadísticas previas a 1950 no contienen el concepto de activos, sino de colocaciones. Pero como lo que interesa es saber qué pasaba hasta 1947 o poco tiempo después, los referidos Anuarios ofrecen un panorama consistente de la banca. Esa estadística es fiable por la rigurosidad con que se hacían esos levantamientos en el período de Trujillo y porque el sistema financiero era en extremo pequeño: tres bancos hasta 1944 y luego seis a partir de 1948, todos ellos con operaciones de montos modestos, por lo que existía poco margen para el error.

¹ *Anuario estadístico de la República Dominicana*, varios años. Esta publicación, hoy día casi desconocida, abrió una nueva época en materia de información, pues hizo entrar al país en la edad estadística. En efecto, para ella se recopilaban datos sobre muy variadas materias, algo que anteriormente no se producía.

En una primera etapa del período para el que se dispone de informaciones, se observa en el cuadro II.1 que los depósitos totales se mantuvieron estancados, en concordancia con la parálisis en que se encontraba la economía tras la estabilización mínima que siguió a los años extremos de crisis (1930-1933). En el momento previo a la creación del Banco de Reservas, el nivel de presencia era ínfimo, de apenas doce establecimientos en todo el país, incluidas las sedes de los tres bancos; de ese total, seis oficinas correspondían al National City Bank, cinco al Royal y la última al Nova Scotia. En una parte de las cabeceras provinciales no había sucursales de esos bancos.

Entre 1937 y 1939 los depósitos apenas aumentaron de 7.0 a 7.5 millones. La reactivación de la economía que provocó el inicio de la guerra en Europa tuvo un moderado efecto sobre la variable, que se elevó a 11.1 millones en 1941. Pero fue la entrada de Estados Unidos en la contienda y su impacto en el precio del azúcar lo que dio lugar a que la economía y el sistema bancario pasaran a una coyuntura novedosa. En 1942 los depósitos brincaron a 17.2 millones (incremento de 54.9%), lo cual solo fue el inicio de la pronunciada curva ascendente, que culminó en 43.7 millones en 1947; esto es, en cinco años se asistió a una multiplicación por 2.5 veces.

Cuadro II.1							
Depósitos de los bancos comerciales							
(miles de dólares y pesos desde 1947)							
Diciembre de:	Total depósitos	Total cuentas corrientes	Particulares	Gobierno	Cuentas de ahorros	Gobierno/ total deptos. (%)	Ctas. corrientes. Partic./ctas. Ahorros
1936	6,816	3,288			3,472		
1937	7,087	3,439			3,614		
1938	7,915	3,894			3,966		
1939	7,547	4,874			2,643		
1940	9,779	6,611	5,760	729	3,155	7.5	1.8
1941	11,124	8,790	7,010	1,609	2,326	14.5	3.0
1942	17,227	14,105	10,414	3,491	3,123	20.3	3.3
1943	24,766	20,581	14,781	5,392	4,185	21.8	3.5
1944	29,600	21,341	16,863	4,127	8,258	13.9	2.0
1945	36,626	25,474	21,184	3,831	11,152	10.5	1.9
1946	38,854	29,901	23,740	5,513	8,953	14.2	2.7
1947	43,688	29,412	21,462	7,101	14,277	16.3	1.5
1948	41,232	26,886	18,328	7,480	14,346	18.1	1.3
1949	40,683	31,837	23,577	7,223	8,846	17.8	2.7
1950	47,061	37,277	23,423	13,042	9,785	27.7	2.4
1951	64,864	51,504	29,640	20,726	10,934	32.0	2.7
1952	67,401	51,185	33,167	16,622	13,343	24.7	2.5
1953	59,169	43,234	29,722	12,420	12,507	21.0	2.4
1954	84,925	55,891	35,873	18,743	26,533	22.1	1.4

Fuente: *Anuario estadístico de la República Dominicana*, varios años.

Nota. Se han omitido algunas partidas contenidas en la información original.

Respecto a los componentes de los depósitos, lo más significativo que se observa es la tendencia a decrecer la participación de las cuentas de ahorro, que pasaron de 51.0% del total en 1937 a 30.1% en 1946. La contrapartida fue el crecimiento acelerado de los depósitos del gobierno, lo que revela un importante movimiento de ganancia de posiciones del Estado respecto a los agentes económicos privados por efecto de los cuantiosos recursos fiscales generados en las transacciones con el exterior. Así se observa que en 1940 los depósitos del gobierno en el sistema financiero totalizaban 729,000 dólares (7.5% del total), mientras que en 1946 alcanzaban a 5.5 millones (14.2%). Esa participación de los recursos estatales no cesaría de seguir creciendo en el transcurso de los años ulteriores, para culminar en 32.0% en 1951.

Cuadro II.2 Colocaciones de los bancos comerciales (miles de dólares y pesos)							
Saldo a fin de:	Total	Hipotecarios	Cuentas corrientes	Otras garantías	Corto plazo	Otros	Créditos/Depósitos (%)
1936	3,790	1,506	146	548	1,298	291	55.6
1937	3,739	1,970	165	510	774	320	52.8
1938	3,617	2,215	172	548	565	118	45.7
1939	4,426	2,574	181	625	609	437	58.7
1940	3,847	2,381	186	400	574	306	39.3
1941	4,205	2,258	155	485	715	593	37.8
1942	4,332	1,800	133	980	650	769	25.1
1943	4,851	2,480	228	644	767	731	19.6
1944	2,915	105	263	815	1,037	696	9.8
1945	3,171	75	444	943	1,080	629	8.7
1946	5,424	76	988	1,588	1,709	1,063	14.0
1947	8,042	89	862	3,378	2,639	1,074	18.4
1948	14,554	180	2,077	5,304	5,475	1,518	35.3
1949	14,888	522	2,056	4,374	6,019	1,916	36.6
1950	18,333	745	4,252	4,679	5,909	2,748	39.0
1951	24,799	1,121	4,869	6,719	7,934	4,157	38.2
1952	25,555	1,141	3,388	6,621	9,291	5,114	37.9
1953	31,916	1,496	4,168	11,653	16,438	4,161	53.9
1954	36,875	2,267	6,637	13,968	11,668	2,335	43.4

Fuente: Anuario estadístico de la República Dominicana, varios años.

En cuanto a los créditos, se produjeron variaciones importantes en el curso de los años. Lo primero que se advierte en el cuadro II.2 es una inicial tendencia de disminución sostenida de la proporción de los créditos totales sobre los depósitos. En 1936 esta relación se ubicaba en 55.6%; es decir, no obstante su prudencia, los bancos extranjeros prestaban algo más de la mitad de los depósitos. Sin embargo, desde 1940 esta relación entró en una curva descendente, hasta llegar a 14.0% en 1946. Dado que no existían todavía mecanismos reguladores, es probable que tal

evolución tuviera que ver con una escasa disposición a conceder préstamos en las condiciones de la guerra. En los años posteriores la relación volvió a subir, hasta estabilizarse en algo más de 30% desde 1948, en lo que debió incidir la creación del Banco Central y la Superintendencia, con sus regulaciones sobre encaje legal. En 1953 se observa un coeficiente anormalmente alto (53.9%), posiblemente debido a los múltiples manejos que implicó la cancelación de la deuda interna.

Se observa asimismo, a partir de 1944, el desplome de los préstamos hipotecarios, tanto en términos absolutos como relativos, que en los años anteriores habían significado en promedio algo más de la mitad de los créditos. La recuperación que experimentaron estos préstamos después de 1948 no logró, ni de lejos, que se acercasen a su participación relativa anterior.

De lo antes señalado se desprende que tras la conclusión de la guerra, y más todavía a partir de la creación del Banco Central y la Superintendencia de Bancos, el sistema de créditos se recompuso sobre bases nuevas. Frente a la minimización de los créditos hipotecarios, cobraron cuerpo los realizados con otras garantías y los de corto plazo (comerciales).

LA LEY 1530

En octubre de 1947 se promulgaron tres instrumentos legales llamados a constituir la zapata inicial del sistema financiero dominicano: la Ley Monetaria, la Ley Orgánica del Banco Central y, por último, la Ley de Bancos, la 1530, del 9 de octubre de 1947.²



Jesús María Troncoso.

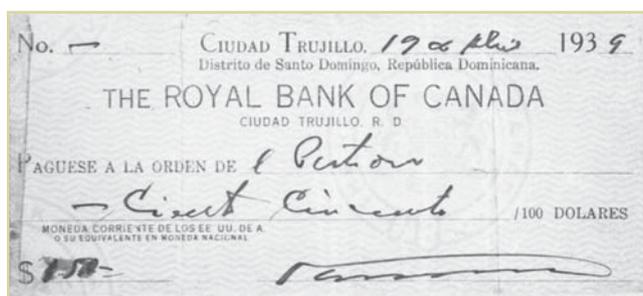
Esos ordenamientos legales culminaron los estudios que venían realizando desde dos años atrás los altos funcionarios más preparados en materia económica y financiera, encabezados por Jesús María Troncoso, quienes contaron con la asesoría de reconocidos expertos internacionales, entre los cuales descollaron Henry C. Wallich, Robert Triffin, Walter Krausse y el argentino Raúl Prebisch.

Por medio de la ley 1528 se creó el peso oro, de uso obligatorio en el territorio nacional. La ley 1529 estatuyó el funcionamiento del Banco Central.

Por su parte, la ley 1530 definía el régimen legal de los bancos y ponía su

² *Gaceta Oficial*, No. 6699, 13 de octubre de 1947.

supervisión a cargo de la Superintendencia de Bancos, creada al efecto como dependencia de la Secretaría de Estado de Tesoro y Crédito Público, que más adelante recibió el nombre más común de Secretaría de Estado de Finanzas. El superintendente era nombrado por el Poder Ejecutivo, por un período indeterminado, y tenía la potestad de asistir a las sesiones de la Junta Monetaria, aunque sin derecho a voto; debía tener experiencia bancaria y en contabilidad, y no podía estar relacionado ni recibir gratificaciones de ninguna entidad bancaria. La Superintendencia se sostendría, de acuerdo al artículo 7, de cuotas pagadas por las entidades bancarias y definidas por la Junta Monetaria, pero que no podrían sobrepasar 1/20 del 1% de los activos.



Cheque del Royal Bank of Canada emitido en 1939.

Se establecía que banco era un término genérico para definir entidades que reciben depósitos del público sobre los que se pueden expedir cheques. En caso de existir dudas acerca de la condición de una de ellas, el superintendente examinaría sus papeles para dictar una resolución. Si se

limitaba a aceptar depósitos ocasionales no sería considerada como banco, pero estaría sujeta a un régimen especial, determinado por la Junta Monetaria, y a las inspecciones de la Superintendencia.

Entre las funciones principales del superintendente se encontraban: realizar una inspección general anual obligada a cada banco; proveer información a ese banco de los resultados de la inspección, con énfasis en las irregularidades en caso de existir y propuestas de corrección; informar al secretario de Estado de Tesoro y Crédito Público y a la Junta Monetaria sobre las irregularidades o faltas graves que pusieran en peligro los intereses de los depositantes, al igual que las normas adoptadas para el efecto; hacer un arqueo semestral de los billetes y monedas en todos los bancos, incluido el Banco Central; colaborar con los tres bancos del Estado para asegurar la corrección de sus operaciones; promover un sistema uniforme de contabilidad en colaboración con el Departamento de Estudios Económicos del Banco Central.

Otras atribuciones debían elevarse a la Junta Monetaria previo dictamen del superintendente, como la apertura de un nuevo banco o de una sucursal, la fusión de dos o más bancos y la modificación de estatutos y capital.

Esta ley también detallaba los requisitos que debían presentar los solicitantes de autorizaciones para instalar todo tipo de bancos y de sucursales de bancos extranjeros. La Junta Monetaria las evaluaría mediante investigaciones, tanto desde el punto de vista del interés público y la seriedad de los accionistas, como de la radicación del capital y las reservas.

Uno de los aspectos más importantes de la ley era la fijación, en el artículo 19, de un requerimiento de capital mínimo para cualquier banco ascendente a 100,000 pesos, más un fondo de reserva de 20% de ese capital. La Junta Monetaria podía exigir aumentos del capital si se establecían sucursales. Es de notar que la cifra mínima de 120,000 pesos era considerable en aquella época, por lo que se entiende que fue fijada para controlar la entrada de potenciales inversionistas en el área.



Un peso dominicano (anverso y reverso).

tuviera, individualmente, la potestad para disolver un banco, aunque la última palabra la tenía desde entonces la Junta Monetaria.

En el mismo orden, se le otorgó a las filiales de los bancos extranjeros ya instalados en el país un plazo de 10 años, prorrogable por la Junta Monetaria, para que su capital y reservas alcanzasen la proporción mínima de 10% sobre los activos.

Otro aspecto de importancia fue el relativo al encaje legal, considerado en la época el principal instrumento de regulación de las operaciones. Para tal efecto, se diferenciaron los depósitos a la vista de los de ahorros, a plazos y especiales. No obstante, en la ley no se definía el encaje para cada uno de estos tipos de depósitos, sino que se dejaba al arbitrio de la Junta Monetaria de acuerdo al artículo 55 y otros siguientes de la Ley Orgánica del Banco Central. La primera resolución de la Junta Monetaria, de 23 de octubre de 1947, fijó el encaje legal en 25% para los depósitos a la vista y 12.5% para los de ahorro, a plazo fijo y especiales. El encaje se debía calcular sobre los depósitos de cada día, sujetos a revisión por la Superintendencia. En caso de haber deficiencias, se estipulaba una multa de 1/10 del 1% por día, suma que, pagada al Banco Central, debía contribuir al presupuesto de la Superintendencia de Bancos. En caso de prolongarse la deficiencia, la Junta Monetaria podía prohibir nuevos préstamos e inversiones o, en el extremo, solicitar la liquidación del banco a la autoridad judicial competente.

De acuerdo al artículo 18, se tomarían medidas para limitar préstamos a inversiones en caso de que el capital y las reservas se redujesen a menos de un 10% de los activos, sin incluir el encaje legal. En caso de persistir la deficiencia y de que la entidad no presentara un plan de recuperación en un tiempo prudente, el superintendente podía pedir a la Junta Monetaria la liquidación, para someterla a una autoridad judicial. Es interesante que ninguno de los tres órganos creados por ley

Conforme al artículo 21, en caso de quiebra o liquidación de un banco los depósitos tendrán privilegios hasta 1,000 pesos por cuenta, y hasta de 3,000 pesos si se trataba de una sociedad mutualista o cooperativa.

En el artículo 25 se establecían las principales prohibiciones, como adquirir bienes raíces no necesarios para el funcionamiento del banco, conceder préstamos por montos superiores al 50% del valor de las garantías, conceder préstamos sin garantías por más de 1,000 pesos sin disponer de información fidedigna del solicitante, o extender créditos a una persona o compañía por más del 20% del capital y reservas del banco, límite que podrá ser aumentado al 30% cuando el incremento estuviese representado por obligaciones contra una provisión de fondos o una garantía de otro tipo; en caso de existir una autorización expresa del superintendente, el límite podría ser elevado al 50%.

Como se observa, la ley era muy flexible en cuanto a la posibilidad de que una persona recibiera montos elevados en crédito, flexibilidad que aumentaba en el caso de los bancos extranjeros, los cuales estaban habilitados para poner de referente el capital de su empresa matriz. Sin embargo, se prohibía otorgar préstamos con garantía de las propias acciones o de otros bancos más allá del 15% del capital, al igual que préstamos a cualquier empleado o accionista del banco, salvo que contase con la aprobación de su junta directiva, y aun así solo hasta un 5% del capital y dando aviso a la Superintendencia.



Raúl Prebisch.

Otras prohibiciones, contenidas en el artículo 26, propendían a evitar que los bancos se involucrasen en negocios diferentes a su objeto. En tal sentido, no podían participar en una empresa salvo que lo hiciesen mediante la compra de valores; tampoco podían adquirir acciones de otras compañías por más del 20% del capital de estas y sin que implicase más del 10% del capital del propio banco. Únicamente se autorizaba sobrepasar estos límites en caso de necesidad en defensa de créditos y previa autorización de la Superintendencia. De todas maneras, la Superintendencia podía dictar resoluciones para fijar límites en obligaciones de bolsas y de otros tipos. También quedaban impedidos de otorgar créditos por más de tres años, salvo autorización expresa de la Superintendencia; podría haber excepciones de inversiones en acciones y otras obligaciones, pero sin

exceder el capital pagado y sin que traspasasen el límite de cinco años. Igualmente, para evitar problemas mayores, se estipulaba que el superintendente podía exigir ajustar el valor de las inversiones a su valor comercial, eliminar partidas que no representasen valores reales, disminuir las dudosas y ordenar constituir reservas para ellas.

Esta ley posiblemente estuvo inspirada en la legislación internacional en boga, por recomendaciones de los expertos que asesoraron la creación del Banco Central. Aunque establecía limitaciones a la capacidad de operación de los bancos, las mismas resultaban laxas, puesto que quedaban sujetas a excepciones por decisión de la Junta Monetaria. Tal discrecionalidad se ajustaba a lo incipiente del sistema financiero y a las conveniencias del régimen de Trujillo, que en razón de su carácter autocrático dejaba abiertas posibilidades de manipulación de las variables financieras.

RELEVANCIA DE LA NUEVA ENTIDAD

Desde 1946 el gobierno anunció el propósito de saldar la deuda externa y crear de nuevo una moneda fiduciaria nacional. El primer pronunciamiento en tal sentido lo hizo el mismo Trujillo en un mensaje del 8 de octubre de 1946, en el que proponía a las Cámaras Legislativas una reforma global del sistema financiero. En ese texto y en otros que emitieron personalidades del régimen, se destacó la transcendencia de que un país pudiese emitir su propia moneda. Aunque la moneda en sí no era un factor de incremento de la riqueza, lo que era evidente por la formación de riquezas que había fomentado el régimen –a diferencia de los gobiernos anteriores–, bien dirigida podía potenciar el esfuerzo por el desarrollo. Venía a ser condición *sine qua non* que la única moneda legítima sería “representativa de riquezas [...] e instrumento para servir, no para dirigir, nuestra cruzada hacia el desarrollo sano y equilibrado de la economía nacional”.³

Trujillo aprovechó este plan para volver a destacar el contraste entre las épocas pasadas, caracterizadas por la frustración, y el presente de realización nacional. Proclamaba en ese discurso que había tenido que desplegar una transformación completa, lo que equivalía al surgimiento de un nuevo ordenamiento estatal: “Fue aquella una labor penosa, áspera, ingrata, lenta y de detalle; pero correspondía a esa visión de conjunto de la organización del Estado que desde un principio pude captar y que me llevó a la convicción de que éste no podía sobrevivir, ni mucho menos servir los fines de su creación frente a su pueblo y frente al mundo, si no se llevaba a efecto en seguida una transformación drástica, pero de urgente perentoriedad, en los conceptos que en el manejo de la Hacienda Pública habían prevalecido en el país casi de un modo tradicional”.

³ S. Salvador Ortiz, “Proyecciones de la política monetaria de Trujillo”, *Estudios de la economía dominicana*, Ciudad Trujillo, 1954, p. 14.

Hay razones para aceptar que Trujillo estuvo atento a la labor que realizaban los funcionarios especializados para sentar las bases del sistema financiero. En diversas comunicaciones que remitió a partir de finales de 1946 expuso su concepción de que debía instalarse un sistema regulador escrupulosamente normado, pero con la autonomía necesaria de cada una de sus partes. Enviaba a los agentes privados el mensaje de que cada banco podría determinar sus políticas, las cuales por tanto no estarían sujetas a mandatos provenientes del sector público; al mismo tiempo defendió el criterio de que el Banco Central, la Junta Monetaria y la Superintendencia de Bancos fuesen investidos de amplias atribuciones. Por ejemplo, se mostró partidario de que la Superintendencia tuviese la facultad de realizar inspecciones al Banco Central o de que el Banco Central no fuese una dependencia de la Junta Monetaria.



Actividad del Banco Central y la Superintendencia de Bancos en la que figuran Rafael y Héctor Trujillo y Virgilio Álvarez Sánchez, entre otros.

El dictador recogió los pareceres de los economistas para proponer un programa que conjugara la estabilidad financiera con el propósito de que redundase en beneficio del desarrollo económico. En tal sentido, enunció un primer principio de que el crédito debía expandirse racionalmente, de manera que no provocase inflación; en la misma dirección, propuso la armonización de las políticas fiscales y monetarias, todo ello orientado a garantizar la estabilidad de los precios en beneficio del consumidor y de la capacidad de generación de riquezas.

El mismo hecho de que se creara una moneda nacional fue considerado por los funcionarios del régimen como un factor de descenso de la inflación, puesto que la circulación del dólar impedía que el país dispusiera de mecanismos para accionar sobre los precios. En la misma línea, se argumentó que la institución emisora a crearse debería mantener las reservas estrictamente necesarias para garantizar la estabilidad, por lo cual era conveniente darle uso productivo a los excedentes en dólares recogidos por el gobierno en el momento de la creación del peso. Se veía también crucial que se observara la legislación que dio lugar al Banco Central para una administración adecuada de esas reservas monetarias, medio de prevenir cualesquiera fluctuaciones nocivas. Estaba sobrentendido que el peso debería estar totalmente respaldado por oro y divisas para que mantuviese el valor externo y la convertibilidad.

El mismo hecho de que se creara una moneda nacional fue considerado por los funcionarios del régimen como un factor de descenso de la inflación, puesto que la circulación del dólar impedía que el país dispusiera de mecanismos para accionar sobre los precios. En la misma línea, se argumentó que la institución emisora a crearse debería mantener las reservas estrictamente necesarias para garantizar la estabilidad, por lo cual era conveniente darle uso productivo a los excedentes en dólares recogidos por el gobierno en el momento de la creación del peso. Se veía también crucial que se observara la legislación que dio lugar al Banco Central para una administración adecuada de esas reservas monetarias, medio de prevenir cualesquiera fluctuaciones nocivas. Estaba sobrentendido que el peso debería estar totalmente respaldado por oro y divisas para que mantuviese el valor externo y la convertibilidad.

El mismo hecho de que se creara una moneda nacional fue considerado por los funcionarios del régimen como un factor de descenso de la inflación, puesto que la circulación del dólar impedía que el país dispusiera de mecanismos para accionar sobre los precios. En la misma línea, se argumentó que la institución emisora a crearse debería mantener las reservas estrictamente necesarias para garantizar la estabilidad, por lo cual era conveniente darle uso productivo a los excedentes en dólares recogidos por el gobierno en el momento de la creación del peso. Se veía también crucial que se observara la legislación que dio lugar al Banco Central para una administración adecuada de esas reservas monetarias, medio de prevenir cualesquiera fluctuaciones nocivas. Estaba sobrentendido que el peso debería estar totalmente respaldado por oro y divisas para que mantuviese el valor externo y la convertibilidad.

En resumen, el Banco Central, al tener el monopolio de la emisión, asumía la obligación de compatibilizar estabilidad y desarrollo por medio de la promoción de la liquidez y de la solvencia del sistema bancario, del mantenimiento del valor de la moneda y de su convertibilidad, de la conservación de las reservas monetarias y del equilibrio de las transacciones con el exterior.

CRUZ ROJA DOMINICANA
(Nombre)
Ciudad Trujillo, D. S. D.
(Dirección)

En cuenta con
Banco de Reservas de la República Dominicana
SUCURSAL DE

NOTA: Los cheques incluidos en este depósito son recibidos por el banco al cobro solamente, no pudiendo el cliente disponer del importe de dichos cheques hasta tanto hayan sido hechos efectivos por el banco sin que éste tenga obligación de protestarlos en caso de falta de pago.

29 de junio de 1946

	\$	Cts.
BILLETES		
11 x 1		11. 00
x 2		
13 x 5		65. 00
2 x 10		20. 00
1 x 20		20. 00
0.24 MONEDA		0. 24
4 CHEQUES		11. 52
TOTAL:		127. 76

Firma del Depositante
Ced. N° 3826 Serie I Sello R. I. N° 31 A 1946

Hoja de depósitos del Banco de Reservas.

A diferencia de antaño, con una moneda propia el crédito estaría al servicio del incremento de la riqueza nacional. Por tanto se defendió una política dirigista, admitida como heterodoxa, sustentada en el control selectivo del crédito. No cabe duda de que eso fue en efecto lo que se produjo, solo que no en función de un abstracto desarrollo nacional, sino de los intereses corporativos de Trujillo. Los antecedentes del Banco de Reservas y del Banco Agrícola trazaban las pautas de la política a seguir, cauta y desarrollista al mismo tiempo. Ya con la posibilidad de manejo monetario, estos dos bancos estatales pasaron a encontrarse en condiciones óptimas para su función a favor del desarrollo. Evidencia de ello se encontró *a posteriori* en la expansión acelerada del crédito, que en el caso del Banco de Reservas pasó de 5.5 millones en 1946 a 25.5 millones en 1952; por su parte, el Banco Agrícola, que fue creado en 1945 con 2 millones de capital, pasó a tener 100 millones en 1952.

En cuanto al Banco Central, el principio cardinal que se plasmó en la ley orgánica consistió en una sólida reserva monetaria –en oro, divisas y derechos en el Fondo Monetario Internacional (FMI)–

con un mínimo de un 50% de la emisión. En esa ley se estipuló la garantía ilimitada del Estado a la emisión monetaria. Más aún, con el tiempo se proclamó que el gobierno mantenía una reserva superior a la requerida. Por ejemplo, en 1954, después de la liquidación de la deuda interna, la reserva debía estar situada en 22.3 millones, pero se elevaba a 31.1 millones. Era evidente que el régimen hacía galas de fortaleza, pues se estaba beneficiando de los altos precios de las exportaciones por efecto de la guerra de Corea, entre 1950 y 1953.

Realmente, la creación de la moneda nacional tuvo consecuencias beneficiosas en la expansión del crédito, la disminución de los precios y la reducción de las tasas de interés, que pasaron a colocarse entre 6 y 7% para la banca comercial y en 4% en los créditos del Banco Agrícola, cuando antes habían oscilado entre 10 y 12%.

En lo que respecta propiamente a la supervisión bancaria, se proclamaba el efecto a favor del desarrollo que estaba llamado a tener el régimen legal de los bancos, sujeto a la administración de la Superintendencia de Bancos, pues los crecientes recursos del sistema financiero se orientarían a la creación o ampliación de empresas agrícolas e industriales. Esta proclama realmente se plasmó con motivo de las maniobras efectuadas en 1953, que llevaron a la formal desaparición de la deuda interna sobre la base del incremento artificioso de los activos de los tres bancos estatales, lo que permitió que estos se canalizaran en beneficio de empresas propiedad de Trujillo: la ley 3590 de ese año permitió que los bancos realizaran inversiones de todo género y la ley 3646 autorizó al Banco Agrícola a emitir obligaciones para captar recursos que le posibilitaran extender créditos por el orden de 50 millones de pesos, lo que le hizo factible adquirir por 20 millones varias empresas de Trujillo. La culminación de la expansión del crédito fue la autorización al Banco Central, por medio de la ley 3681, para descontar o comprar documentos. Todo ello implicaba un aumento de la emisión en forma de títulos, para que la banca estatal financiara las actividades de Trujillo sin vulnerar los preceptos en boga de la regulación bancaria, puesto que esos valores presionaban poco sobre el tipo de cambio y la tasa de interés.

LAS PRIMERAS ACCIONES TRAS LA FUNDACIÓN

A pesar de la importancia que se le concedió a la Superintendencia de Bancos como institución partícipe de la autoridad financiera del Estado, los primeros informes dejan la impresión de que no se sabía lo que se tenía entre manos, no obstante la presencia de norteamericanos experimentados en la Junta Monetaria. Estos asesores, que habían estado laborando en el Banco de Reservas, tuvieron protagonismo en el diseño de los instrumentos que acompañaron la creación del peso.

En la práctica, por lo que se infiere de las comunicaciones y resoluciones, la Superintendencia respondía a las orientaciones normativas que se fijaban en la Junta Monetaria. El superintendente fue designado como asesor de la Junta Monetaria, a cuyas sesiones debía asistir. En realidad, en su relación con la superioridad del Estado, la Superintendencia obedecía a los dictados del secretario de Finanzas, quien además era el presidente de la Junta Monetaria. Esta situación se ratificó en la ley 708 de 1965, aunque paulatinamente la Superintendencia fue ganando espacios propios, que fueron recogidos por la ley vigente, la 183-02, de noviembre de 2002.

De manera puntual, las primeras acciones, días después de la fundación, consistieron en la emisión de tres circulares: la número uno aclaraba que su dirección era

la calle Mercedes 38 y el apartado postal el 33; la número dos remitía un formulario a la banca para que informase las transacciones con divisas, y la número tres solicitaba a los administradores de los bancos comerciales informes semanales sobre sus existencias de billetes y monedas.⁴

En sesión del 23 de octubre de 1947, la Junta Monetaria definió una metodología para que se recogiera la información relativa a encaje legal en un formulario. Este constaba de quince casillas, en las cuales se debían consignar los datos desglosados sobre depósitos según tipo de cuenta.

Un mes después de creada, la Superintendencia comenzó a emitir resoluciones firmadas por su titular Virgilio Álvarez Sánchez, en las que aprobaba los ejercicios financieros de todos los bancos. En la resolución No. 4, de 9 de diciembre de 1947, se instruía a los bancos comerciales sobre la forma en que debían publicar sus balances anuales. Ese esquema se hacía extensivo a los estados condensados de las operaciones al concluir cada trimestre. La publicación debía realizarse no más de treinta días después del cierre del ejercicio anual, y veinte días del trimestral. El instructivo se correspondía con la metodología corriente de la contabilidad: en el activo se



Primer local de la Superintendencia de Bancos en la Calle Mercedes, hoy Casa de las Academias.

debían consignar los efectivos depositados en caja, en el Banco Central, en la Reserva Federal de los Estados Unidos, en la casa matriz, en el exterior y en otros bancos corresponsales; además se debían incluir los cheques sobre bancos locales, obligaciones gubernamentales, otros bonos y valores, préstamos y descuentos, bienes inmuebles y otros activos. En el pasivo se debía consignar el capital pagado, los fondos de reservas, las ganancias no repartidas, las reservas para

intereses, los montos de las cuentas corrientes, de ahorro y de otros tipos, y las deudas con otros bancos y corresponsales.

De las informaciones recopiladas se desprende que en sus primeros tiempos a la Superintendencia de Bancos, por orientación de la Junta Monetaria, le interesaba controlar básicamente la existencia de dinero en los bancos comerciales, el movimiento de las divisas y la aplicación de las resoluciones acerca del encaje legal, establecido en 25% para los depósitos a la vista y 12.5% para los de ahorro, plazo fijo y

⁴ Informe de 1947 de la Superintendencia de Bancos al Secretario de Estado de Finanzas.

especiales. No queda claro si antes de la creación de la Junta Monetaria, en octubre de 1947, había regulaciones acerca del encaje legal, pero lo más probable es que no fuera así, porque no se han encontrado referencias alusivas al tema, pero sobre todo porque no existía una emisión de moneda fiduciaria y la moneda local fraccionaria que venía emitiéndose desde 1938 se suponía que tenía valor intrínseco. Abona tal hipótesis el hecho de que los dos bancos comerciales extranjeros carecían de capital y reservas en 1947.



Ceremonia en la Superintendencia de Bancos. Aparecen en primer plano Virgilio Álvarez Sánchez y monseñor Octavio Antonio Beras.

Se estableció una etapa de transición, durante la cual coexistieron los dólares y los pesos, en la que el encaje legal podía mantenerse en forma de billetes de pesos, dólares o moneda fraccionaria nacional. Se dejaba a los bancos la opción transitoria de depositar la proporción “que les convenga” de esos recursos en el Banco Central.

A tono con tales preocupaciones, entre el 7 y el 28 de noviembre de 1947 se llevaron a cabo dieciséis inspecciones en las oficinas principales y las sucursales de los bancos comerciales. Por lo que se desprende de la memoria de ese año, las inspecciones se limitaron a contabilizar la existencia monetaria. El primer resultado fue que en las bóvedas de los tres bancos comerciales y sus trece sucursales había 10,463,526 dólares y pesos, a los que se agregaban 4,165,000 dólares en el Banco Central.

Aunque no se da ningún detalle, se concluye que se cumplían las disposiciones sobre encaje legal “en exceso”. En los años subsiguientes se mantuvo la tónica de que

las inspecciones se llevasen a cabo en todas las sucursales por separado. A menudo se trasladaba el mismo superintendente, incluso a sucursales en otros lugares del país. De manera invariable se consignaba que los bancos “se encontraban dentro de las disposiciones legales que rigen el encaje legal y que la existencia de sus efectivos verificados estaba de conformidad con los libros de contabilidad”.⁵

Cuadro II.3 Disponibilidades de los bancos, noviembre 1947	
Dólares	7,423,957.0
Pesos	2,533,452.0
Moneda subsidiaria nacional	506,517.0
Dólares en Banco Central	4,165,000.0
Total	14,691,000.0

Fuente: *Anuario estadístico de la República Dominicana, 1947.*

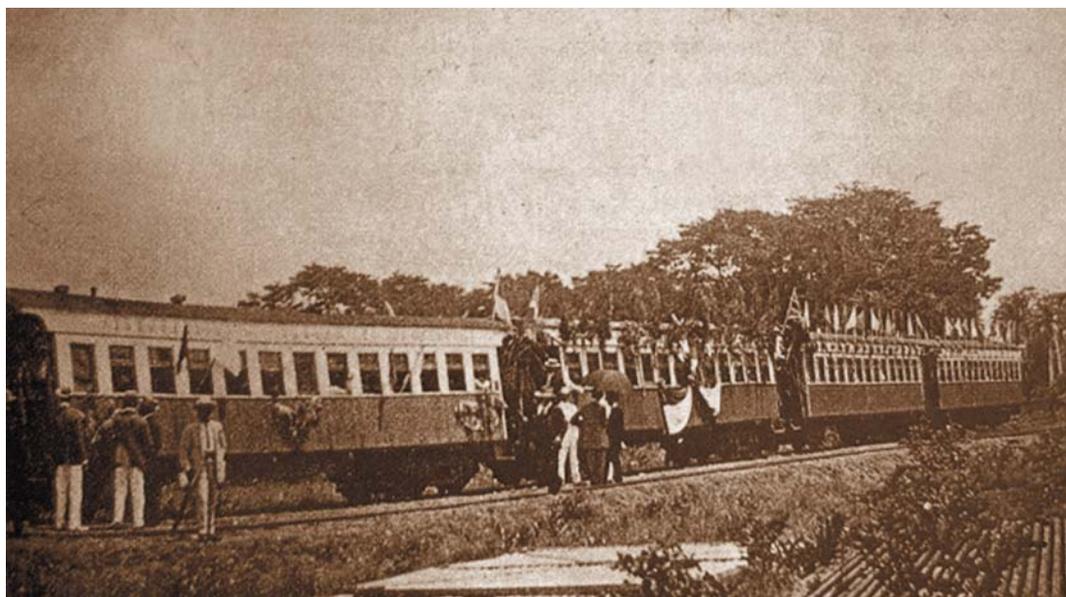
A partir del momento en que se dispuso el traspaso de varias compañías agrícolas e industriales al Banco Agrícola, estas quedaron también bajo la supervisión de la Superintendencia. Fueron las siguientes: Chocolatera Sánchez, Almacenes Generales de Depósitos, Salinas Nacionales, Minas de Sal y Yeso, Ferrocarriles Dominicanos, Mecanización Agrícola y Fábrica de Sacos y Cordelería. A veces se variaban las clasificaciones de las empresas, obviamente por decisión del propio Trujillo, quien procedía a reorganizarlas a su conveniencia.



Chocolatera Sánchez.

⁵ Superintendencia de Bancos, “Informe de 1948”, p. 253. Todos los informes anuales de la Superintendencia de Bancos, en caso de no tener referencia editorial, forman parte de las memorias de la Secretaría de Estado de Finanzas, que durante unos años se denominó de Tesoro y Crédito Público.

Desde el punto de vista conceptual, en un inicio el ámbito de las inspecciones no se apartó mucho del enunciado señalado anteriormente, como se observa en uno de los preámbulos de la memoria de 1952, en el que se expresa que se acordó “señalada consideración a las disposiciones legales vigentes, relativas a los tipos máximos de intereses, al monto de las inversiones que cada institución está autorizada a realizar, a los límites de operaciones de préstamos, a los respaldos crediticios, a los cálculos y composición de los encajes legales, a la correcta presentación de los balances y a otras disposiciones de no menos importancia”.⁶



Ferrocarril La Vega-Sánchez.

Dos años después se estableció una conexión entre las variables cubiertas por las inspecciones y las estadísticas que la Superintendencia consideraba necesario adjuntar a sus informes anuales.

Sobre los préstamos realizados por las instituciones bancarias, los depósitos individuales y comerciales, y de ahorros, los préstamos realizados por el Banco de Crédito Agrícola e Industrial de la República Dominicana, las inversiones en títulos públicos de los bancos comerciales y del Banco Central, la existencia de efectivo en caja y de los depósitos de los bancos comerciales en el Banco Central, compra y venta de divisas, promedio de los depósitos de los bancos comerciales y encajes legales requeridos, resumen de los depósitos vigentes en los bancos comerciales [...].⁷

⁶ Superintendencia de Bancos, “Memoria 1952”, p. 222.

⁷ Superintendencia de Bancos, “Memoria 1954”, p. 272.

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL LARGO PLAZO

El análisis de series que abarcan un período prolongado permite captar procesos que de otra manera no se apreciarían suficientemente. Sin embargo, tal análisis comporta problemas derivados de los cambios de metodología en la elaboración de las estadísticas y las cifras diferentes que sobre una misma variable ofrecen diversas instituciones.

Una primera dificultad se presenta en la incompatibilidad entre los datos provenientes de los Anuarios estadísticos y los de la serie histórica elaborada por el Banco Central. Como se observa en los cuadros II.2 y II.4 el brinco entre los valores de la cartera de préstamos en el período 1950-1954, provenientes de los Anuarios, y los de 1958-1959, primeros años de la serie del Banco Central, no puede responder más que a diferencias en la metodología de elaboración de ambas estadísticas. Por ello, se ha optado por no incorporar al análisis que sigue el período previo a 1958, limitándolo al realizado en páginas previas.

Cuadro II.4			
Relación cartera de crédito/Activos sistema financiero, %			
A fin de año:	Activos	Cartera de crédito	Cartera/Activos %
1958	160.20	122.70	76.6
1959	150.50	119.90	79.7
1960	139.60	86.00	61.6
1961	145.10	94.30	65.0
1962	178.40	111.50	62.5
1963	205.20	123.50	60.2
1964	199.60	146.80	73.5
1965	227.50	146.50	64.4
1966	255.30	158.70	62.2
1967	257.30	150.90	58.6
1968	314.60	190.20	60.5
1969	357.10	220.20	61.7
1970	402.50	250.50	62.2
1971	478.40	296.00	61.9
1972	554.00	381.30	68.8
1973	712.00	497.30	69.8
1974	1,382.30	972.00	70.3
1975	1,583.80	1,201.10	75.8
1976	1,809.80	1,369.10	75.6

CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

1977	2,055.20	1,574.20	76.6
1978	2,263.90	1,767.20	78.1
1979	2,615.60	2,007.50	76.8
1980	3,080.50	2,411.90	78.3
1981	4,030.00	2,980.60	74.0
1982	4,581.80	3,212.80	70.1
1983	4,801.30	3,631.40	75.6
1984	5,501.70	4,065.40	73.9
1985	6,762.50	4,973.90	73.6
1986	9,744.20	6,892.70	70.7
1987	11,400.40	8,445.70	74.1
1988	16,137.10	10,745.20	66.6
1989	21,753.40	14,695.20	67.6
1990	27,301.80	17,979.80	65.9
1991	37,306.20	20,895.60	56.0
1992	47,170.80	26,432.60	56.0
1993	54,368.90	30,328.00	55.8
1994	58,743.40	34,984.40	59.6
1995	68,608.70	40,590.60	59.2
1996	84,128.10	49,093.20	58.4
1997	91,997.90	61,413.70	66.8
1998	111,830.20	74,239.10	66.4
1999	141,240.40	94,220.70	66.7
2000	175,224.40	112,479.82	64.2
2001	217,713.30	142,224.97	65.3
2002	247,681.82	163,960.54	66.2
2003	329,394.20	180,131.83	54.7
2004	365,464.82	175,817.32	48.1
2005	420,282.29	200,103.64	47.6
2006	469,491.10	243,061.84	51.8
2007	536,455.47	300,263.19	56.0
2008	597,727.51	352,477.69	59.0
2009	675,416.84	395,080.95	58.5
2010	777,006.88	450,069.59	57.9
2011	890,222.68	499,324.28	56.1

Fuente: Hasta 1999 datos de la serie histórica del Banco Central; desde 2000, datos de la Superintendencia de Bancos.

De acuerdo con la serie de estadísticas financieras (1958-2011), preparada por el Departamento de Gestión de Riesgos y Estudios de la Superintendencia de Bancos, por amabilidad de su director, Jesús Geraldo Martínez, con la colaboración de Luisa Ericka Pérez (cuadro anexo II.1), hasta 1973 los datos disponibles corresponden a las variables financieras de la banca comercial. A partir de 1974, estas series incluyen los datos de los intermediarios financieros no monetarios publicados por el Banco Central en el CD-Room interactivo “Estadísticas del Banco Central de la República Dominicana: 1947-2003”. Esto genera un incremento significativo de la relación activos/PIB, por lo que se procedió a prolongar la serie relativa solo a la banca comercial, para analizar los datos homogéneos de las relaciones activos/PIB (cuadro anexo II.2).

Por el lado de los valores del PIB, ya se ha visto que hubo cálculos retrospectivos desde inicios de la década de 1940, dirigidos a tener una idea de la evolución inmediatamente previa de la economía dominicana. Esos estimados no fueron tomados en cuenta posteriormente para fines de elaboración de series estadísticas. El Banco Central comenzó a realizar cálculos acerca del PIB desde su propia fundación en 1947, aunque solo comenzó series oficiales a partir de 1950. Hoy día, sin embargo, la recopilación de esta variable realizada por la propia institución comienza en 1958, es decir, nueve años después de montada la serie. No está establecido por qué se omitió el grueso de la década de 1950, pero es probable que se haya debido a una consideración crítica de la fiabilidad de los datos.

Otro problema que se enfrenta con la serie histórica del PIB a precios corrientes –que es la que se relaciona con las variables financieras– es el cambio de metodología que se operó en 1991, que resulta en una modificación importante en los valores estimados de esa variable; por ejemplo, en el primer año de aplicación, la nueva metodología arroja valores superiores en 28% a los que resultan con la metodología anterior. Estas variaciones en el estimado del PIB producen saltos bruscos en las relaciones entre esa variable y las financieras, lo que dificulta el análisis de las series históricas cuando desaparecen los valores del PIB según la metodología anterior. En el cuadro II.5 se ha tratado de soslayar este problema presentando valores alternativos (según la metodología empleada) que permiten solapar series disímiles.

Por lo tanto, estas series estadísticas a menudo tienen mayor valor para dar cuenta de espacios temporales restringidos, en los cuales la información es fundamentalmente homogénea y los procesos no presentan interrupciones que dificulten la claridad de su percepción.

Para fines generales, la relación clave en el largo plazo, y aun en ciertos aspectos de la coyuntura, es entre activos y PIB. Los demás coeficientes apuntan a aspectos más específicos sobre determinados comportamientos del sistema bancario, por lo que tienen menos importancia en la perspectiva del largo plazo. Desde luego, permiten apreciar procesos coyunturales de cierta relevancia, que tienen que ver con decisiones de los agentes del sistema financiero o bien con situaciones que se les impusieron por el funcionamiento global de la economía.

A partir de estas series cuantitativas se puede formular la tesis sobre la correlación positiva entre el crecimiento de la economía y la participación del sector financiero en el PIB. Entre 1959 y 1961, años de crisis abierta de la dominación trujillista, el PIB, a precios constantes, según se observa en el cuadro del anexo II.3, se mantuvo fundamentalmente estancado: aunque en 1960 experimentó un crecimiento de 4.9%, en 1961 retornó prácticamente al valor de 1959, ligeramente por debajo de 770 millones. En esos mismos años el coeficiente de activos de la banca comercial sobre el PIB a precios corrientes se redujo desde 22.4% en 1958 a 19.3% en 1960 y 21.0% en 1961. Es llamativo que los activos del sector bancario llegaran a un mínimo de 139.6 millones en 1960 frente a 160.2 millones de 1958. En la larga serie del cuadro II.4 se observa que únicamente en 1964 se registró otra ligera caída en los activos bancarios, de apenas 2.7%.

Cuadro II.5				
Relación activos banca comercial y sistema financiero /PIB corriente (%)				
A fin de año:	Act. Bca. Comerc.*/ PIB, %	Act. Bca. Comerc.*/ PIB NM**, %	Act. Sist. Financ/PIB, %	Act. Sist. Financ/PIB NM**, %
1958	22.4			
1959	21.6			
1960	19.3			
1961	21.0			
1962	20.4			
1963	20.7			
1964	18.4			
1965	24.8			
1966	25.1			
1967	23.1			
1968	27.1			
1969	26.9			
1970	27.1			
1971	28.7			
1972	27.9			
1973	30.4			
1974	36.1		47.2	
1975	32.5		44.0	
1976	33.2		45.8	
1977	32.0		44.8	
1978	32.9		47.8	
1979	32.1		47.6	
1980	29.6		45.6	
1981	32.3		53.3	
1982	32.8		55.4	
1983	28.9		52.1	

Cuadro II.5				
Relación activos banca comercial y sistema financiero				
/PIB corriente (%) - Continuación				
A fin de año:	Act. Bca. Comerc.*/ PIB, %	Act. Bca. Comerc.*/ PIB NM**, %	Act. Sist. Financ/PIB, %	Act. Sist. Financ/PIB NM**, %
1984	26.2		47.5	
1985	23.5		43.1	
1986	31.8		54.8	
1987	27.4		50.9	
1988	27.8		49.1	
1989	29.0		51.3	
1990	26.4		45.3	
1991	23.1	18.0	38.7	30.2
1992	24.4	19.1	41.9	32.7
1993	26.5	19.9	44.6	33.5
1994	25.3	19.1	42.7	32.1
1995	26.0	20.0	42.3	32.5
1996	28.9	22.7	45.9	36.0
1997	30.8	24.1	42.8	33.5
1998	33.5	26.0	46.2	35.9
1999	37.3	30.2	50.7	41.1
2000	41.0	34.1	54.2	45.1
2001	45.2	39.8	59.5	52.4
2002	48.4	42.0	61.6	53.4
2003	51.9	42.8	64.6	53.3
2004		31.4		40.2
2005		32.3		41.2
2006		31.4		39.5
2007		32.1		39.3
2008		30.9		37.9
2009		32.6		40.2
2010		40.9		40.9
2011		-		42.0

*Activos banca comercial: hasta 1999, datos de la serie histórica del Banco Central; desde el año 2000 se toman datos de la Superintendencia de Bancos. Desde 1996 la banca comercial se transformó en banca múltiple.

** N.M.: PIB a precios corrientes según nueva metodología del Banco Central.

En los años siguientes a la muerte de Trujillo, probablemente por el ambiente de incertidumbre que provocaba la inestabilidad política, la recuperación del PIB inicialmente mostró un ritmo mayor que el de los activos bancarios. Es curioso que fuese en 1965, año de la Revolución de Abril y de caída en el PIB, cuando la relación activos banca comercial/PIB sobrepasó el valor mostrado en 1958, para alcanzar un 24.8%. El incremento en este coeficiente no se generó únicamente por la disminución del PIB, puesto que los activos se elevaron desde 199.6 a 227.5 millones.

A partir de 1966 se entró en una fase sostenida de incremento de la profundidad bancaria. Del nivel promedio de 20.7% en 1961-1963, se pasó a 25.1% en 1966, siguió a 27.1% en 1970 y culminó en 36.1% en 1974. Este crecimiento tan acelerado del coeficiente activos de la banca comercial/PIB respondió, todavía con mayor claridad que en períodos anteriores, a los efectos favorables del crecimiento sobre la dinámica de los activos bancarios. Lo que subyacía era que la economía dominicana había crecido en el quinquenio anterior (1969-1973) a un ritmo promedio de 11.3% anual.

En 1974 las magnitudes de las principales variables bancarias experimentaron un salto impresionante: según las cifras de la serie histórica del Banco Central (relativas a la banca comercial), los activos crecieron en 48.5%, evolución originada fundamentalmente en el incremento de los depósitos a la vista de la banca en el Banco Central (108.2%) y en un incremento de 43.5% en el crédito interno; según las cifras de la Superintendencia (relativas a todo el sistema financiero), los activos del conjunto del sistema se incrementaron ese año en 94.1% y la cartera de crédito en 95.5% (ver cuadro anexo II.1). La contrapartida de esta dinámica de los activos de la banca se ubica en la registrada por los depósitos del público, que crecieron en 43.6%. Se puede resumir, en consecuencia, que 1974 fue un año de enorme expansión en la liquidez de la economía, posiblemente por el incremento de 44.0% en el valor de las exportaciones. Sin embargo, el PIB real perdió parte de su dinamismo anterior, pues solo creció en 6.0%.

A partir de 1974 el valor del coeficiente activos del sistema financiero/PIB muestra una tendencia a mantenerse estancado por debajo del 50% (también la relación activos bancarios/PIB se mantiene por debajo del valor alcanzado en 1974); solo en años contados se supera ese valor. El nuevo despegue de los activos del sistema financiero se produjo a partir de 1999, como se observa en las diversas mediciones que figuran en el cuadro II.5, dependiendo de la serie de PIB que se utilice. Medida contra las más recientes estimaciones del PIB a precios corrientes, la relación activos del sistema financiero/PIB aumentó desde 35.9 en 1998 hasta 53.4% y 53.3% en 2002 y 2003, cuando estalló la crisis de tres de los principales bancos.

El último aspecto relevante de esta serie es el comportamiento en la casi década transcurrida entre 2003 y 2011. Como se acaba de ver, la relación activos/PIB había alcanzado un máximo en 2003, tanto para la banca, ya transformada en banca múltiple, como para el conjunto del sistema financiero. Ahora bien, en 2004, cuando se hizo sentir el impacto de los gigantescos fraudes, por efecto de las quiebras de los bancos que los realizaron, se produjo un desplome de ese coeficiente desde ese 53.3% a 40.2%, valor que no se logró superar en los años posteriores. Tan solo en 2011 se observa una leve elevación hasta 42.0%, muy inferior al predominante en los años previos a las quiebras. El efecto de esta situación fue tan intenso que ocasionó que el coeficiente activos/PIB no se recuperara hasta el día de hoy. Este coeficiente no se correspondió con la dinámica de crecimiento de la economía desde 2005.

Pero con todas las oscilaciones registradas, evidentemente, se produjo un crecimiento sostenido en la relación examinada. Analizando el indicador de profundidad financiera de la banca comercial, se observa que la relación activos/PIB, que alcanzó un promedio de 22% en promedio en los años 1958-1959, aumentó a 36.1% en 1974 y posteriormente a 51.9 en 2003. Aunque después de ese año se experimentó el retroceso visto, la serie que incorpora la nueva medición del PIB muestra que, de todas formas, la relación activos bancarios/PIB se mantiene considerablemente por encima de los valores históricos. Una evolución paralela se tiene cuando se analizan las series de activos del sistema financiero y PIB.

Con relación a la participación de la banca comercial en el sistema financiero, se observa una disminución desde 77% en 1974 a 54% en 1987. Es a partir de 1990 (con la reforma del sector financiero) y sobre todo de 1995 cuando se retoma un peso creciente de la banca en el sistema, que alcanza un promedio del 80% de los activos del sistema financiero durante el período 2003-2011.

Cuadro II.6			
Activos banca/Activos sistema financiero			
1974	0.77	1993	0.59
1975	0.74	1994	0.59
1976	0.72	1995	0.62
1977	0.71	1996	0.63
1978	0.69	1997	0.72
1979	0.68	1998	0.72
1980	0.65	1999	0.74
1981	0.61	2000	0.76
1982	0.59	2001	0.76
1983	0.56	2002	0.79
1984	0.55	2003	0.80
1985	0.55	2004	0.78
1986	0.58	2005	0.78
1987	0.54	2006	0.80
1988	0.57	2007	0.82
1989	0.57	2008	0.81
1990	0.58	2009	0.81
1991	0.60	2010	0.82
1992	0.58	2011	0.83

Fuente: Hasta 1999, datos de la serie histórica del Banco Central, desde 2000, datos de la Superintendencia.

La conclusión plausible que tiene esta dinámica radica en que las reformas que se introdujeron en el sistema financiero a partir de 1991 y sobre todo de 1993, que

culminaron en la Ley Monetaria y Financiera 183-02, de 2002, despejaron obstáculos que impedían la expansión de la banca múltiple. Adicionalmente estas reformas contribuyeron a disminuir impactos negativos que había registrado el sistema financiero hasta esos años, como la quiebra de algunos de los principales bancos y notoriamente de la generalidad de las llamadas financieras comerciales.

CUADRO ANEXO II. 1
Estadísticas financieras. Serie Superintendencia de Bancos. 1958-agosto 2012
Valores en millones de pesos y porcentajes

A fin de año:	Producto Interno Bruto nominal*	Activos	Tasa de crecimiento nominal (%)	Activos % PIB*	Disponibilidades	Tasa de crecimiento nominal (%)	Cartera de crédito
1958	714.4	160.20		22.42	32.00		122.70
1959	696.6	150.50	-6.1	21.60	25.60	-20.0	119.90
1960	722.9	139.60	-7.2	19.31	45.80	78.9	86.00
1961	691.2	145.10	3.9	20.99	42.30	-7.6	94.30
1962	876.0	178.40	22.9	20.37	48.50	14.7	111.50
1963	991.5	205.20	15.0	20.70	64.20	32.4	123.50
1964	1,085.3	199.60	-2.7	18.39	39.00	-39.3	146.80
1965	916.0	227.50	14.0	24.84	57.60	47.7	146.50
1966	1,016.0	255.30	12.2	25.13	75.30	30.7	158.70
1967	1,114.6	257.30	0.8	23.08	83.70	11.2	150.90
1968	1,162.2	314.60	22.3	27.07	98.70	17.9	190.20
1969	1,325.4	357.10	13.5	26.94	110.10	11.6	220.20
1970	1,485.5	402.50	12.7	27.10	116.00	5.4	250.50
1971	1,666.5	478.40	18.9	28.71	138.40	19.3	296.00
1972	1,987.4	554.00	15.8	27.88	134.10	-3.1	381.30
1973	2,344.8	712.00	28.5	30.37	161.30	20.3	497.30
1974	2,925.7	1,382.30	94.1	47.25	324.50	101.2	972.00
1975	3,599.2	1,583.80	14.6	44.00	284.80	-12.2	1,201.10
1976	3,951.5	1,809.80	14.3	45.80	320.90	12.7	1,369.10
1977	4,587.1	2,055.20	13.6	44.80	350.50	9.2	1,574.20
1978	4,734.4	2,263.90	10.2	47.82	369.40	5.4	1,767.20
1979	5,498.8	2,615.60	15.5	47.57	458.00	24.0	2,007.50
1980	6,761.3	3,080.50	17.8	45.56	527.10	15.1	2,411.90
1981	7,561.3	4,030.00	30.8	53.30	871.40	65.3	2,980.60
1982	8,267.4	4,581.80	13.7	55.42	1,010.30	15.9	3,212.80
1983	9,220.6	4,801.30	4.8	52.07	827.40	-18.1	3,631.40
1984	11,594.0	5,501.70	14.6	47.45	988.80	19.5	4,065.40
1985	15,701.8	6,762.50	22.9	43.07	1,110.90	12.3	4,973.90
1986	17,780.7	9,744.20	44.1	54.80	2,096.60	88.7	6,892.70
1987	22,403.6	11,400.40	17.0	50.89	1,659.20	-20.9	8,445.70
1988	32,850.5	16,137.10	41.5	49.12	3,381.90	103.8	10,745.20
1989	42,393.0	21,753.40	34.8	51.31	3,782.80	11.9	14,695.20
1990	60,305.2	27,301.80	25.5	45.27	4,464.10	18.0	17,979.80
1991	123,426.00	37,306.20	36.6	30.2	7,812.30	75.0	20,895.60
1992	144,063.30	47,170.80	26.4	32.7	8,905.10	14.0	26,432.60
1993	162,205.10	54,368.90	15.3	33.5	11,643.70	30.8	30,328.00
1994	182,840.30	58,743.40	8.0	32.1	9,876.20	-15.2	34,984.40
1995	211,024.60	68,608.70	16.8	32.5	11,549.20	16.9	40,590.60

CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

Tasa de crecimiento nominal (%)	Cartera de crédito% PIB*	Cartera vencida total	Nivel de morosidad	Captaciones	Tasa de crecimiento nominal (%)	Captaciones % PIB*	Índice de solvencia	Disponibilidades / depósitos
	17.17			126.70		17.73		25.3
-2.3	17.21			104.10	-17.8	14.94		24.6
-28.3	11.90			106.60	2.4	14.75		43.0
9.7	13.64			106.50	-0.1	15.41		39.7
18.2	12.73			104.70	-1.7	11.95		46.3
10.8	12.46			123.20	17.7	12.43		52.1
18.9	13.53			109.90	-10.8	10.13		35.5
-0.2	15.99			129.20	17.6	14.10		44.6
8.3	15.62			140.20	8.5	13.80		53.7
-4.9	13.54			144.50	3.1	12.96		57.9
26.0	16.37			178.20	23.3	15.33		55.4
15.8	16.61			211.40	18.6	15.95		52.1
13.8	16.86			254.00	20.2	17.10		45.7
18.2	17.76			298.30	17.4	17.90		46.4
28.8	19.19			367.40	23.2	18.49		36.5
30.4	21.21			462.30	25.8	19.72		34.9
95.5	33.22			748.90	62.0	25.60		43.3
23.6	33.37			883.80	18.0	24.56		32.2
14.0	34.65			955.80	8.1	24.19		33.6
15.0	34.32			1,129.30	18.2	24.62		31.0
12.3	37.33			1,197.10	6.0	25.29		30.9
13.6	36.51			1,370.00	14.4	24.91		33.4
20.1	35.67			1,551.90	13.3	22.95		34.0
23.6	39.42			1,927.70	24.2	25.49		45.2
7.8	38.86			2,272.40	17.9	27.49		44.5
13.0	39.38			2,584.00	13.7	28.02		32.0
12.0	35.06			3,051.50	18.1	26.32		32.4
22.3	31.68			3,919.00	28.4	24.96		28.3
38.6	38.77			6,353.50	62.1	35.73		33.0
22.5	37.70			7,310.20	15.1	32.63		22.7
27.2	32.71			9,839.10	34.6	29.95		34.4
36.8	34.66			13,069.80	32.8	30.83		28.9
22.4	29.81			16,410.30	25.6	27.21		27.2
16.2	16.9			23,464.00	43.0	19.0		33.3
26.5	18.3			30,685.00	30.8	21.3		29.0
14.7	18.7			36,416.20	18.7	22.5		32.0
15.4	19.1			38,548.30	5.9	21.1		25.6
16.0	19.2			45,493.10	18.0	21.6		25.4

CUADRO ANEXO II. 1 (continuación)
Estadísticas financieras. Serie Superintendencia de Bancos. 1958-agosto 2012
Valores en millones de pesos y porcentajes

A fin de año:	Producto Interno Bruto nominal*	Activos	Tasa de crecimiento nominal (%)	Activos % PIB*	Disponibilidades	Tasa de crecimiento nominal (%)	Cartera de crédito
1996	233,833.30	84,128.10	22.6	36.0	13,045.20	13.0	49,093.20
1997	274,423.90	91,997.90	9.4	33.5	15,389.80	18.0	61,413.70
1998	311,282.80	111,830.20	21.6	35.9	20,670.50	34.3	74,239.10
1999	343,745.30	141,240.40	26.3	41.1	21,243.40	2.8	94,220.70
2000	388,301.90	175,224.40	24.1	45.1	33,801.73	59.1	112,479.82
2001	415,520.90	217,713.30	24.2	52.4	39,984.64	18.3	142,224.97
2002	463,624.30	247,681.82	13.8	53.4	39,198.05	-2.0	163,960.54
2003	617,988.90	329,394.20	33.0	53.3	81,006.36	106.7	180,131.83
2004	909,036.80	365,464.82	11.0	40.2	86,047.34	6.2	175,817.32
2005	1,020,002.00	420,282.29	15.0	41.2	102,751.31	19.4	200,103.64
2006	1,189,801.90	469,491.10	11.7	39.5	113,363.95	10.3	243,061.84
2007	1,364,210.30	536,455.47	14.3	39.3	127,770.60	12.7	300,263.19
2008	1,576,162.80	597,727.51	11.4	37.9	139,466.25	9.2	352,477.69
2009	1,678,762.60	675,416.84	13.0	40.2	143,808.82	3.1	395,080.95
2010•	1,901,896.70	777,006.88	15.0	40.9	154,846.88	7.7	450,069.59
2011	2,119,301.80	890,222.68	14.6	42.0	176,949.98	14.3	499,324.28
Jun-12	2,180,945.60	905,417.38	1.7	41.5	179,972.07	1.7	507,220.66
Ago-12 ^P	2,250,040.65	950,548.16	6.8	42.2	187,579.53	6.0	534,641.98

CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

Tasa de crecimiento nominal (%)	Cartera de crédito% PIB*	Cartera vencida total	Nivel de morosidad	Captaciones	Tasa de crecimiento nominal (%)	Captaciones % PIB*	Índice de solvencia	Disponibilidades / depósitos
20.9	21.0			55,013.50	20.9	23.5		23.7
25.1	22.4			67,548.20	22.8	24.6		22.8
20.9	23.8			79,742.60	18.1	25.6		25.9
26.9	27.4			97,316.90	22.0	28.3		21.8
19.4	29.0	2,964.69	2.64	126,415.72	29.9	32.6	12.81	26.7
26.4	34.2	3,345.25	2.35	164,015.65	29.7	39.5	14.10	24.4
15.3	35.4	9,399.59	5.73	183,406.58	11.8	39.6	14.85	21.4
9.9	29.1	16,121.90	8.95	257,383.44	40.3	41.6	12.37	31.5
-2.4	19.3	12,367.10	7.03	296,777.27	15.3	32.6	18.75	29.0
13.8	19.6	12,379.66	6.19	347,396.62	17.1	34.1	18.15	29.6
21.5	20.4	11,776.88	4.85	384,838.27	10.8	32.3	17.48	29.5
23.5	22.0	13,076.87	4.36	439,067.36	14.1	32.2	16.73	29.1
17.4	22.4	12,539.53	3.56	478,603.35	9.0	30.4	17.15	29.1
12.1	23.5	16,204.77	4.10	555,386.43	16.0	33.1	17.44	25.9
13.9	23.7	13,630.30	3.03	637,474.26	14.8	33.5	16.10	24.3
10.9	23.6	14,308.15	2.87	719,730.66	12.9	34.0	17.33	24.6
1.6	23.3	16,411.17	3.24	755,728.65	5.0	34.7	18.59	23.8
7.1	23.8	18,271.95	3.42	783,321.61	8.8	34.8		23.9

Fuentes: Instrumental Estadístico del Banco Central de la República Dominicana 1947-2003. (Hasta el año 1999). Informaciones remitidas por las Entidades de Intermediación Financiera a la Superintendencia de Bancos. (Período 2000-2012).

Notas: • A partir del año 2010, se excluyen las informaciones de las entidades en proceso de transformación y/o liquidación voluntaria. P: Información preliminar.

CUADRO ANEXO II.2

Estadísticas históricas del Sistema Financiero. Activos/PIB (millones y %)

A fin de:	Act. Banca comercial (BC)	Act. Sist. Financiero. (SB)	PIB. A precios corrientes	PIB. Nueva metodología	Act. Banca comercial / PIB, %	Act. Bca. comercial/ PIB NM, %	Act. Sist. Finc/ PIB, %	Act. Sist. Financ/ PIB NM, %	Activos Bca. comercial/ Sist. Financ.
1958	160.2	160.2	714.4		22.4				
1959	150.5	150.5	696.6		21.6				
1960	139.6	139.6	722.9		19.3				
1961	145.1	145.1	691.2		21.0				
1962	178.4	178.4	876.0		20.4				
1963	205.2	205.2	991.5		20.7				
1964	199.6	199.6	1,085.3		18.4				
1965	227.5	227.5	916.0		24.8				
1966	255.3	255.3	1,016.0		25.1				
1967*	257.3	257.3	1,114.6		23.1				
1968	314.6	314.6	1,162.2		27.1				
1969	357.1	357.1	1,325.4		26.9				
1970	402.5	402.5	1,485.5		27.1				
1971	478.4	478.4	1,666.5		28.7				
1972	554.0	554.0	1,987.4		27.9				
1973	712.0	712.0	2,344.8		30.4				
1974	1,057.6	1,382.3	2,925.7		36.1		47.2		76.5
1975	1,169.1	1,583.8	3,599.2		32.5		44.0		73.8
1976	1,311.5	1,809.8	3,951.5		33.2		45.8		72.5
1977	1,467.4	2,055.2	4,587.1		32.0		44.8		71.4
1978	1,555.4	2,263.9	4,734.4		32.9		47.8		68.7
1979	1,767.5	2,615.6	5,498.8		32.1		47.6		67.6
1980	2,000.4	3,080.5	6,761.3		29.6		45.6		64.9
1981	2,439.2	4,030.0	7,561.3		32.3		53.3		60.5
1982	2,712.2	4,581.8	8,267.4		32.8		55.4		59.2
1983	2,669.1	4,801.3	9,220.6		28.9		52.1		55.6
1984	3,035.7	5,501.7	11,594.0		26.2		47.5		55.2
1985	3,689.0	6,762.5	15,701.8		23.5		43.1		54.6
1986	5,649.2	9,744.2	17,780.7		31.8		54.8		58.0

1987	6,127.6	11,400.4	22,403.6		27.4			50.9		53.7
1988	9,125.8	16,137.1	32,850.5		27.8			49.1		56.6
1989	12,309.8	21,753.4	42,393.0		29.0			51.3		56.6
1990	15,948.2	27,301.8	60,305.2		26.4			45.3		58.4
1991	22,215.2	37,306.2	96,333.0	123,426.0	23.1	18.0		38.7	30.2	59.5
1992	27,521.5	47,170.8	112,697.7	144,063.3	24.4	19.1		41.9	32.7	58.3
1993	32,306.9	54,368.9	121,808.3	162,205.1	26.5	19.9		44.6	33.5	59.4
1994	34,833.4	58,743.4	137,566.4	182,840.3	25.3	19.1		42.7	32.1	59.3
1995	42,238.1	68,608.7	162,282.6	211,024.6	26.0	20.0		42.3	32.5	61.6
1996	52,996.5	84,128.1	183,361.2	233,833.3	28.9	22.7		45.9	36.0	63.0
1997	66,225.5	91,997.9	214,863.7	274,423.9	30.8	24.1		42.8	33.5	72.0
1998	80,950.7	111,830.2	241,977.1	311,282.8	33.5	26.0		46.2	35.9	72.4
1999	103,951.6	141,240.4	278,629.6	343,745.3	37.3	30.2		50.7	41.1	73.6
2000	132,541.8	175,224.4	323,430.3	388,301.9	41.0	34.1		54.2	45.1	75.6
2001	165,515.6	217,713.3	366,205.4	415,520.9	45.2	39.8		59.5	52.4	76.0
2002	194,677.0	247,681.8	401,883.2	463,624.3	48.4	42.0		61.6	53.4	78.6
2003	264,760.6	329,394.2	509,965.4	617,988.9	51.9	42.8		64.6	53.3	80.4
2004	285,249.2	365,464.8		909,036.8		31.4			40.2	78.1
2005	329,568.1	420,282.3	1,020,002.0			32.3			41.2	78.4
2006	373,857.4	469,491.1	1,189,801.9			31.4			39.5	79.6
2007	438,578.4	536,455.5	1,364,210.3			32.1			39.3	81.8
2008	486,748.6	597,727.5	1,576,162.8			30.9			37.9	81.4
2009	548,015.0	675,416.8	1,678,762.6			32.6			40.2	81.1
2010	637,352.2	777,006.9	1,901,896.7			40.9			40.9	82.1
2011	739,081.9	890,222.7	2,119,301.8			42.0			42.0	83.0

Fuentes: Activos banca comercial (luego múltiple); hasta 1999 datos de la serie histórica del Banco Central; desde el año 2000 datos suministrados por la Superintendencia de Bancos.

N.M.: PIB a precios corrientes según nueva metodología del Banco Central.

Nota: La banca comercial se transformó en banca múltiple en la década de 1990, lo que implicó la fusión de bancos comerciales con bancos de desarrollo e hipotecarios y la potestad de los bancos para realizar las operaciones de estos dos últimos tipos de bancos y otras antes no contempladas.

CUADRO ANEXO II.3	
PIB a precios constantes	
Millones de pesos	
Precios 1962	
1952	557.8
1953	550.7
1954	582.5
1955	618.8
1956	680.2
1957	723.3
1958	762.0
1959	766.5
1960	803.9
1961	768.8
1962	876.3
1963	918.9
1964	978.3
1965	841.7
1966	944.5
1967	1,035.4
1968	1,040.4
1969	1,167.1
1970	1,286.6
Precios 1970	
1970	1,485.5
1971	1,647.0
1972	1,818.2
1973	2,052.7
1974	2,175.9
1975	2,288.9
1976	2,442.9
1977	2,564.6
1978	2,619.5
1979	2,738.2
1980	2,956.4
1981	3,082.9
1982	3,135.3
1983	3,280.4
1984	3,321.5
1985	3,251.0

CREACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

1986	3,365.5	
1987	3,706.0	
1988	3,785.9	
1989	3,952.5	
1990	3,736.9	Precios 1991
1991	3,772.2	123,426.0
1992	4,073.1	136,402.0
1993	4,193.6	146,253.8
1994	4,375.0	149,622.4
1995	4,579.3	157,842.1
1996	4,907.4	169,098.4
1997	5,307.6	182,633.5
1998	5,702.0	195,437.2
1999	6,166.7	208,561.5
2000	6,644.9	220,359.0
2001*	6,910.0	224,345.8
2002*	7,206.7	237,331.4
2003*	7,175.3	236,730.1
2004*		239,835.9
2005*		262,051.3
2006*		290,015.2
2007*		314,592.9
2008*		331,126.8
2009*		342,564.1
2010*		369,117.0
2011*		385,664.2

Fuente: Banco Central de la República Dominicana.

* Valores provisionales.

CAPÍTULO III

EVOLUCIÓN DURANTE LA ÚLTIMA ETAPA DE TRUJILLO

ENTIDADES BANCARIAS EN LA DÉCADA DE 1950

Las actividades de la Superintendencia de Bancos pudieron mantenerse en planos restringidos a lo largo de la década de 1950 debido a que no se alteró la estructura del sistema bancario tras los cambios vistos.



Juan Alejandro Ibarra.

Escasaron las novedades. La primera fue la fundación del Banco de Crédito y Ahorros en 1949. Su principal propietario era Antonio Ibarra Fort, hijo de Juan Alejandro Ibarra, un conocido promotor inmobiliario que construyó la barriada de Villa Francisca a partir de 1912. Es posible que Trujillo autorizase la instalación de este banco como pretendida evidencia de que existía un clima de respeto a la inversión privada. De todas maneras, en ningún momento el Banco de Crédito y Ahorro llegó a una dimensión que pusiera en riesgo la primacía del Banco de Reservas. Al parecer, se planteó pagar tasas pasivas de interés superiores a las del Banco de Reservas. Esto ocasionó que algunos rentistas que basaban sus inversiones en préstamos con garantía hipotecaria, lo que era común en la época, depositaran dinero en cuentas de ahorro de este banco.

En los años 50 no se fundó ningún otro banco, por lo que el crecimiento del sistema se limitó a acompañar el dinamismo del PIB. Pero esto no requería de un sistema bancario moderno, ya que el crédito no desempeñaba una función clave en el esquema prevaleciente de formación de capitales controlado por Trujillo con participación del Estado.

La formalización del sistema monetario-financiero en 1947 no tuvo una incidencia significativa en ampliar la dimensión del sistema bancario. Lo único relevante radicó en que el gobierno pasó a tener información precisa de lo que acontecía con algunas variables bancarias que interesaban para el control económico y la estabilidad política. Sin embargo, como se verá más abajo, los dos organismos de la autoridad financiera pública no tuvieron que formular correctivos importantes al desenvolvimiento de la banca, por la razón aludida de que esta operaba de acuerdo a parámetros conservadores, dada su vinculación con el propio Estado o con casas matrices de bancos canadienses, ya reconocidos por su ortodoxia en el manejo de los negocios.

En síntesis, la banca mantuvo inalterada una estructura determinada por la coparticipación del Estado y el capital extranjero de origen canadiense. Las entidades de capital local eran todas de escaso monto, limitadas, con la excepción ya señalada, a las casas de préstamos de menor cuantía. Las entidades estatales fundamentalmente tenían el cometido de recoger los recursos del propio sector público y de hacer operaciones con fines de fomento. Por tanto, a pesar de disponer de una porción secundaria en el total de los activos del sector financiero, la banca extranjera era la que se distinguía por manejar los préstamos al sector privado.

Aunque los objetivos de los bancos estatales y extranjeros fueran distintos, ambos sectores gozaban de amplias garantías: los estatales de todo el tinglado de poder de Trujillo, por definición incuestionable e interesado en que las operaciones se realizaran correctamente; la banca extranjera disponía del respaldo de las casas matrices, lo que tenía indudable incidencia en una economía minúscula.

El sector estatal estaba dirigido por el Banco Central, que por ley no incluía operaciones comerciales por tener el cometido exclusivo de regular el desenvolvimiento del sector financiero nacional y su conexión con el exterior. El Banco Agrícola recibía cuantiosas sumas para su capitalización con el objetivo de incentivar el desarrollo productivo, sobre todo agrícola e industrial. Estaba supuesto a no obtener beneficios, por lo que desde su fundación presentó un perfil particular, distinto al de la banca comercial y asimilado a la banca de fomento. Únicamente el Banco de Reservas, el primero en crearse de la triada, tenía un propósito propiamente comercial, derivado de la recepción de depósitos del público. Empero, el grueso de los depósitos de este banco provenía de las instituciones estatales, todas obligadas por ley –como continúa siendo la norma hasta hoy– a operar con esa institución. Precisamente, la factibilidad inicial del Banco de Reservas provino del hecho de recibir los recursos de las aduanas, cuando cesó de funcionar la Receptoría de Aduanas de administración estadounidense, en 1940.



Bank of Nova Scotia.

Como se acaba de indicar, la banca extranjera estaba limitada a los canadienses The Royal Bank of Canada y Bank of Nova Scotia. Ambos podían reclamar la condición de veteranos experimentados, dignos de la confianza del público. Es elocuente que Trujillo no se planteara en ningún momento sacarlos de circulación, en lo que intervenía en primer término los límites de su relación sutil con los inversionistas extranjeros, pero también

la decisión de respetar áreas de su presencia por motivos técnicos y económicos. Era el caso sin duda de la banca, puesto que la presencia de los bancos extranjeros introducía una mínima competencia, saludable para el funcionamiento del sector y del conjunto de la economía.

El siguiente cuadro ofrece una visión del peso relativo de los bancos hacia el final de la dictadura. Se advierte que los dos bancos canadienses mantuvieron una porción significativa de los activos. Esto indica que operaban con eficacia y que, no obstante el rígido corporativismo trujillista, un sector importante del capital local y extranjero seguía prefiriendo relacionarse con ellos.

Cuadro III.1	
Activos de la banca, 1957	
(miles de pesos)	
Banco	
Banco Central	85,746
Banco de Crédito Agrícola e Industrial	190,188
Banco de Reservas	114,479
Banco de Crédito y Ahorros	2,612
The Royal Bank of Canada	24,937
The Bank of Nova Scotia	10,139
Total	428,102

Fuente: Superintendencia de Bancos, "Memoria anual 1957".

Se agregaban, por último, las casas de menor cuantía, previstas por la legislación desde mucho tiempo atrás, aunque en lo fundamental no sujetas a supervisión durante la década de 1950, sobre todo antes de la promulgación de la ley de 1955 sobre préstamos de menor cuantía, a la que se hará referencia más adelante. Entre las principales, que tenían sus locales en lugares céntricos de Santo Domingo, se encontraban las de Nadal, Sosa y la Compañía de Inversiones. De igual manera, en La Vega, Santiago y otras ciudades había entidades de ese género. El monto de sus activos era muy reducido, aunque no quedó contabilizado por no ser objeto de

verdadera supervisión. Un último componente del sistema bancario existente en los años postreros del trujillato fue la creación de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad en 1949. Aunque con una estructura propia, dependiente de los depositantes, operaba como una entidad pública.

Entre las atribuciones de la Superintendencia se incluyó el seguimiento a las operaciones de las compañías de seguros, pero más bien por razones políticas o de insuficiencia institucional. Otras novedades, como se observará, carecieron por igual de mayores consecuencias, como fue el caso del Instituto Nacional de la Vivienda y de una Bolsa de Valores que en realidad no prosperó. En buena medida, la competencia de los bancos privados se restringía a la ciudad de Santo Domingo. En el resto del país era casi exclusiva la predominancia del Banco de Reservas, que en 1954 contaba con nueve sucursales fuera del Distrito Nacional y una en Ciudad Trujillo. El Banco Agrícola tenía sucursales en una proporción importante de las provincias. Del lado de la banca privada, solamente el Royal Bank of Canada tenía cierta presencia en el interior, con cuatro sucursales (Santiago, Puerto Plata, La Romana y San Pedro de Macorís), mientras que el Banco de Crédito y Ahorro tenía sucursales en Bonao y Baní, cuyas operaciones debían ser insignificantes. Como expresión del pausado proceso de expansión bancaria, tres años después el Royal Bank estableció una sucursal en la avenida San Martín de la ciudad capital, el Nova Scotia otra en la ciudad de Santiago y el Banco de Crédito y Ahorros una en la avenida Braulio Álvarez, otra en el ensanche La Fe y una última en Santiago.



Antigua sede principal del Banco de Reservas.

Hasta los mismos finales del régimen de Trujillo se mantuvo tal situación, como se advierte en la distribución de los activos de esos bancos. En 1957, el 91.2% de los 428 millones de pesos contabilizados en las seis entidades que conformaban la banca pertenecía al Estado. Si se aísla el Banco Central y el Banco Agrícola, por no ser bancos comerciales, se observa que el Banco de Reservas manejaba el 75% de los activos de la banca comercial, en tanto que los dos bancos extranjeros solo llegaban al 23%.

A Trujillo no le interesaba la expansión bancaria en abstracto, puesto que hubiese conllevado un protagonismo de los grupos principales de la burguesía tradicional. El Banco de Reservas, por

tal razón, recibió el monopolio de las cuentas públicas desde su misma creación y el Banco Agrícola ejerció la exclusividad de la banca de fomento. La tolerancia a los

dos bancos canadienses se puede interpretar como producto de un cálculo político, con tal de que quedasen circunscritos a posiciones secundarias.

ESTRUCTURA ORGÁNICA Y PERSONAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS

En sus primeros años, la Superintendencia de Bancos era en extremo pequeña, lo que guardaba relación con sus limitadas prerrogativas y actividades. No solamente se contaba la empleomanía con los dedos de los pies y de las manos, sino que las funciones no estaban claramente deslindadas, por cuanto no había departamentos ni cualquier otro criterio de especialización de actividades por grupos de personas.

Se infiere que la categoría clave era la de inspector técnico, que solo con el tiempo fue dividida en tres escalas, además de la de inspector especial. El número de inspectores por lo demás era muy reducido, como se ve en el hecho de que en 1948 apenas ingresaron dos. Había además auxiliares, a los que se agregaban mecánógrafos y mensajeros.



Pedro Miguel Caratini.

Al parecer, en los hechos la dirección de las actividades técnicas la llevaba el segundo al mando, con el cargo de contador ayudante hasta 1957. De acuerdo a las memorias de los primeros años de la década de 1950, las personas que ostentaban las posiciones de inspectores o auxiliares fueron las siguientes: Josefina Bounpensiere, Joaquín Hernández, Ignacio Manuel González, Pedro Miguel Caratini, Manuel María Patín, Carlos Manuel Peña Frómata, Luis A. Martínez, Enrique García, Amadeo Serra, Germán Martínez, Julio Bodden, Sigfrido Objío, Osvaldo Suncar Méndez, Julio César Sardiñas, Rafael Arturo Núñez y Julio Oscar Félix Gimbernard.¹

En 1952 se produjo una reorganización administrativa, concebida para prestar los servicios con mayor eficacia, de la cual se desprendió un plan a diversos plazos. Se designaron nuevos inspectores y se les instruyó en los principios técnicos del sistema financiero para desempeñar sus funciones.

¹ Julio Oscar Félix Gimbernard fue designado superintendente de Bancos por el Gobierno de Reconstrucción Nacional, presidido por el general Antonio Imbert Barrera, por medio del decreto 92, de 9 de agosto de 1965. Su nombre no figura en la relación de superintendentes seguramente por haber entonces dos gobiernos en el país y por el hecho de no haber ejercido funciones, dado que las sedes de todos los bancos comerciales se encontraban en la zona del gobierno constitucionalista presidido por Francisco A. Caamaño. Información de Marcos Soto.

Un aspecto relevante de este plan fue la aprobación por el presidente de la República del Reglamento Interno, en el que se consagraron disposiciones sobre organización administrativa, con atribuciones y funciones del personal técnico y administrativo. Ese año se incorporaron nueve puestos, y se previeron creaciones adicionales para el futuro próximo. Entre ellos cabe destacar el de encargado de la Sección Técnica y de Inspección, el primer asomo de organización departamental. Es posible que en tal reorganización se introdujeran por primera vez las figuras de inspectores especiales, de larga impronta posterior, y la de un contador inspector, encargado del área propiamente contable.

LOS PRIMEROS SUPERINTENDENTES



Virgilio Álvarez Sánchez.

A pesar de las limitaciones en el desempeño de funciones y su escasa relevancia en el organigrama gubernamental, Trujillo procuró que la Superintendencia estuviera dirigida por figuras de peso, capaces y confiables para él y los restantes agentes económicos. Esto venía a resultar un equivalente de la presencia de técnicos extranjeros en el Banco de Reservas o de empresarios reconocidos en la Junta Monetaria. Aunque había una política financiera pautada por la ortodoxia y las recomendaciones de los constructores extranjeros del sistema, se expresaba el imperativo de infundir confianza y asegurar la eficacia requerida, lo que era responsabilidad del superintendente, no obstante su limitada relevancia efectiva, puesto que dependía de la Secretaría de Finanzas y giraba desde

entonces alrededor del Banco Central. Precisamente, una de las regularidades en la designación del funcionario consistía en su desempeño previo o posterior de funciones en el Banco Central o en oficinas del área financiera.

El primer superintendente fue Virgilio Álvarez Sánchez, una señal de la importancia que el régimen le concedía a la institución. Era hijo de Virgilio Álvarez Pina (Cucho), posiblemente el privado de más permanencia de Trujillo, no obstante el hecho de que cayó en desgracia en varias ocasiones. El hijo brillaba en la constelación de altos funcionarios, pues era objeto de las cortesías del mismo Trujillo, quien le pedía con frecuencia que lo acompañara a su lado en actos y ceremonias.

En otros casos pudieron ser escogidos sujetos carentes de las competencias específicas, pero que le otorgaban dignidad al cargo, como fue el de José Manuel Machado, uno de los que siguió a Álvarez Sánchez en 1951. Casi una década después fue designado rector de la Universidad, posición prestigiosa al tiempo que difícil.



Encuentro social de empleados de la Superintendencia de Bancos.

Otro superintendente que destacó fue S. Salvador Ortiz, considerado como uno de los primeros economistas del país, en extremo competente y dotado de un elevado nivel cultural. Era de los pocos funcionarios habitualmente consultados por Trujillo acerca de temas económicos. Por eso es de presumir que lo designó en el organismo cuando sobrevinieron tiempos difíciles en las postrimerías del régimen. Con cierta frecuencia, Trujillo llamaba por teléfono a Ortiz, sobre todo cuando fungía como presidente de los bancos del Estado. Trascendió que Ortiz era capaz de cuestionar posiciones del tirano sin temer las consecuencias. Al frente de la Superintendencia de Bancos, Ortiz se preocupó por dotarla de una biblioteca que tuviera no solo una bibliografía especializada, sino también que abarcara el mayor campo posible de temas económicos.

Cuadro III.2 Relación de superintendentes durante la época de Trujillo	
Superintendentes	Año de nombramiento
Virgilio Álvarez Sánchez	1947
José Manuel Machado	1949
Milton Messina	1954
Héctor García Godoy	1954
Fidel Méndez Núñez	1955
Héctor León Sturla	1956
Salvador Lluberés Peña	1956
Manuel E. de Pool	1959
Salvador Ortiz	1960
Antonio Tellado, hijo	1960
Milton Messina	1960

Normalmente Trujillo prefería que el titular durase poco tiempo, como parte de su estilo de rotar las posiciones elevadas del Estado para atemorizar a los cortesanos. Esto se advierte en la lista de los superintendentes hasta 1961, bastante extensa ya que algunos de ellos permanecían apenas unos meses.

Cuadro III.3	
Relación de los primeros vice-superintendentes	
Vice-superintendentes	Año de nombramiento
Servio Tulio Castaños	1957
Antonio Tellado, hijo	1959
Moisés Franco Llenas	1960

Es interesante que hubiese más estabilidad en el nombramiento de los contadores ayudantes, quienes en verdad eran los que dirigían técnicamente la institución, por cuanto se debió tener conciencia de que debían ser personas con experiencia bancaria. La posición cobró mayor relieve cuando se instituyó el puesto de vice-superintendente. Esos funcionarios, que en algunos momentos tuvieron otra designación, eran nombrados por decreto, previa recomendación del secretario de Finanzas.

SOSTENIMIENTO DE LA ENTIDAD

El artículo 7 de la Ley General de Bancos 1530 dispuso que el financiamiento de la Superintendencia debía provenir de una contribución pagada por todas las entidades financieras, conforme al monto de los activos de cada una. En una de sus primeras resoluciones, la Junta Monetaria determinó que tal contribución ascendería al 1/20 del 1% de los activos. Tal disposición implicaba que el grueso de los recursos provendría de los bancos estatales. Más aún, al inicio los dos bancos canadienses fueron beneficiados con exenciones de las cuotas que les correspondían, bajo el supuesto de que no se requería inspeccionarlos, medida que luego fue revocada.

Mientras tanto, se creó un Fondo Especial para la Superintendencia de Bancos por medio de la ley 2251, de 8 de febrero de 1950, que contemplaba las partidas de apropiaciones anuales por las leyes de gastos públicos y las transferencias de la Secretaría de Estado del Tesoro.

Se infiere de los informes anuales que los aportes comenzaron a operar en 1950. Hasta entonces, el financiamiento de la institución se basaba en transferencias del presupuesto de la Secretaría de Finanzas, seguramente muy pequeñas por no haberse reclutado mucha gente todavía.

En todos los casos consignados a partir de 1952 se establece que los presupuestos elaborados para la Ley de Gastos Públicos eran siempre cubiertos por las sumas que

arrojaban esas contribuciones y que quedaba un sobrante que posteriormente se traspasaba a la Secretaría de Finanzas.

Los años para los cuales se obtuvieron registros de esas asignaciones presupuestarias son los siguientes:

Cuadro III.4 Asignaciones presupuestarias a la Superintendencia de Bancos	
Año	Monto
1957	100,200
1958	105,700
1959	115,200
1960	124,300

Fuente: Memorias anuales.

La distribución de la carga, como se ha señalado, no pretendía gravar a los bancos canadienses o al minúsculo banco privado nacional, sino mantener la apariencia de institucionalidad que acordaba la independencia del organismo. Así se puede verificar en la distribución de la carga de 115,200 pesos en 1959:

Cuadro III.5 Aportes de los bancos al financiamiento de la Superintendencia de Bancos, 1959	
Banco	Monto de cuota
Banco Central	24,000
Banco de Reservas	42,000
Banco de Crédito Agrícola e Industrial	31,000
The Royal Bank of Canada	12,000
The Bank of Nova Scotia	4,000
Banco de Crédito y Ahorros	1,300
Monte de Piedad	900

Fuente: "Memoria anual 1959".

LOS LOCALES

Una de las manifestaciones palpables del carácter incipiente de la Superintendencia de Bancos durante su primera década fue la mudanza frecuente de su domicilio. Cuando fue creada, en 1947, se decidió ubicarla en el Banco Central, visto como una entidad madre hasta en ese aspecto. El primer lugar escogido para las dos nuevas instituciones fue la casona colonial que había servido de residencia al tirano Ulises Heureaux, en la calle Mercedes No. 38, hoy 52, sede actual de la Academia Dominicana de la Historia, la Academia de la Lengua y la Academia de Medicina. El Banco Central fue ubicado en el primer piso y la Superintendencia en parte del segundo. La secuencia de mudanzas ha podido ser establecida gracias al testimonio de Mairení Manzano y las investigaciones de Marcos Soto.

A inicios de 1951 se trasladó a escasas manzanas, a un piso completo del edificio El Palacio, de construcción bastante reciente, en El Conde esquina 19 de Marzo. En 1953 por primera vez se reubicó fuera del casco colonial, en el recién inaugurado edificio del Banco Agrícola, en el Malecón. En 1955 se mudó a la segunda planta de un local del Banco de Reservas, al lado de su nueva sede, en la Isabel la Católica esquina Mercedes, donde antes estuvo el City Bank y posteriormente la oficina principal de la Asociación Popular de Ahorros y Préstamos, lugar en el que operó por unos cuatro años. Ese espacio era compartido con la Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad. Al finalizar 1959 de nuevo pasó a la sede del Banco Central, enfrente de la actual. Esta última mudanza estuvo vinculada a la preocupación de Trujillo por llevar un control personal de la marcha de la banca ante la crisis general que socavaba al régimen.²



Una de las sedes de la Superintendencia en la calle Las Damas, donde está hoy la embajada de Francia.

Después de la muerte de Trujillo continuó por años la inestabilidad del asentamiento. Esto ponía de relieve la escasa relevancia que se acordaba a la Superintendencia de Bancos, que seguiría sin un local propio y digno.

No ha quedado claro cuándo se produjo el traslado a la antigua residencia de Ramón Imbert Rainieri (Moncho), en la hoy avenida Sarasota No. 28, donde vive en la actualidad Antonio Imbert Barrera, pero debió ser poco después de la muerte de Trujillo. No duró mucho tiempo ahí, volviendo a la zona colonial.

² No siempre coinciden las fuentes acerca de la cronología de las mudanzas: relatos de los veteranos, los informes de la Superintendencia y las notas de Marcos Soto.

EVOLUCIÓN DURANTE LA ÚLTIMA ETAPA DE TRUJILLO.



Antigua sede de la Superintendencia en la calle Isabel la Católica.
Hoy aloja el Centro Dominicano-Alemán.



En la segunda planta de este edificio, en la Isabel la Católica,
también funcionó la Superintendencia.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.
65 AÑOS DE HISTORIA.



Edificio El Palacio, segunda sede de la Superintendencia de Bancos.



Otra de las antiguas ubicaciones de la Superintendencia en la Isabel la Católica esquina Emiliano Tejera, donde estuvo el Banco Popular y hoy es el Museo de la Policía.

EVOLUCIÓN DURANTE LA ÚLTIMA ETAPA DE TRUJILLO.



Primer local del Banco Central.



La Superintendencia también funcionó donde está hoy Bienes Nacionales, en la Pedro Henríquez Ureña esquina Pedro A. Lluberes.

El nuevo lugar fue la Isabel la Católica No. 70, esquina Emiliano Tejera, donde con posterioridad se instaló el Banco Popular y en la actualidad se ubica el Museo Policial. En 1963 se mudó a otro local, muy próximo al anterior, también en la Isabel la Católica, frente al Banco de Reservas, donde funciona desde hace años el Centro Dominicano-Alemán. Luego se produjo el traslado al edificio de la Dirección General de Bienes Nacionales, en la Pedro Henríquez Ureña esquina Pedro A. Lluberés. En 1964 se reubicó en la Dirección General de Rentas Internas, en Las Damas esquina El Conde, hoy sede de la Embajada de Francia. Ahí se estabilizó por varios años, hasta la construcción del edificio inaugurado en 1969.³

Esos locales eran todos pequeños. Aun en los edificios modernos a la institución se le asignaba un espacio reducido. Casi todas las actividades se desarrollaban en un amplio salón, carente de divisiones internas. En el edificio El Palacio, hasta el superintendente tenía su escritorio a la vista de los demás empleados.

ASESORÍA DE EMPRESA CONTABLE EXTRANJERA

Dadas las carencias técnicas del personal y su escasa experiencia, la Superintendencia fue autorizada, el 5 de marzo de 1950, a suscribir un contrato con la Stagg, Mather & Hough para que asesorara en la inspección de la contabilidad de todos los bancos del sector público, el Banco de Crédito y Ahorros y el Monte de Piedad. Por razón no estipulada, quedaron fuera los dos bancos extranjeros.

Esta empresa debió ser seleccionada por su experiencia en el país, puesto que había colaborado con las gestiones del Banco de Reservas posiblemente desde su fundación. Como aspecto de la ventajosa experiencia in situ, la empresa contaba con personal norteamericano radicado en el país.



Diseño del Banco de Crédito y Ahorros.

De acuerdo a la letra del contrato, la firma auditora se limitaba a proporcionar asesoría, pero mientras se mantuvo en vigencia en realidad era ella la que llevaba a cabo el proceso, con una participación secundaria de los inspectores de la Superintendencia. Es de señalar que la Stagg, Mather & Hough no realizaba las inspecciones para el cumplimiento de la normativa bancaria, sino más bien en función de la contabilidad de los bancos. Los resultados fueron calificados de “excelentes”, y es de presumir que el personal gubernamental fue adecuadamente entrenado.

³ Entrevistas con Mairení Manzano y Marcos Soto.

De tal manera, cuando se juzgó que habían sido asimilados los procedimientos, se rescindió el contrato. En 1952 el informe anual de la entidad pudo proclamar que en ese año ya no hubo participación de técnicos extranjeros y trazó un balance de contribuciones. “Haciendo uso de los análisis resultantes de nuestras inspecciones, la Superintendencia de Bancos ha contribuido al perfeccionamiento de los sistemas contables y a la ejecución de la política crediticia y bancaria dictada por la Junta Monetaria”.⁴

LA EMPLEOMANÍA EN LOS INICIOS

Durante los primeros años de existencia, la Superintendencia contó con una empleomanía ínfima.⁵ En 1951, a unos tres años de creada, la planta de personal no llegaba a veinte. Los principales puestos eran los siguientes: superintendente, su secretario, un mecanógrafo, un encargado del Área de Seguros, un tenedor del libro de registro del encaje legal y cuatro inspectores. En ese momento el mecanógrafo era Manuel Ciprián, el encargado de seguros Arturo Gil Ruiz y la tenedora del encaje legal Amanda Garrido. Los primeros cuatro inspectores recordados fueron Julio César Sardiñas, Oscar Félix Gimbernard, Manuel María Patín y Pedro Miguel Caratini; este último entró un poco después que los demás.

Todos los inspectores eran contables, aunque no con grado universitario. No obstante, desde el momento en que ingresaban a la Superintendencia, estaba sobrentendido que eran técnicos de sobrada capacidad, con la experiencia necesaria para realizar las inspecciones y desempeñar otras funciones. Por ello fue generalizado que estos técnicos siguieran estudios en pos de mejorar su calificación profesional. Varios de los mencionados y otros que se incorporaron con el tiempo realizaron estudios avanzados y recibieron el título de contador público autorizado (CPA). De manera que, aunque institución humilde, la Superintendencia se adecuaba a un patrón de cierta calidad dentro de la empleomanía media del gobierno.

Entre los sectores medios de la ciudad capital se gozaba del buen nivel de la educación implantado por Eugenio María de Hostos y sus discípulos normalistas a inicios de siglo. Era ciertamente una educación de élite, pero que aseguraba la calidad, de forma que el educando se encontraba en condiciones de entrar al mercado laboral con las dotes necesarias para un desempeño eficiente. La institución era endeble, sus funciones eran elementales, la misma preparación técnica de sus integrantes en sí era anticuada, pero existía un nivel de formación general mínimo que era regla en el sector público de la época.

Después de los primeros pasos, cuando se completó una empleomanía juzgada suficiente por el momento, la Superintendencia se mantuvo dentro de marcos modestos.

⁴ Superintendencia de Bancos, “Memoria de 1952”, p. 223.

⁵ Lo que sigue se basa en entrevista a Mairení Manzano.



Jacobo Majluta.

A lo sumo, a partir de 1955 se hacían dos o tres creaciones de puestos por año. De todas maneras, es de destacar que ingresaron personas llamadas a tener amplia incidencia en el organismo regulador y en otros del Estado, como el doctor Antonio Rodríguez Gómez, quien con los años llegó al puesto de intendente general, o la licenciada Luisa de Windt, quien comenzó su carrera como inspectora de tercera clase. Como nota curiosa, en 1957 el licenciado Jacobo Majluta, futuro presidente de la República por poco más de un mes, probablemente recién graduado, ingresó con el rango de inspector de tercera clase.

Empero, poco a poco se fue ampliando la empleomanía como consecuencia de la aplicación de las funciones definidas por ley. Creció ante todo el número de inspectores,

situado para finales de 1961 en unos veinticinco, no obstante los recortes de personal que se habían hecho pocos años antes a causa de la austeridad decretada en los años 1959 y 1960. El total de empleados de acercaba al medio centenar.

EL ORGANIGRAMA INICIAL

Se ha apreciado que los inicios fueron un tanto inciertos desde el ángulo del desempeño de las funciones. No había divisiones departamentales ni definiciones precisas de competencias. Pasaron años incluso sin que se aprobara el reglamento a la ley 1530, para especificar aspectos del funcionamiento del organismo. A tono con las exigencias de avanzar en las tareas, cuando se perfilaba el final de la asesoría de la empresa estadounidense de auditoría, se aprovechó la aprobación del reglamento para plasmar en él un esbozo de funcionamiento interior.

A tal efecto, el 8 de agosto de 1952, S. Salvador Ortiz, titular de la Secretaría de Estado del Tesoro y Crédito Público, tras someterlo al presidente de la República, aprobó por medio de la resolución 190-52, el Reglamento interior de la Superintendencia de Bancos.⁶ Estaba dirigido a un objeto delimitado y no al conjunto de la ley: “las atribuciones y deberes del personal de esa dependencia”.

Por una parte, se ratificaban las atribuciones del superintendente contenidas en la ley 1530, en torno a “la aplicación y administración del régimen legal de los

⁶ El ejemplar mecanografiado se encuentra en la biblioteca de la Superintendencia. Se tuvo acceso a él gracias a Marcos Soto y Mónica Bernard.



S. Salvador Ortiz.

bancos”, al igual que lo correspondiente al Área de Seguros, regida por la ley 96 de 20 de marzo de 1931, y la supervisión de las casas de préstamos de menor cuantía y las casas de empeño y compraventa, de acuerdo con la ley 3283. Asimismo, el superintendente debía aplicar las decisiones del secretario de Estado del Tesoro y Crédito Público, “quien es su superior jerárquico inmediato”.⁷ Por medio de este instrumento se consolidaba la ubicación institucional en el interior de la mencionada Secretaría de Estado, con lo que se descartaba cualquier atisbo de autonomía. Empero, de la misma manera, el reglamento ratificaba que el superintendente tenía la potestad de asistir a las sesiones de la Junta Monetaria y de los órganos directivos de los bancos del Estado, con el fin de colaborar con sus administradores en asegurar la corrección de las operaciones. El

mismo funcionario quedaba responsabilizado de dirigir las inspecciones y mantener informados tanto al secretario del Tesoro como a la Junta Monetaria sobre los resultados, en particular si había violaciones a las normativas establecidas. Se consignaba que el superintendente en persona debía asistir, o hacerse representar, a la incineración de billetes deteriorados.

También se especificaban otras dos competencias operativas: formular recomendaciones al secretario de Estado para la designación de cargos técnicos o las destituciones y otras sanciones; y presentar un informe mensual al secretario de Estado superior y una memoria anual en la primera mitad de enero sobre las actividades, estado de las operaciones de los bancos y compañías de seguros y la recaudación de los impuestos. Todo esto reafirma que el régimen había optado por no conceder ningún margen de autonomía a la entidad, seguramente con el fin de que quedase subordinada a los lineamientos trazados por la Secretaría de Estado del Tesoro.

A tono con los perfiles autocráticos existentes, en el artículo 11, el último del reglamento, se dejó al superintendente la discrecionalidad para cambiar o aumentar las “atribuciones consignadas en el presente reglamento a las distintas secciones o a sus funcionarios y empleados”, en aras del “mejor funcionamiento y organización del servicio a su cargo”. Pero, de todas maneras, en un párrafo se estipulaba que el superintendente tendría que obtener al respecto asentimiento de la superioridad.

Por primera vez se estableció una división en cinco secciones: Inspección, Seguros, Archivo y Aprovisionamiento, Contabilidad y Correspondencia. Es de notar que estas

⁷ “Reglamento interior de la Superintendencia de Bancos”, p. 1.

secciones no se definían como departamentos, lo que indica una visión poco desarrollada de un organigrama. Secciones como Correspondencia o Contabilidad quedaban en igualdad de condiciones que la de Inspección. De tal manera, la única definición de organización de tareas técnicas se producía en la división entre esa sección y la de Seguros, habida cuenta que las otras tres se referían a aspectos administrativos internos.

Además de especificar las funciones del superintendente, en este reglamento interno lo más importante versaba sobre las asignadas al contador encargado de la Sección Técnica y de Inspección. Aun así, no se iba demasiado lejos. El primero de los ocho acápite ordenaba al contador encargado velar por que las inspecciones se llevaran de manera satisfactoria, conforme a las leyes y a las instrucciones del superintendente. Sorprende la discrecionalidad que se acordaba a ambos funcionarios. El contador encargado era quien tenía a su cargo formular el plan anual de inspecciones, aunque debía contar con el asentimiento del superintendente. El mismo contador debía encabezar las visitas a los bancos e impartir instrucciones a los inspectores. En adición, debía preparar los informes de cada una de las inspecciones, de los cuales se remitían copias a las entidades bancarias. Por último, también era su responsabilidad llevar registros de las existencias de billetes en las bóvedas, los cómputos de los encajes legales, las transacciones con divisas y los movimientos interbancarios.

Funciones parecidas fueron asignadas al jefe de la Sección de Seguros. Se observa el interés por garantizar el pago de los impuestos sobre las primas cobradas, señal de que el área deparaba mayores beneficios al Estado. Este funcionario debía velar por el cumplimiento de la Ley de Seguros y distintos reglamentos y disposiciones. Se codificaban las operaciones de registro requeridas con el fin de mantener un control riguroso del desenvolvimiento de las operaciones en el área. También tenía que dirigir en persona las inspecciones a las aseguradoras.

LAS TAREAS DE INSPECCIÓN

Aproximadamente durante las dos primeras décadas de ejercicio de las inspecciones no existió un patrón único para su realización, puesto que cada banco llevaba un sistema contable específico. Eran muy distintos los criterios aplicados por los bancos canadienses, de añeja experiencia, y los del sector público nacional.

Aunque el número de bancos era reducido, en los primeros tiempos los escasos inspectores no daban abasto para llevar a cabo esa tarea. A inicios de la década de 1950, cuando se decidió comenzar la rutina de las inspecciones, como se ha visto, se tuvo que optar por contratar a una firma norteamericana de auditores. Esto no se debió únicamente a falta de personal, sino sobre todo a inexperiencia. Los técnicos de la compañía extranjera, aunque laboraban al margen de la entidad, contribuyeron

a asentar los parámetros de la inspección, con el tiempo incorporados orgánicamente y aplicados por los inspectores dominicanos.

El mecanismo en cuestión se centraba en inspecciones in situ: llegaba un equipo de dos o tres inspectores a una sucursal bancaria, conversaban con el gerente para que les mostrara los reportes y procedían a fiscalizar las principales cuentas. Normalmente comenzaban por contar el efectivo en bóveda, seguían los efectivos en manos de los cajeros y por último se pasaba a la reserva, lo que resultaba más lento. Un arqueo de ese tipo se prolongaba comúnmente por dos o tres días y, en teoría, se llevaba a cabo cada seis meses. Lo cierto es que durante un largo tiempo se realizó a lo sumo una vez al año, e incluso a veces pasaba más tiempo sin hacerse. Si la sucursal era de cierta dimensión, duraba más días y se enviaba un equipo más numeroso. Era el caso de las casas matrices, sobre todo de los bancos de mayores dimensiones, en primer lugar el Reservas. Llegó un momento, a medida en que se fue dominando el procedimiento y se incrementaron los equipos, que se dejó de hacer la inspección a una sucursal aislada y pasó a realizarse sobre toda la entidad, lo que incluía la sede y las sucursales.

Un segundo componente de las inspecciones se llevaba a cabo por correo, solicitando información a los depositantes o acreedores. Dada la gran cantidad de consultas por ese medio, la Superintendencia obtuvo franquicia postal el 1 de abril de 1950. Como el número de cuentas era voluminoso, la información obtenida en los libros de los bancos se cruzaba con la que se solicitaba a los depositantes o acreedores de manera aleatoria, de acuerdo a porcentajes para cada banco. Especial importancia se acordó a las cuentas de ahorro, que representaban una porción elevada del total de captaciones y se consideraban las más importantes para la estabilidad financiera. A pesar de que el cotejo de ambas fuentes de información era una operación lenta y que no se encontraron nunca divergencias importantes, el procedimiento se mantuvo.

El Banco Central no estaba sometido a inspecciones, salvo en el conteo de billetes. En los hechos, además, los criterios al respecto para los bancos estatales eran menos exigentes que para los privados. Desde cierto momento se incluyeron las casas de préstamos de menor cuantía, pero no así las casas de empeño, por cuanto no había instrumentos legales al efecto.

La forma embrionaria en que se realizaban las inspecciones se compensaba con el escaso número de bancos y los montos reducidos que manejaban. Todo se facilitaba por estar supuesto que los bancos se ajustaban a los parámetros necesarios para llevar un manejo adecuado, fuera por las exigencias de las casas matrices en el exterior de unos o por la búsqueda de estabilidad de parte de Trujillo. Igualmente los clientes se esmeraban en pagar, en lo que debían incidir parámetros morales vigentes y el temor a la autoridad omnímoda. Hasta el Banco Agrícola tenía una reducida tasa de moras; los mismos campesinos pobres –según se consigna en documentos y entrevistas– trataban de explicar las posibles causas de los atrasos, cuando

se producían, y casi invariablemente terminaban honrando sus compromisos. Los entrevistados no recuerdan mayores problemas en las labores, lo que se prolongó durante la década de 1960.

RECOMENDACIONES Y APORTES

Tanto la acción de la compañía neoyorkina como el propio mando de la Superintendencia fueron más allá de la revisión contable y, en los casos en que lo juzgaron necesario, transmitían recomendaciones a los bancos.

13 SUCURSALES EN LA REPUBLICA DOMINICANA		ACTIVO	
	Efectivo en Caja y Banco Central de la Republica Dominicana	RD\$ 69,100,100	
	Otras Disponibilidades	22,895,842	91,995,942
	Valores de Renta Fija	6,330,200	
	Valores de Renta Variable	374,200	6,704,400
SANTO DOMINGO	Préstamos y Descuentos Generales		117,538,309
	Deudores y Cuentas Diversas (Neto)		6,659,996
Isabel la Católica 50-A	Inmuebles, Muebles y Equipo	1,562,795	
	Menos: Reserva	758,072	804,716
Ave. Duarte 58	Cargos Diferidos (Neto)		1,434,155
			<u>RD\$225,136,618</u>
Ave. Maximo Gomez 65			
Ave. San Martín 9			
Centro Comercial Naco			
Centro Comercial El Portal			
AZUA			
LA ROMANA	Depósitos a la Vista	54,550,740	
	Bancos y Corresponsales	643,083	
	Obligaciones a la Vista	23,484,982	78,678,812
MAO			
PUERTO PLATA	Cuentas de Ahorros	47,866,641	50,907,596
	Depósitos a Plazo y Especiales		
	Obligaciones a Plazo	15,146,373	63,013,014
SAN FRANCISCO DE MACORIS			
SAN PEDRO DE MACORIS	Matríz y Sucursales		20,735,532
	Créditos Diferidos		463,217
SANTIAGO DE LOS CABALLEROS	Capital Suscrito y Pagado	8,300,000	
	Reserva Legal, Otras Reservas		
	Y Superávit	3,038,447	11,338,447
			<u>RD\$225,136,618</u>
	R. J. Rankin	J. Scott	
	Contador Regional	Gerente Regional	

Estado de cuentas del Royal Bank.

En las inspecciones se analizaban todas las cuentas, con el objetivo de comprobar el cumplimiento estricto de las disposiciones de la legislación bancaria y monetaria nacional y las reglamentaciones dictadas por la Junta Monetaria, tendentes a asegurar la solidez y mantener la liquidez del sistema. De ahí que se concediera cuidadosa atención a la aplicación de las disposiciones legales y regulaciones vigentes relativas a los tipos de interés, monto de las inversiones que cada institución estaba autorizada a realizar, límites de los préstamos, proporción entre el activo y el capital y reservas, respaldos crediticios, cálculos y composición de los encajes legales, correcta presentación de los balances y fijación de tasas de depreciación.

Con los resultados de las inspecciones se solicitaba a los bancos que los ajustes procedentes de conciliaciones de cuentas no se retardasen y que se estableciesen cuentas especiales, por ejemplo para documentos vencidos, cuando la cuenta de préstamos y descuentos no se encontraba segregada. Esto dio lugar a que se afinaran algunas de las funciones, llevadas a un plano analítico: “Con el propósito de que todas las cuentas del activo y pasivo, así como las cuentas de Productos y Gastos reflejasen con exactitud sus balances y

aparecieran debidamente clasificadas en sus respectivos registros, hicimos importantes recomendaciones tendentes a que los ingresos, erogaciones y operaciones fuesen debidamente clasificadas y contabilizadas”.⁸

Entre las recomendaciones sobresalieron las transmitidas a los bancos canadienses, en el sentido de que apartaran una porción de los beneficios para crear un capital local. El Royal Bank, en aceptación del requerimiento, depositó 250,000 pesos en el Banco Central. En los años siguientes, sin embargo, siguió pendiente que ambos bancos cumplieren con el aprovisionamiento del capital necesario. Al parecer, había diferencias de criterios entre las entidades bancarias canadienses y la instancia reguladora, que se amparaba en el artículo 18 de la Ley General de Bancos, que concedía diez años para que todos los bancos del país operaran conforme a la proporción definida de capital en relación con los activos. En 1956, en vísperas del vencimiento de ese plazo, el Royal Bank tenía un capital de 800,000 pesos, que apenas significaba el 5.9% del total de sus activos, por lo que el superintendente lo compelió a incrementar de inmediato el monto de capital y reservas.

Más complicada era la posición del Nova Scotia, que para finales de 1956 no había constituido ningún capital, pese a que sus activos habían crecido hasta situarse en cerca de 9.5 millones de pesos. Se instó a su administración a que contabilizara los activos fijos de su propiedad en el país. Finalmente, en mayo de 1957, a pocos meses de cumplirse el plazo, bajo la presión de la Superintendencia, el Nova Scotia llenó el requisito de la disposición legal y constituyó un capital de 625,000 pesos y un fondo de reservas de 125,000. Empero los problemas de ese banco no concluyeron, pues en 1958 sus activos casi se duplicaron, por lo que el capital, que había sido elevado a 1,350,000 pesos, resultaba insuficiente para cumplir con el artículo 18 de la Ley General de Bancos, dado que solo alcanzaba al 8.98% del total de activos.

Los informes de la Superintendencia enfatizan que, en ocasiones, las instituciones públicas y privadas objetaban las recomendaciones surgidas de las inspecciones, pero que generalmente se les explicaba que era preciso adecuarse a la normativa en su integridad.

La conclusión general es que se estableció una interdependencia entre el auge de la economía en esos años y la salud del sistema bancario, que mantuvo la solvencia y la liquidez sin perjuicio de la elevación del monto total de los préstamos de los bancos comerciales y los adelantos y redescuentos del Banco Central.

MANEJOS FINANCIEROS CON LA DEUDA INTERNA

En 1953 el gobierno decidió cancelar el endeudamiento interno, que se había incrementado en los años anteriores como mecanismo para sostener altas tasas de inversión. La operación se llevó a cabo por medio de la capitalización de los bancos

⁸ Superintendencia de Bancos, “Memoria de 1952”, p. 222.

del Estado. De tal manera, lo que era un pasivo en un área se traspasó a otra por consideraciones que en principio no aparecieron expuestas en los documentos de los funcionarios que elaboraron el plan.

Como se trataba de un paso trascendente, articulado alrededor de entidades bancarias y propiciado por Trujillo en persona, se conformó una comisión de alto nivel en la que tomó parte el superintendente de Bancos. Además de disponer el aumento del capital de los bancos del Estado, se elevaron las tasas de interés bajo el supuesto de que las empresas tenían beneficios considerables, por lo que podían soportar una restricción del crédito interno. Se reformaron algunos aspectos del



Anuncio del Banco de Reservas.

funcionamiento de la banca en torno a un convenio interbancario, que entró en vigor el 1 de enero de 1953, con el propósito declarado de “evitar que el crédito fuese utilizado para fines especulativos y para la importación de artículos de lujo”. En contrapartida de tales restricciones, se ampliaron las facilidades de crédito a los exportadores de productos agrícolas. Entre otras medidas, se elevaron las comisiones en las transacciones de divisas, los intereses a las cartas de crédito de viajeros y comerciales. Los intereses sobre préstamos pasaron de 6 a 7% anual y los adelantos de 7 a 8%. Como una novedad, se autorizó la concesión de préstamos garantizados con bonos del tesoro, cédulas hipotecarias y otros valores.⁹

De acuerdo con lo visto, al cancelarse la deuda interna se emitieron acciones privilegiadas de los bancos del Estado, por medio de leyes expresas. El Banco de Reservas emitió acciones por 4,986,000 pesos, al 5% de interés anual durante quince años. El Banco Agrícola hizo una emisión de 12 millones en dos series, ambas al 3% de interés. Se modificó la Ley Orgánica del Banco Central para que este pudiese adquirir esas acciones de los bancos del Estado. Inmediatamente después, en octubre, por ley se reconoció como elegible un 50% de esas acciones para encaje legal, lo que completaba el círculo de maniobras por medio de la banca.

A lo largo del año, el capital autorizado del Banco Agrícola se elevó de 20 a 100 millones y el capital pagado de 11 a 32.5 millones. “Al aumentar el capital del Banco Agrícola, puede decirse que la estructura de la institución tomó un nuevo giro y que se encauzó definitivamente dentro de las características de una corporación

⁹ Superintendencia de Bancos, “Informe de 1953”, p. 3.

nacional de fomento, al mantener en propiedad una serie de empresas de diversas naturalezas”.¹⁰ A fin de cuentas, como se ha abundado, estos incrementos de capital de la banca del Estado, realizados en aquel momento con pocos aportes de dinero efectivo, sirvieron para racionalizar parte considerable del dispositivo industrial y agrícola montado por el dictador.



Milton Messina.

En tanto que “corporación de fomento”, el Banco Agrícola realizó operaciones muy activas de venta y compra de empresas, cuyo sentido era contribuir a capitalizarlas. Por ejemplo, avanzado 1953, fueron vendidas la Chocolatera Sánchez, la Mecanización de la Mina de Barahona, las Salinas Nacionales, la Mina de Mármol, Yeso y Travertino y la empresa Mecanización Agrícola, por un total de 17 millones de pesos. En un momento dado el Banco Agrícola solo tenía en administración el Ferrocarril La Vega-Sánchez y la Lotería Nacional.

Pero paralelamente se produjo un movimiento inverso de adquisición de empresas o de inversiones, como el aporte de 255,000 pesos en acciones de la Compañía Exportadora de Cacao, uno de los monopolios más rentables de Trujillo. En octubre de 1953, la ley 3646 autorizó al Banco Agrícola a realizar negocios sobre la base de la emisión de 50 millones de pesos en bonos, cuya venta se vinculó a la adquisición del Ingenio Río Haina, por 20 millones. Explícitamente se reconoció el subsidio a esa empresa de Trujillo: “Con el excedente de emisión, el Banco procedió a financiar varios colonos del país para que estos continuaran la explotación de las tierras que les fueron cedidas en propiedad por el Generalísimo Doctor Rafael Leonidas Trujillo Molina, el cual decidió efectuar este traspaso con el objeto de extender el sistema de colonato en la industria azucarera”.¹¹

La trascendencia de estas operaciones bancarias vinculadas a la liquidación de la deuda interna ilustra cómo la banca estatal fue puesta al servicio de la acumulación de capitales de Trujillo. El entramado de la expansión del emporio económico del dictador tuvo en esa banca su soporte decisivo. Evidentemente, todo el dispositivo legal y de supervisión bancaria operó en allanar el camino para que estas operaciones pudiesen llevarse a cabo. Debió tener razón el superintendente Milton Messina cuando reclamó, en la memoria de ese año, el protagonismo de la Superintendencia

¹⁰ *Ibíd.*, p. 8.

¹¹ *Ibíd.*, p. 10.

de Bancos en las operaciones de cancelación de la deuda. Messina significó que “prestó su más decidida y efectiva colaboración” a los ejecutivos del Banco Agrícola para las operaciones señaladas, al igual que la Junta Monetaria en lo que le correspondía determinar. En un texto posterior, una conferencia dictada en San Cristóbal en el local del Partido Dominicano, el 23 de enero de 1954, todavía siendo superintendente, Messina racionalizó el punto de vista del régimen, al presentar esta operación como un puntal de la maximización financiera en pos del desarrollo nacional.

Las consecuencias de la cancelación de la deuda, en el campo de la economía, han sido de gran provecho al fortalecimiento de la banca y la moneda. En primer término la operación contribuyó a la disminución del medio circulante, al utilizarse los excedentes presupuestales para el pago de amortización e intereses de los títulos anteriormente emitidos, con el propósito de organizar la defensa del territorio nacional de las alevosas maquinaciones del comunismo internacional que amenazó la paz y tranquilidad del pueblo dominicano en los días de Cayo Confites y Luperón.

Contribuyó al aumento de la liquidez de los bancos del Estado al disminuir la cartera de inversiones en bonos y aumentar el efectivo en caja. Y por último, al mantenimiento en un nivel conservador de la proporción de reservas a emisión que exige la Ley que regula las operaciones del Banco Central.

Puede decirse que esta brillante operación efectuada en el curso del año, sin que sobreviniesen problemas que impidieran la continuación del programa de desarrollo económico que venía ejecutando el Gobierno, es el resultado de la ejemplar organización administrativa que en el sector de la Hacienda Pública y en el Sistema Bancario ha logrado el Gobierno bajo las sabias orientaciones del Generalísimo Trujillo.¹²

La contrapartida a estos subsidios por decenas de millones de pesos consistió en contraer el medio circulante en alrededor de 66 millones, lo que de paso contribuyó a una ligera disminución del índice de precios para finales del año.

De todas maneras, como recoge Julio César Estrella, estas ampliaciones de capital producían una presión sobre la estabilidad que generó preocupaciones,¹³ por lo que en adelante el dictador se empeñó en que el sistema financiero siguiese operando con la regularidad deseable. A tal fin, por medio de la ley 3647 de 8 de octubre de 1953, dispuso la creación de un organismo denominado Consejo Protector de Bonos y otros Valores Públicos Similares.

¹² Milton Messina, “La banca nacional, instrumento fundamental de la política económica de Trujillo”, *Estudios de la economía dominicana*, p. 112.

¹³ Estrella, *La moneda*, t. II, pp. 181 ss.

RESPALDO A LA ADQUISICIÓN DE CINCO INGENIOS AZUCAREROS

En enero de 1957 culminó la transacción mediante la cual la Azucarera Haina, de nuevo formalmente propiedad de Trujillo, adquirió los ingenios Consuelo, Barahona, Boca Chica, Quisqueya y Santa Fe, los cuatro primeros propiedad de la West Indies Sugar Corporation y el último subsidiario de la South Porto Rico Sugar Company. El precio fijado para esas cinco plantas industriales fue de 38,330,000 pesos, equivalentes a dólares. Cuando se firmó el contrato se entregó una primera suma de 10.4 millones, y la restante quedó supuesta de saldarse al concluir las zafras de 1957, 1958 y 1959 por partes iguales.

La Superintendencia de Bancos se limitó a registrar la existencia de la operación, pero no informó acerca de un hecho fundamental: que la reserva monetaria del Banco Central quedaba en garantía del pago del remanente de casi 28 millones de dólares, como aval del crédito concedido por la matriz del Bank of Nova Scotia. El mantenimiento en secreto de esta operación obedecía a razones lógicas de legalidad, ya que violaba varios artículos de la Ley del Banco Central, pero también a la finalidad de que no se alterara la estabilidad financiera, sobre todo que no se produjera una devaluación del peso. En aquel momento el valor del peso estaba sostenido por una reserva monetaria de 32.9 millones de dólares, cuyo núcleo principal estaba en lingotes de oro por un valor de 11.4 millones.

Es razonable pensar que tanto el pago del inicial como de las tres anualidades se hizo no solamente con cargo a los beneficios de las empresas de Trujillo, sino también con el apoyo de nuevas maniobras en el sistema financiero del país. En primer término, inmediatamente antes de la operación, el 30 de noviembre de 1956, se elevó la emisión monetaria a 62.3 millones y el activo del Banco Central quedó en 85.7, lo que significaba un incremento de 7.7 millones respecto al año anterior. El estado anual del Banco Central reconocía que este incremento se había producido básicamente por medio de inversiones en títulos, que terminaron en una cifra de 22 millones de pesos, principalmente constituidos por bonos del Banco Agrícola y de otras empresas estatales. Se registraron asimismo otras transacciones de menor monta con cédulas y acciones de las mismas empresas y de otras. A lo largo de 1957, con el amparo del rápido crecimiento de la economía, se incrementaron los créditos.

Por su parte, el Banco de Reservas elevó sus inversiones en casi 3 millones de pesos, en su generalidad constituidas por bonos de la Corporación Dominicana de Electricidad, Azucarera Haina, Flota Mercante y otras empresas. En total, los préstamos del Banco de Reservas pasaron a casi 37 millones en 1957, incremento superior al de los depósitos de todo tipo, de apenas 7 millones. En resumen, la adquisición de los cinco ingenios comportó maniobras de grandes proporciones sustentadas en la robustez que había mostrado el sistema financiero.

Fue de tal consideración el monto envuelto en este financiamiento del emporio de Trujillo por el sector público que no cesaron las operaciones confusas y secretas. El sistema financiero del Estado se puso, sin cortapisa alguna, al servicio de los

negocios del tirano. Con posterioridad, el Banco Central aclaró una cronología de algunas de estas operaciones. Es evidente que las consecuencias quedaban fuera del radio de acción de la supervisión bancaria. El principal intermediario extranjero de todo esto fue la casa matriz del Nova Scotia en Toronto.

En diciembre de 1957 el Banco Central tomó 6 millones de dólares al Nova Scotia, deuda que se podía expandir hasta 12 millones. En agosto de 1958 se consolidó una deuda previa con The Banker's Trust Co. en el Nova Scotia. La Junta Monetaria aprobó que 16 millones de dólares en oro de la reserva monetaria que se encontraban en New York pasaran a la sede del Nova Scotia. En abril de 1960 se autorizó al Banco Central avalar dos empréstitos del Banco de Reservas con el Nova Scotia por 22.5 millones de dólares para la Azucarera Haina. La misma cronología indica que, con esta transacción, la deuda total con el Nova Scotia se elevó a 45 millones, que incluían acreencias previas con The Banker's Trust desde 1955, a consecuencia de los déficit provocados por la Feria de la Paz. Otros pagos se hicieron con las exportaciones de azúcar.¹⁴

ÁREA DE SEGUROS

En 1950 se determinó que la Superintendencia se hiciese cargo de la revisión de las operaciones de las compañías de seguros, ante el hecho de que no se había creado una entidad especializada en el área. Aunque estas empresas propiamente no estaban sujetas a la supervisión bancaria, el gobierno prefirió no crear otra institución, ordenamiento que se mantuvo hasta 1968. Para esa fecha en varios países de América Latina todavía no se habían creado superintendencias de seguros, por lo que, al igual que en otras materias, el régimen de Trujillo prefirió atenerse a los estilos en uso en la región.

Abonaba la decisión el hecho de que la actividad de seguros tenía escasos alcances cuantitativos y operaba sin reglas muy definidas, no obstante existir una legislación particular. Varias de las compañías ni siquiera se habían registrado en el país, como un medio de bajar costos y, en particular, de no pagar impuestos. Por lo demás, el régimen había intentado, a inicios de la década de 1930, suprimir la competencia de las compañías extranjeras, tras la fundación de la Compañía de Seguros San Rafael. Las presiones que se suscitaron contra esta vocación monopólica de Trujillo lo llevaron a desistir del propósito, aunque otorgando ventajas a esta única empresa dominicana.

En 1950 comenzó la labor de inspección de las compañías de seguros, aunque de manera bastante informal, simplemente con el fin de asegurar el pago de impuestos. En teoría, desde el inicio de tal actividad la Superintendencia se regía por la

¹⁴ *Perfil del Banco Central de la República Dominicana. 50 años de historia*, Santo Domingo, 1997, p. 26.

Ley de Seguros de 20 de marzo de 1931 y algunas modificaciones ulteriores. Como resultado de esta experiencia se emitió una nueva ley, la No. 3438, promulgada el 29 de noviembre de 1952, que estipulaba nuevos impuestos según los tipos de seguros, en sustitución de los previos. Las nuevas tasas impositivas eran: 4% para seguros de vida, 5% sobre seguros ordinarios y 8% sobre las compañías no autorizadas.

A inicios de 1952 había en el país diecinueve compañías autorizadas. En el curso de ese año se autorizó una nueva licencia a favor de The London Assurance. Comenzó un proceso de formalización que conllevó varios pasos, como el requisito de que los agentes de seguros se proveyesen de permisos. Poco a poco el régimen se propuso suprimir las operaciones de empresas no autorizadas, con el fin de obtener mayores impuestos de las que operaban regularmente.

Al incrementarse las actividades de supervisión, se vio la necesidad de modificar una vez más la legislación, por lo que una comisión procedió a formular un proyecto que culminó en la ley 3551, de 15 de mayo de 1953, que obliga a todas las empresas del ramo a radicarse legalmente en el país en el curso de seis meses y a invertir al menos un 30% del valor de las primas netas cobradas cada año. Todavía meses después, por medio de la ley 3662, se introdujeron modificaciones suplementarias a las normativas. Pero el verdadero cambio de la legislación, en concordancia con los objetivos gubernamentales, se produjo, tras una amplia discusión, con la ley 3788, promulgada el 19 de marzo de 1954.¹⁵ La misma apuntaba a incluir el conjunto de temas necesarios para solucionar todos los posibles problemas de funcionamiento del área. Unos seis meses después fue promulgado el reglamento, por medio del decreto No. 136 del 1 de septiembre de 1954.

En este último instrumento se ratificaba el plazo perentorio a las compañías no registradas. Solo excepcionalmente se autorizarían de manera expresa operaciones puntuales a empresas del exterior. También se previó que algunas empresas podrían ser exceptuadas de esta regulación si demostraban que sus casas matrices no les permitían instalarse en otro país. De igual manera, se obligó a todos los que se involucraran de cualquier manera en la venta de seguros a que se inscribieran como agentes, también sujetos al pago de impuestos.

La nueva ley regulaba las inversiones, que se fijaron en 50% del valor de las reservas anuales de las pólizas, y no menos del 30% del total de las primas cobradas. Las compañías quedaban facultadas para adquirir valores y títulos emitidos o garantizados por el Estado o por sus instituciones autónomas, acciones de empresas nacionales en áreas productivas, propiedades inmobiliarias, préstamos con garantía hipotecaria, depósitos a plazo fijo en bancos del Estado y préstamos a los asegurados hasta un 20% del total de las inversiones.

Existía una dinámica de incorporación de empresas extranjeras, por lo que el régimen se preocupó de establecer los sistemas necesarios para que pagasen los

¹⁵ *Gaceta Oficial*, No. 7672.

nuevos impuestos. En 1954 se confeccionaron cuatro tipos de formularios para que las compañías remitiesen informes mensuales, con copia a la Oficina de Estadísticas. Es curioso que Trujillo no se plantease una diversificación más allá de los seguros de ley, posiblemente porque el sistema de seguros de vida no encajaba con los cánones monopólicos que le otorgaban ventajas en el mercado.

Hasta el 30 de mayo de 1961 las incorporaciones legales fueron siempre de aseguradoras extranjeras. Por ejemplo, en 1954, además de la única empresa dominicana (San Rafael), había seis de Estados Unidos, cuatro de Canadá, once de Inglaterra, dos de Cuba, una de Holanda y una de Brasil.

Los propósitos fiscales de la legislación y de la actividad de la Superintendencia se evidencian en el incremento de los impuestos, que generalmente sobrepasaban las expectativas que se formulaban en la Ley de Gastos Públicos. Así, en 1954 la recaudación se elevó a 159,864 pesos, y para 1958 a 251,695 pesos, con un excedente sobre lo presupuestado en la Ley de Gastos Públicos de 51,000.

Posiblemente animado por los volúmenes de recursos circulantes, se decidió establecer, mediante la ley No. 5035, de 21 de noviembre de 1958, un seguro de vida, cesantía o invalidez para todos los empleados públicos con sueldos inferiores a 400 pesos mensuales. El propósito es fácilmente identificable: extender los procedimientos monopólicos y de compulsión al consumo. Empero, por razones que no se establecieron, no se volvió a mencionar el tema, señal de que hubo dificultades operativas o se suscitaron resistencias ante las cuales a veces el régimen prefería sabiamente ceder.



Diseño del Banco Agrícola, obra de Manuel Alsina Puello.

Con el tiempo los recursos de las aseguradoras comenzaron a cobrar cierto peso en el sistema financiero. En 1958 las fianzas depositadas se elevaron a 1,055,000 pesos. Las inversiones de las compañías del ramo ese mismo año ascendían a 356,763 pesos,

casi en su totalidad en cédulas hipotecarias del Banco Agrícola. En los años anteriores, desde que se empezaron a aplicar las normativas, estas compañías habían acumulado inversiones por 1,037,243 pesos. Pero el indicador más interesante es la evolución de las primas, que en 1958 se elevaban a 5,495,593 pesos.

Se suscitaron frecuentes divergencias entre la Superintendencia de Bancos y las compañías, que acudían a subterfugios legales para no declarar una porción de las primas sobre seguros de vida, generalmente las incluidas como “préstamos automáticos”, y así eludir el pago de impuestos. Ante estos problemas, se reforzó la labor de inspección, que a veces fue calificada como “exhaustiva”, señal de que normalmente no era demasiado rigurosa. El resultado fue detectar que algunas de las aseguradoras se amparaban en cláusulas legales para no reportar primas cobradas y así eludir el pago de impuestos. Generalmente, después de consulta con las matrices en el exterior, las aseguradoras se avenían a pagar los impuestos, por lo que se juzgaba innecesario aplicarles sanciones.

MONTE DE PIEDAD

Con la creación de la Caja de Obreros y Monte de Piedad en 1949, con fundamento en una ley promulgada dos años atrás,¹⁶ el régimen no se atuvo a su actitud conservadora en cuanto a regulaciones en el área financiera. Con posterioridad se introdujeron modificaciones para que la entidad quedara pautada por las disposiciones de las tres leyes del sistema monetario y financiero de octubre de 1947. El propósito de su fundación era facilitar el crédito a personas de escasos ingresos, para que no se vieran obligadas a acudir a prestamistas aislados o a las casas de préstamos de menor cuantía, entidades que no habían tenido un desarrollo significativo, además de que tendían a escapar de la supervisión oficial. El gobierno buscaba crear un mínimo de condiciones para que sectores de las clases trabajadoras pudieran acudir a préstamos con una tasa inferior a las de los usureros, aunque algo superior a la de la banca formal. El Monte de Piedad se fundó con un capital de 100,000 pesos aportado por el Estado, que se contempló duplicar años después. En teoría, el fondo de reservas debía engrosarse anualmente con el 20% de las utilidades, mientras que el 50% de las mismas se dedicaba a ulteriores préstamos. Con el tiempo, la experiencia del Monte de Piedad sirvió de marco para el intento de regularizar el funcionamiento de las casas de empeño.

El Monte de Piedad operaba como una entidad pública, por lo que los integrantes de su consejo directivo eran designados por el Poder Ejecutivo. Incluso las remuneraciones de sus directivos debían ser refrendadas en las instancias superiores del Estado. Los integrantes de la Junta Directiva no podían tener intereses contrarios ni

¹⁶ Ley que autoriza el establecimiento de Monte de Piedad, No. 1490, 26 de julio de 1947, *Gaceta Oficial*, No. 6670, 2 de agosto de 1947.

haber incurrido en quiebras. La institución quedó bajo la tutela de la Secretaría de Economía Nacional, a la cual debía informar, aunque las adscripciones institucionales variaron en sucesivas modificaciones de la ley.

La Junta Directiva fijaba los intereses y los plazos, así como las normas para regir las operaciones, de conformidad con la Junta Monetaria. El administrador general estaba a cargo de la gestión interna y de regir las operaciones. En aras de garantizar la probidad de estas, se instituyó una función supervisora, ejercida por una comisión responsable de verificar las prendas en garantía y la corrección de los registros en los libros.

Las principales operaciones de la entidad eran otorgar préstamos con garantía prendaria de bienes muebles, incluso en manos de terceros o del deudor, descontar sueldos a empleados públicos o privados y realizar ventas en públicas subastas o de grado a grado. También podía obtener préstamos de entidades públicas y privadas por un importe no superior a cinco veces el monto de su capital.

Los préstamos solo podían otorgarse por un plazo de seis meses, aunque renovables mediante el pago de los intereses vencidos y los recargos. En beneficio del deudor, a este se le acordaba el derecho de amortizar el valor de la deuda en cualquier momento dentro del plazo convenido.

En caso de no efectuarse el pago de la deuda, el Monte de Piedad procedía a vender las prendas que constituían la garantía en pública subasta, realizada por el contralor de la institución, en función de vendutero público. El precio de la primera puja era fijado por el administrador, siempre por encima de los valores adeudados. Se publicaba un anuncio en la prensa diaria, informando el lugar y la fecha del remate. Si los bienes empeñados no eran adjudicados en la subasta, quedaban en el Monte de Piedad por el precio de la primera puja y podían ser vendidos de grado a grado a terceros. Le estaba prohibido conservar bienes raíces, salvo los necesarios para su funcionamiento.

En teoría, el Monte de Piedad debía operar como una entidad autónoma de carácter mutualista. Esto no se produjo por cuanto rápidamente los directivos introdujeron manejos ventajosos que desnaturalizaban los propósitos, aunque lo hacían con cuidado. También se registró la práctica de conceder préstamos sin las garantías de lugar, lo que se interpretaba como resultado de sobornos.¹⁷ De diversas maneras los directivos se conectaron con casas de préstamos de menor cuantía o de empeño, con el fin de apropiarse de las prendas perdidas por los deudores al precio más bajo posible. Se realizaron investigaciones que no lograron conjurar estos males. Aun así, el régimen proclamaba que el Monte de Piedad llenaba a cabalidad una “importante función social”.¹⁸

Con el fin de corregir los problemas, se introdujeron correctivos al funcionamiento del organismo por medio de la ley 4817, de 19 de diciembre de 1957. Entre

¹⁷ Explicaciones al respecto se deben a Julio Cotes en entrevista.

¹⁸ Superintendencia de Bancos, “Informe de 1957”, p. 354.

otras novedosas disposiciones, esta ley estableció que el superintendente pasaba a ser asesor del Monte de Piedad, con derechos similares a los de los integrantes de la Junta Directiva, aunque sin potestad de votar.

Para el financiamiento el gobierno acudió a varios expedientes extraordinarios, como fue el ahorro escolar obligatorio, instituido por medio de la ley 4125, de 14 de mayo de 1955. Durante unos años se trató de movilizar a maestros, directores de escuelas públicas y privadas y padres para inculcar en los niños el hábito de ahorro, mediante una libreta que se distribuyó ampliamente por todo el país. El 30 de abril de 1958 la Superintendencia de Bancos envió un oficio a la Secretaría de Estado de Finanzas, en el que expresaba un alerta por no concedérsele atención suficiente al ahorro escolar, con lo que se desnaturalizaban sus “elevados fines de previsión”.

Dentro de idéntica tesitura, el régimen fijó un dispositivo de ahorro obligatorio para los servidores de la administración pública. No se emitió ley, sino que se estableció por medio del decreto 2166, de 17 de octubre de 1956. El tema no se siguió mencionando mucho, señal de que encontró un ambiente de hostilidad, que llevó a discontinuar su vigencia, al igual que otras medidas forzosas de ahorro y de consumo de artículos de los monopolios del régimen.

CASAS DE PRÉSTAMOS DE MENOR CUANTÍA

Desde el despuntar de la década de 1950, la Superintendencia de Bancos se propuso someter a control a las casas de préstamos de menor cuantía, pero fue con la promulgación de la ley 3741, de 18 de enero de 1954, cuando recibió la autorización expresa para ejercer controles sobre esos tipos de préstamos. Conforme a esa legislación, las entidades no podían prestar más de 500 pesos a cada cliente, y debían aplicar tasas de interés reguladas. A partir de cierto momento, el Banco de Crédito y Ahorros también fue autorizado por la Junta Monetaria a efectuar operaciones de menor cuantía.

Es posible que la aplicación de esa ley se revelara insuficiente, por lo que al año siguiente se promulgó una nueva que la derogaba, la 4290 de 1955.¹⁹ Aunque fue objeto de modificaciones en artículos y párrafos puntuales, esta ley quedó reconocida como el instrumento de regulación de las entidades de préstamos de menor cuantía. Ratificó que las empresas no podrían hacer préstamos superiores a 500 pesos, los cuales devengarían intereses de 2% mensual con garantía inmobiliaria y de 2.5% con garantía personal o de empresas de un capital de por lo menos 10,000 pesos; de no haber ninguna garantía, la tasa de interés podía elevarse hasta 3% mensual.

Las casas de menor cuantía requerían autorización de la Junta Monetaria, a través de la Superintendencia de Bancos, la que debía evacuar un dictamen. La oficina

¹⁹ Ley sobre Préstamos de Menor Cuantía, No. 4290, 25 de septiembre de 1955, *Gaceta Oficial*, No. 7893, 1 de octubre de 1955.

quedaba facultada para restringir o prohibir nuevos préstamos o establecer determinados encajes legales. También estaba autorizada a revocar las licencias por recomendación de la Junta Monetaria en caso de violación de los propósitos de la ley. Era posible una suspensión de hasta cinco años, y en caso de violaciones graves la revocación definitiva.

Estos negocios tenían que depositar una fianza de 500 pesos si operaban en el Distrito Nacional, y menor si lo hacían en otras provincias, así como aportar una suma anual para los gastos de inspección de 700 pesos en el Distrito Nacional y 200 pesos en municipios. Cada casa de menor cuantía solo estaba autorizada a operar en una demarcación determinada; en caso de quererse expandir a otras, le era preciso obtener licencias adicionales. Estas pequeñas empresas deberían llevar los libros de contabilidad exigidos por el código de comercio, un libro de préstamos con los datos de las operaciones y un libro de caja con las informaciones en curso.

Era frecuente que incurrieran en irregularidades que la Superintendencia de Bancos trataba de corregir, proclamando una retórica de protección a la clientela, “constituida en su gran mayoría por personas de módicos recursos y de muy poca o ninguna experiencia en negocios crediticios”.²⁰ Los diferendos requirieron consultas legales sobre la certificación de títulos, los vencimientos de los préstamos y las tasas de interés. Uno de los casos más sonados se produjo en relación a Pedro Sánchez Abreu, dueño de una de esas casas, denunciado en la sección Foro Público del diario *El Caribe*²¹ y sometido a una investigación exhaustiva.

Si bien se trataba de llevar a cabo inspecciones, se juzgaban poco provechosas y demasiado laboriosas debido a la enorme cantidad de operaciones involucradas. Por tal razón, se restringieron a unas pocas entidades, en su mayoría localizadas en Ciudad Trujillo y muy ocasionalmente en otra ciudad, como Santiago. En la década de 1950, se consignan, entre las registradas, las siguientes casas de menor cuantía:

Cuadro III.6 Casas de préstamos de menor cuantía en la década de 1950	
Pedro A. Sánchez	Ciudad Trujillo
Compañía de Inversiones	Ciudad Trujillo
Comercial Dominicana	Ciudad Trujillo
J. M. Alburquerque	Ciudad Trujillo
Compañía Popular Comercial	Ciudad Trujillo
Compañía Regional de Préstamos	Santiago
Carlos M. Mejía	San Francisco de Macorís
Fortunato y Dalmasí	Ciudad Trujillo
Freites Hermanos	Ciudad Trujillo

Fuente: *Anuario estadístico de la República Dominicana*, varios años.

²⁰ Superintendencia de Bancos, “Informe de 1957”, p. 355.

²¹ “Denuncia manejo de usurarios”, *El Caribe*, 13 de diciembre de 1958.

En 1957 el gobierno autorizó a la Superintendencia de Bancos a inmiscuirse en la regulación de las casas de empeño y compra-ventas que, a diferencia de las casas de préstamos de menor cuantía, operaban completamente al margen de regulaciones legales, a pesar de existir una ley, la No. 387, de 1 de noviembre de 1932, modificada por la No. 850, de 31 de marzo de 1945, relativa a su funcionamiento. Se interpretó que la ley 4290, sobre préstamos de menor cuantía, facultaba a la Superintendencia a fiscalizar esos negocios y se ratificó que el interés legal que podían cobrar no debía traspasar el 4% mensual, el doble del común en préstamos de particulares con garantía hipotecaria.

Se llevó a cabo una investigación en todas las casas de empeño y compra-ventas de la ciudad capital, y el informe que resultó puso de relieve que funcionaban de manera irregular, por lo que se envió a los dueños copia de la legislación para que la aplicasen. No parece que esto surtiera mayores efectos, lo que ponía de relieve un nuevo límite a las posibilidades de control por parte del aparato administrativo. En los años siguientes se detectó que algunas de estas empresitas seguían realizando operaciones ilegales. Incluso se sometió a juicio a una de las casas de menor cuantía de la ciudad de Moca, cuando se comprobó que prestaba a una tasa de interés superior a la autorizada. El caso se llevó al Juzgado de Primera Instancia, que falló con la condena al pago de 1,000 pesos de multa. Todavía peor, al descubrirse un déficit de 6,277 pesos, el contable fue condenado a seis años de trabajos públicos por abuso de confianza, pena que fue reducida por la Corte de Apelación de La Vega a dos años de reclusión.

CREACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA

Trujillo en persona, a pesar de no ser presidente nominal desde 1952, motivó la creación de un organismo tendente al fomento de la vivienda. Resultado de ello fue la ley 4549, de 23 de septiembre de 1956,²² que establecía el Instituto Nacional de la Vivienda (INVI), como organismo autónomo, dependiente de la Secretaría de Estado de Salud Pública y Previsión Social. Su administrador y los vocales de la junta directiva eran nombrados por el Poder Ejecutivo. También tenían participación en las deliberaciones, como asesores, el secretario de Industria, el gobernador del Banco Central y el superintendente de Bancos. Este último, designado asesor permanente del INVI, quedaba encargado de fijar las normas generales, aprobar la memoria anual y revisar los estados mensuales, lo que requirió de una activa labor de coordinación en las sesiones del consejo directivo.

La ley orgánica estableció los principios que regirían al INVI, que era definido como un organismo autónomo, con el objeto de impulsar el financiamiento para

²² Ley Orgánica del Instituto Nacional de la Vivienda de la República Dominicana, No. 4549, *Gaceta Oficial*, No. 8035, 6 de octubre de 1956.

viviendas “higiénicas y económicas en todo el territorio nacional” a personas de modestos recursos, con plazos de hasta 30 años. Se inició con un capital de 2 millones de pesos, conformado por una emisión de bonos a 4.5% anual y a un término de treinta años; la emisión debía ser dirigida por el secretario de Estado de Finanzas, por solicitud del Consejo Administrativo del INVI. La amortización de los bonos y sus intereses se haría con los beneficios de operativos, aunque contaban con la garantía del Estado. Gran parte de la ley versa acerca de las condiciones para la realización de esta emisión, pero también facultaba al INVI a nuevas emisiones de bonos después que se agotase la inicial, e instituía la creación de un fondo de reservas sobre la base de las utilidades corrientes.

El Instituto podía conceder préstamos con garantía hipotecaria, construir viviendas económicas, emitir obligaciones propias, tomar dinero a préstamo, comprar y vender letras y otros documentos de crédito para la actividad, participar en sociedades cooperativas para el efecto y constituirse en asegurador contra riesgos. Se le dotó de privilegios tendentes a garantizar el reembolso de los créditos.

Cuando se planteó que la Superintendencia iniciase las inspecciones al INVI, fueron suspendidas por decidirse el traspaso de esta institución como dependencia del Banco Agrícola. Por ello, la labor de la Superintendencia se canalizó a través de las inspecciones al Banco Agrícola. Esta reubicación institucional indica que, por razones no aclaradas, el régimen prefirió congelar el ámbito de acción del INVI. Su ubicación en el área de acción del Banco Agrícola ratificaba una práctica de una década, durante la que este había operado como el principal mecanismo para la extensión de crédito hipotecario para la construcción. Pero su campo de acción había sido muy limitado, por lo que la existencia del INVI planteaba la necesidad de ampliar las operaciones crediticias para apoyar la construcción. Habría que esperar a la caída de la dictadura para que los medios dirigentes del país se plantearan la importancia de esta actividad. En los años siguientes el INVI dejó de ser mencionado en los informes relativos al sistema financiero.

ASESINATO DE SERVIO TULIO CASTAÑOS ESPAILLAT

En 1957 se decidió reformular el título de la segunda figura de mando de la institución. Por el decreto 3368, de 8 de diciembre de ese año, pasó a denominarse vice-superintendente y se le asignaban atribuciones llamadas a asegurar que las tareas técnicas se llevaran a cabo de manera profesional.

Uno de los especialistas más capacitados en las ciencias económicas, Servio Tulio Castaños Espailat, fue el primer designado en esa posición, que ocupó a partir del 10 de diciembre, dos días después del decreto. A pesar de su juventud, era ya catedrático universitario. Algunos de sus compañeros, que se daban cuenta de que esa capacidad conllevaba riesgo si no se la ponía al servicio incondicional del régimen,

le llamaban el Paul Samuelson dominicano, en alusión al futuro Premio Nobel de Economía. Su sueldo era ya inusual, de cerca de 800 pesos, lo que le permitió fomentar una finca cerca de Bayaguana.²³

De súbito apareció en la prensa la información de que había dejado una nota suicida, supuestamente por haberse arrojado al mar. El suceso provocó extrañeza, pues Castaños no exteriorizaba críticas al régimen entre sus compañeros de oficina. Es posible, por lo que indican los consultados, que la nota fuera escrita por él mismo para dar pábulo a la especie. Su cadáver nunca apareció. Al parecer, por lo que indica su colega Héctor Urbáez, Castaños presentía algo, pues esa tarde abandonó el trabajo antes de la hora habitual, en estado de nerviosismo. Algo similar había apreciado su hijo los últimos tres días antes del crimen.

En la época se creyó que se trató de un crimen no relacionado con el desempeño de sus funciones como vice-superintendente. Los familiares, sin embargo, llegaron a la conclusión de que fue una acción criminal del régimen, motivada porque Castaños preparaba un escrito sobre temas económicos en el cual sometía a crítica al régimen de Trujillo.²⁴ Ese escrito, por desgracia, no ha sido localizado por los descendientes del occiso. Entre sus compañeros de labores se supuso que el hecho pudo estar provocado por la negativa del afectado de librar un documento legal a un gánster cubano. Hubo otras conjeturas, entre las cuales la más importante es la de su hijo Tulio Salvador Castaños, relativa a que el vice-superintendente había expresado oposición a la enajenación de la reserva monetaria y que transmitió informaciones en ese sentido a un periodista puertorriqueño.

El hecho contribuyó a crear un clima de temor, aunque nadie osaba hablar contra el régimen. Dada la pequeñez de la institución, todos los empleados se conocían perfectamente entre sí, y se recelaba de algunos a quienes se sindicaba como integrantes del Servicio de Inteligencia Militar (SIM). Estos, sin embargo, no hicieron daño; más bien, uno llegó a plantearse proteger a uno de sus compañeros, cuando, a mediados de 1960,²⁵ le aconsejó que no se detuviera delante del local del Movimiento Popular Dominicano, que le quedaba camino a su hogar.

²³ Entrevista con Héctor Urbáez.

²⁴ Información de Arturo Martínez Moya.

²⁵ Entrevista con Mairení Manzano.

EL VICE-SUPERINTENDENTE ASESINADO

El hijo del Dr. Servio Tulio Castaños Espailat ha entregado para este libro una semblanza de su padre que forma parte de un escrito más amplio. Además de aspectos de su vida, incluye informaciones preciosas acerca de las circunstancias que lo llevaron a ser víctima del trujillato. El autor fue sometido a estrecha vigilancia inmediatamente después del asesinato de su padre y pudo escapar a provocaciones que le tendieron agentes del espionaje. Resaltan asimismo las condiciones de espanto a que fueron sometidos sus familiares tras el crimen. Al igual que en otros escritos, se han omitido partes y se han introducido ligeras modificaciones formales.

SEMBLANZA DE SERVIO TULIO CASTAÑOS ESPAILLAT

Por TULIO SALVADOR CASTAÑOS VÉLEZ

Servio Tulio Castaños, mi padre, nació en Moca el 19 de septiembre de 1923, hijo de Dilia Espailat Espailat y León de Jesús Castaños Pérez. Procreó dos hijos con las señoras Antonia Vélez y Milagros Mata García.

Desde temprana edad exhibía una inteligencia excepcional. A los 14 años escribió un cuaderno de poemas, dentro de los que se encontraba uno dedicado a Homero, muchacho con trastornos mentales e hijo del dueño de la pensión en que vivía.



Servio Tulio Castaños Espailat.

A los 19 años llegó a Nagua como maestro de escuela. Recuerda su esposa Milagros Mata que en Nagua organizó diversas actividades deportivas y culturales: fomentó obras de teatro con temas sociales, estimuló la práctica del deporte e hizo construir la primera cancha. Además organizó tertulias literarias y recogió niños de las vías públicas y caminos rurales para llevarlos a la escuela.

Emigró a la entonces Ciudad Trujillo, hoy Santo Domingo. En el año 1945 ingresó en la Universidad de Santo Domingo, donde se graduó de abogado. Solo pagó en dicho centro su primera inscripción por sus excelentes calificaciones. Ganó en tres ocasiones consecutivas los premios anuales universitarios de literatura Francisco J. Peynado que celebraba la Facultad de Derecho entre 1947 y 1949. Los trabajos que presentó fueron los siguientes: “La evolución del problema fronterizo dominico-haitiano en su aspecto jurídico y social”, “El infanticidio visto a través de las corrientes criminológicas” y “Posición del Código Penal Dominicano frente a la teoría jurídica del Inter Criminis”.

Se graduó con honores en 1949. Hizo su tesis de grado sobre el régimen carcelario del país. Instaló su oficina de abogado con doscientos pesos que recibió al ganar el Concurso Pro-Feria Agropecuaria de 1952. Ganó otros concursos en esos años.

Realizó investigaciones sobre las causas de la prostitución y escribió una novela trágico-romántica ambientada en la época de la colonia intitulada “Venganza maldita”, inspirada en la tragedia de las niñas prostituidas, la cual fue radiada por la entonces Voz Dominicana.

Fue redactor de los periódicos *La Nación* y *El Caribe* en 1948 y años siguientes, donde tenía también una columna sobre temas económicos y jurídicos.

Casi todas sus producciones, trabajos y escritos desaparecieron como consecuencia de saqueos por intervención del SIM a su vivienda.

Fue consultor jurídico de la Secretaría de Educación en 1951 y poco después procurador fiscal de la Segunda Cámara Penal del Distrito Judicial de Santo Domingo. En este cargo defendió a campesinos que se quejaban de la invasión de sus tierras por parte de gente poderosa, entre ellos familiares del tirano. Fue acusado por ellos ante el mismo Trujillo y terminó destituido. Desde entonces sus actividades fueron siempre vigiladas de cerca. Se negó a colocar la placa de “En esta casa Trujillo es el Jefe” y alegó que en su casa el jefe era él.

Se destacó rápidamente como abogado, economista y escritor. Fue titular de las cátedras de Economía Política y Cálculo Financiero en la

Facultad de Economía, Finanzas y Comercio en la Universidad de Santo Domingo. Fue presidente del Colegio de Profesionales y del Colegio de Abogados y Notarios. En diciembre de 1957 asumió el cargo de vicesuperintendente de Bancos. Había antes ocupado el de jefe de la Sección de Seguros y técnico de esa institución.

El 11 de noviembre de 1959, teniendo solo 36 años recién cumplidos, se le vio por última vez en sus cátedras a tempranas horas de la noche. Más tarde, luego de un imprevisto y extraño apagón de luces solo en la Facultad de Derecho, al salir fue apresado en la calle que está entre el paraninfo Dr. Defilló y la Escuela de Farmacia. Fue introducido en un carro Volkswagen color marrón oscuro, de los denominados cepillos, que acostumbraban usar los calieses del Servicio de Inteligencia Militar para vigilar a la ciudadanía o cometer sus crímenes. Al día siguiente, 12 de noviembre, se encontraron rastros de sangre en uno de los baños del Alma Mater, donde parece que se inició su martirio. Fue llevado por orden de los tristemente célebres Candito Torres Tejeda y Johnny Abbes a la prisión de torturas conocida como La Cuarenta. Allí fue salvajemente torturado, para luego ser lanzado a los hornos de la incineradora donde se quemaba la basura.

Cerca de las 12:30 de la noche del mismo día se presentó en casa de su hermano Julio César y su padre León de Jesús, en la calle Hostos No. 40, el ayudante procurador fiscal del Distrito Nacional, Dr. Reynoso Duarte, para informar de su “suicidio” y entregar sus pertenencias y una nota supuestamente escrita por él.

Su hermano Julio César se lanzó en una lancha por toda la costa litoral de la ciudad durante dos días buscándolo hasta que un guardia del puerto que dirigía la operación le dijo en voz baja: “Doctor, vámonos de aquí, no le echemos más muertos a este muerto”.

Unos días después dejaron caer por debajo de la puerta de entrada de la casa, mientras se hacían los rezos de los nueve días, una nota que decía: “Julio, te habla un amigo, te recomiendo que te asiles con tu familia, porque te van a matar a ti también”. La nota fue entregada a Candito Torres partiendo del decir popular: “Cuando pones las llaves de tu casa en las manos del ladrón, este difícilmente te robe”.

Como consecuencia de esa tragedia familiar, su padre, afectado de diabetes y con graves dolencias cardíacas, jamás volvió a ingerir alimentos, enfermó y cayó postrado definitivamente para morir de pena un mes y trece días después de la desaparición de su hijo, el 24 de diciembre a las siete de la noche.

Días después del crimen caía asesinado, en un supuesto accidente de tránsito, su amigo y compañero de oficina de abogados Dr. Fernando Tavárez. Lo aplastaron con un camión en la entonces avenida Tiradentes.

Servio Tulio Castaños Espaillat fue siempre una persona interesada por los problemas sociales. Se manifestó desde joven desafecto con el régimen, por lo que hacía mucho tiempo que se le venía observando. Una de las causas de su asesinato habría sido negarse a firmar una autorización para que Trujillo sacara del país reservas auríferas y haber dado la información de esa intención a unos periodistas puertorriqueños. También habría denunciado que Trujillo hacía uso personal de unos treinta millones que había traído el ex dictador Fulgencio Batista. Para esa época, su ex esposa Milagros Mata García formaba ya parte de los grupos antitrujillistas en New York.

Amaba profundamente su país e inculcó en sus hijos ese mismo amor. Quienes lo conocieron lo recuerdan como un intelectual brillante, luces propias, gran firmeza de carácter, alegre, amigo solidario y buen sentido del humor. Sus hijos lo recuerdan como el excelente y consagrado padre que fue.

EL CARIBE, 13 DE NOVIEMBRE DE 1959.— Pág. 8.—

A la persona que encuentre mis
efectos:

No quiero que culpen a nadie de
mi muerte. Me lancé a las aguas
del mar Caribe por razones per-
sonales que me impulsaron a to-
mar esta decisión.

Servio Tulio Castaños

Noviembre 11 de 1959

Fotografiado de la nota dejada por el Dr. Castaños Espallat antes de lanzarse al mar.

Doctor Servio Tulio Castaños Se Lanza a Aguas Mar Caribe

El conocido abogado doctor Servio Tulio Castaños Espallat se lanzó a las aguas del Mar Caribe frente al Hotel Jaragua, en las primeras horas de la madrugada de anteayer.

Dejó una nota en que informaba su decisión de quitarse la vida.

El doctor Castaños Espallat, quien desempeñaba las funciones de vicesuperintendente de Bancos, dejó en la playa varios documentos, entre los que se hallaba una nota que decía: "A la persona que encuentre mis efectos: no quiero que se culpe a nadie de mi muerte. Me lancé a las aguas del Mar Caribe por razones personales que me impulsaron a tomar esta decisión".

Avisado de que había sido visto un hombre lanzarse al mar, se trasladó al sitio el doctor Atilano Reynoso Duarte, abogado-ayudante del procurador fiscal de este Distrito Judicial, en compañía del primer teniente P.N. Sergio Fernández Fernández y otros miembros de esa institución policial. Iniciaron las investigaciones correspondientes.

De inmediato, miembros del Cuerpo de Bomberos de esta capital, y personal de guardacostas de la Comandancia del Puerto, iniciaron una intensa búsqueda en las aguas del litoral, pero estas resultaron infructuosas. Todavía anoche se continuaba la labor de búsqueda.

Los documentos del doctor Castaños Espallat fueron hallados



Dr. Servio T. Castaños Espallat

Se priva de la vida.
por el ayudante del procurador fiscal, doctor Reynoso Duarte, en el mismo sitio por donde fue visto lanzarse el suicida. Entre éstos se hallaban su cédula personal de identidad y la nota copiada in-extensa más arriba.

El doctor Castaños Espallat nació en la ciudad de Moca

el 19 de septiembre de 1923. Contaba a la hora de su muerte 36 años.

Se graduó de doctor en derecho en la Universidad de Santo Domingo, el 28 de octubre de 1949.

Desempeñaba las funciones de vicesuperintendente de Bancos y jefe de la sección de seguros de ese departamento, desde el 10 de diciembre de 1957.

Era, además, profesor titular de la facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Santo Domingo y secretario del Colegio de Profesionales del Distrito Nacional.

Asimismo, fue presidente de la sección de abogados del Colegio de Profesionales Universitarios del Distrito y de la Asociación de Abogados de Ciudad Trujillo, y procurador fiscal en el Distrito Nacional.

Desde las columnas de La Nación y EL CARIBE colaboró con diversos artículos sobre temas de economía y finanzas, en cuya rama estaba especializado.

Son sus deudos, entre otros, su padre el licenciado León de Jesús Castaños, y su hermano el doctor Julio César Castaños Espallat.

MEDIDAS DE AUSTRERIDAD

En 1958, a consecuencia de la recesión en Estados Unidos el año anterior, se presentó una situación difícil en la economía dominicana, pues cesó el dinamismo que se estaba registrando desde la Segunda Guerra Mundial.

Como se ha visto, en los años previos Trujillo había realizado maniobras que comprometían la capacidad de endeudamiento y la estabilidad del sistema financiero. Otra medida, adoptada en 1959, que presionó adversamente la evolución económica fue una asignación presupuestaria extraordinaria de 50 millones de pesos para incrementar los gastos militares y de seguridad.

La nueva coyuntura fue mal manejada por Trujillo, quien dispuso medidas recesivas, como la elevación de los impuestos. El Estado tuvo que utilizar todos sus recursos para impedir un mayor deterioro. Resultó inevitable apelar a despidos y tomar previsiones para frenar la fuga de capitales, incluso de la propia familia Trujillo. Pularon los controles como si hubiese un estado de guerra. Dado que al dictador le preocupaba en extremo la evolución financiera, se hizo designar presidente de los bancos estatales, con lo que vulneraba las competencias de la Junta Monetaria y demás organismos especializados.

En la Superintendencia este estado de cosas repercutió en primer lugar en el despido de una parte de la empleomanía: nueve técnicos fueron cesados. Hasta el salario del superintendente Milton Messina fue reducido de 1,500 a 1,000 pesos, medida que poco después él pudo revertir gracias a los despidos. Las capacidades de supervisión resultaron notablemente disminuidas, pero no se presentaron dificultades con ningún banco



Jaime Manuel Fernández en Washington en una misión con el FMI.

importante, y la única señal que amagaba el requerimiento de una intervención logró ser mantenida a raya.

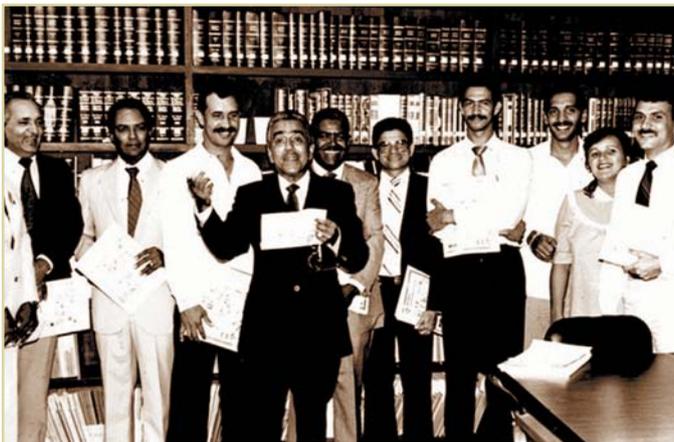
En los meses finales de su dominio, Trujillo anuló las atribuciones técnicas de la Superintendencia. En medio de una situación crítica, percibía la estabilidad a través del control exhaustivo de corte personal, como era lo típico del ordenamiento que enca-

bezaba. Acaparó su atención el desbordamiento de variables como la deuda y la fuga de divisas. Desde su posición preeminente en el sector financiero, el 19 de junio de 1960, en vísperas de las sanciones de la Organización de Estados Americanos, impulsó la creación de una Junta Coordinadora de Exportaciones e Importaciones.

Entre 1959 y 1961 fueron designados ocho superintendentes. Algunos pasaban tan fugazmente que los empleados de la dependencia ni siquiera captaban que hubiese tomado una sola disposición. A partir de los datos recogidos acerca de Salvador Ortiz, hay razones para pensar que despachaban directamente con Trujillo, quien saltaba las competencias del secretario de Finanzas. “El Jefe” concebía remedios disparatados, de los cuales resultaba arduo disuadirlo.

DIFICULTADES DEL BANCO DE CRÉDITO Y AHORROS

Las dificultades económicas experimentadas en las postrimerías del régimen de Trujillo solo alcanzaron a un banco comercial, el más pequeño e indefenso, el Banco de Crédito y Ahorros. Carecía de los montos de capital con que contaban todos los demás, y había ganado su espacio en el sistema financiero sobre la base de una vulnerable política de pagar altos intereses a los depositantes. Aun así, al parecer algunos de ellos decidieron ir liquidando sus cuentas a plazo fijo, con el fin de colocar el dinero en condiciones menos riesgosas. Adicionalmente, mermó la cartera de crédito de ese banco, como de todos, en virtud de la contracción de la economía iniciada en 1958.



Mairení Manzano habla en la puesta en circulación del periódico *Superbancos*, en 1981. Figuran, además, Marcos Soto, Ángel María Soto, Bolívar Rosario, Leandro Nolasco, Andrés Mejía Báez, Hatuey Jiménez, Carlos Noboa, Guillermina Bujosa y Salvador Aybar.

En 1959 para la Superintendencia resultó evidente que ese banco enfrentaba problemas de liquidez. Los inspectores comenzaron a encontrar escollos para realizar su labor, y una suerte de pulseo se entabló entre el banco y la dependencia estatal. Abundaban los pretextos para posponer inspecciones, lo que permitía al banco hacer ajustes de urgencia en sus cuentas.

Aun a sabiendas de la situación crítica, se optó por no agudizarla, por lo que las inspecciones no fueron llevadas hasta sus últimas consecuencias. En algún que otro momento se detuvo una inspección, evidentemente por orden superior, por el temor de las consecuencias previsibles de su resultado. De todas maneras, se reportó que en algunos de los arcos de billetes se habían detectado faltantes para cumplir con la regulación del encaje legal, pero no se tomaron medidas mayores. Don Mairení Manzano interpreta que se temió una posible crisis bancaria si la desconfianza se extendía a otras entidades. Es probable que

tal actitud estuviera sancionada por una decisión política que solo podía provenir del mismo Trujillo, aunque fuera sugerida por el superintendente o el gobernador del Banco Central. De todas maneras, el Banco de Crédito y Ahorros pudo seguir operando, gracias a la laxitud de la autoridad financiera, aunque sus coeficientes de solvencia no se deterioraron en extremo. Aun así, continuó experimentando dificultades, que concluyeron con su traspaso a otro banco en 1967. La pequeñez de la economía y del propio sistema financiero incidió en evitar que los problemas de este banco se extendiesen, pues los mecanismos imperantes resultaron suficientes para conservar la estabilidad.

DETERIORO DE LA SUPERVISIÓN

Cuando se abrió la etapa de crisis de la dictadura, en 1958, como resultado de la conjugación de factores políticos y económicos, se intensificaron las maniobras para acomodar las finanzas públicas a las conveniencias del dictador y de las decisiones que tomaba en materia de gastos públicos o movimientos de capital. Anteriormente estos manejos no repercutían de una manera significativa en la evolución económica debido a los controles gubernamentales. Pero, en el escenario de parálisis del crecimiento del producto y de presiones sobre la evolución de las cuentas presupuestarias y las transacciones con el exterior, fue necesario proceder a desconocer las reglas de juego admitidas.

La hipoteca sobre la reserva monetaria desde 1957 posiblemente fue la primera alteración flagrante del orden, tras la cual se fueron agregando nuevas situaciones y medidas que obligaban a ocultar la realidad. La decisión de Trujillo de designarse presidente de los bancos del Estado evidencia la importancia que le otorgaba a la cuestión financiera, similar a la política, la diplomacia y la seguridad del Estado. El correlato de esa relevancia fue la anulación de la supervisión, por lo que la entidad responsable en los hechos quedó como un organismo inoperante. Así se reconoció en la memoria de 1961, redactada por Virgilio Mainardi Reyna, recién retornado del exilio y designado por el Consejo de Estado en enero de 1962.

Si bien es cierto que nos corresponde vigilar la aplicación del régimen legal de los bancos no es menos cierto que a través de los años esa vigilancia y las recomendaciones que hemos efectuado, languidecieron lamentablemente por el hecho evidente de que la Superintendencia de Bancos en el régimen político anterior perdió autoridad frente a funcionarios investidos de poderes y prerrogativas colocadas a niveles más altos que los del Superintendente.²⁶

²⁶ Superintendencia de Bancos, "Memoria de 1961", p. 1.



Virgilio Mainardi Reyna.

Tras la minimización que habían sufrido las inspecciones entre 1959 y 1961, el superintendente se propuso dar cuenta “con fidelidad absoluta de la verdadera situación de los bancos”. Ante todo reconoció una delicada situación en el Banco Central, producto de los retiros de reservas por 38.4 millones de pesos aproximadamente; se había llegado al extremo de que, en febrero de 1961, la emisión monetaria de 85.6 millones estaba respaldada por solo 4.4 millones. Mainardi Reyna acotaba que lo más grave consistió en la extracción de las reservas en oro de 10,389,905 pesos. Para el 31 de di-

ciembre de 1961, la reserva en oro ya se había reconstituido en 3 millones de pesos, aunque “no había experimentado ninguna diferencia apreciable que nos permita estimar que el Banco Central se encamine hacia su recuperación”. Evidentemente se había estado violando la Ley Orgánica del Banco Central sin que se adoptara ninguna medida correctiva, como el pago de una multa de 1/2% mensual sobre la diferencia con la reserva necesaria.

Por otra parte, se detectó que el Banco Central había violado los límites en la adquisición de acciones redimibles de los bancos oficiales, las cuales no debían superar el 40% del promedio de las rentas totales del Estado en los dos últimos años. Las irregularidades habían llegado al grado de hacer figurar un capital ficticio del Banco Central de 77 millones de pesos, mediante el decreto 6498, de 28 de febrero de 1961.

Como parte de la inestabilidad, se llegó al extremo de emitir moneda fraccionaria en papel, lo que acentuó la desconfianza del público. Otro exceso que desnaturalizaba la función del Banco Central fue la creación de una sección comercial, con facultad de llevar cuentas de ahorros y corrientes y las demás transacciones de la banca comercial, a juicio retrospectivo de la Superintendencia “entrando en competencia con los bancos comerciales en una forma ajena a la naturaleza de un Banco Central”.

Aun así, no hubo obstáculos a que se llevaran a cabo las inspecciones regulares de las existencias de papeletas en la bóveda del Banco Central, como era práctica rutinaria en aquella época.

No era mejor la situación del Banco de Reservas, institución que dejó de cumplir la normativa del encaje legal de 30% sobre depósitos a la vista y 15% sobre los de ahorro y plazo fijo. Al 31 de diciembre de 1961, se calculó que el Banco de

Reservas debía de tener un encaje de 14.4 millones de pesos, cuando en realidad solo contaba con 4.6 millones, apenas el 32.2% del requerido. Aun con el cómputo de valores del Estado, hasta un 45% de los encajes exigidos, quedaba un déficit de 2.9 millones. También en este banco se hicieron maniobras dolosas, como la de enero de 1961, consistente en elevar el capital en 8 millones de pesos. Ya en 1960 se había dado un incremento de capital injustificado, tras un ajuste realizado poco tiempo antes, por lo que sus cuentas llegaron al plano de la ficción. En conclusión, el Banco de Reservas atravesaba una situación crítica que incluía la disminución de los recursos líquidos desde 24.8 millones en 1960 hasta 8.8 millones en 1961, y la de los depósitos de 67.7 a 60.9 millones. La Superintendencia determinó que no se habían hecho las provisiones requeridas y se habían continuado las medidas reñidas con la regulación bancaria, como el retiro de más de 1,500,000 pesos de reservas acumuladas durante cinco años.

Aunque no al grado crítico del Banco Central y del Banco de Reservas, el Banco Agrícola también confrontó graves dificultades, que incluían numerosas hipotecas vencidas sin que se tomaran medidas, y más de cuatrocientos préstamos carentes del respaldo necesario, sobre todo por no haberse registrado las garantías hipotecarias. En términos relativos, empero, fue el banco que menos dificultades confrontó, por lo que en lo fundamental pudo sostener sus operaciones crediticias.

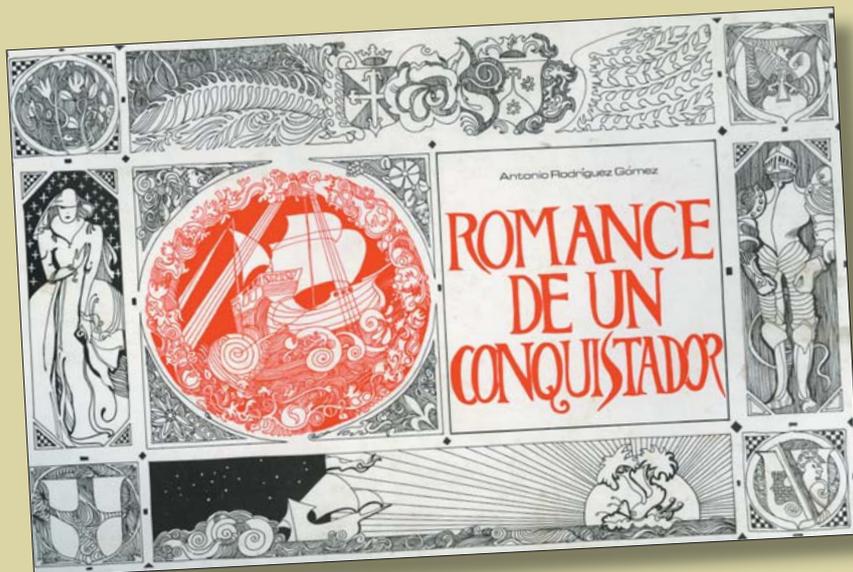
Ante este panorama, la conclusión de Mainardi Reyna consistió en proponer un proyecto de reestructuración técnica y administrativa de la Superintendencia, “con el fin primordial de que, en lo adelante, todas las labores inspectoras que desarrolle tengan una visión mucho más amplia y eficiente”, lo que a su juicio debía formar parte de “las aspiraciones del pueblo dominicano de establecer y mantener un genuino régimen de derecho”.

A tono con este dispositivo restrictivo, la labor de la Superintendencia quedó articulada a la del Banco Central, con lo que se apartó un tanto de su adscripción a la Secretaría de Finanzas. En 1960 se decidió que recibiese asesoría del Banco Central, similar a la que este organismo debía brindar a la banca comercial. En contrapartida, la Superintendencia pasó a proporcionar información minuciosa al Banco Central sobre variables del movimiento bancario que pudieran tener repercusiones en la coyuntura económica, lo que se inscribía en un dispositivo político extraordinario.

ANECDOTARIO

Antonio Rodríguez Gómez, intendente general durante largo tiempo, recopiló anécdotas relativas al desempeño de las funciones de los inspectores. Recoge situaciones chistosas, pero que retratan las peripecias que atravesaban los servidores de la Superintendencia cuando era una institución pequeña y con un presupuesto tan escaso que no podía ofrecer condiciones mínimas a los inspectores para trasladarse a los locales de los bancos. Una parte de estas anécdotas fueron publicadas en *Superbancos*, el órgano del Club de Empleados que existió desde finales de la década de 1970. En estos refrescantes textos, Rodríguez Gómez rememora épocas que ya adquirían ribetes míticos.

Rodríguez Gómez es un inspirado escritor, poeta, ensayista. Entre otros libros es el autor de *Romance de un conquistador*, hermoso poemario donde se revela intuitivo, sutil. El precioso álbum contiene ilustraciones de Aurelio M. Grisanty y fue publicado en 1981.



NOVATADAS DE UN INSPECTOR AUXILIAR¹

Por DR. ANTONIO RODRÍGUEZ GÓMEZ

En el transcurso de una inspección que se realizaba en la oficina principal del Banco de Reservas, a mediados del año 1952, un inspector auxiliar recién nombrado en la Superintendencia de Bancos, que se encontraba laborando en la oficina del Royal Bank of Canada, fue requerido por el jefe del grupo que inspeccionaba el Banco de Reservas para que auxiliara a sus compañeros en las labores de mecanografía de las confirmaciones de saldos de cuentas de depósitos que eran enviadas a los clientes.

El inspector novato, tan pronto llegó a la oficina del Banco de Reservas, después de recibir las instrucciones del jefe de grupo, tomó posesión de una rígida máquina de escribir, y comenzó a dar teclas. Con una agilidad increíble las presentó al jefe de grupo. Este le dijo pura y simplemente que tenía que repetirlas todas, absolutamente todas, por una inadvertencia. Resignado y sorprendido, el novato inspector, que creía que había hecho una gran labor, lo único que atinó a preguntar humilde fue la razón. La respuesta que recibió fue porque había usado papeles sellados de la inspección del Royal Bank of Canada. El inspector dijo que guardaría todo el trabajo como recuerdo, ya que no había servido para nada. El jefe de grupo le dijo serenamente: —Haga usted el trabajo que se le ha asignado y recuerde que en materia de supervisión bancaria, el recuerdo sentimental es una cosa de poca importancia.

En ese momento se le solicitó que explicara por qué, estando en una inspección en el Banco de Reservas, había utilizado papeles sellados que eran de la inspección del Royal Bank of Canada. Eran las 8:00 de la noche de un día del mes de diciembre y el inspector se quedó sorprendido y no habló ni media palabra. Se guardó la respuesta para otra ocasión.

¹ Se han introducido ligeras modificaciones formales a la copia de este texto facilitada por don Marcos Soto.

Media hora más tarde, mientras contaban las reservas en efectivo del banco, el jefe de grupo les pidió a todos los inspectores actuantes que seleccionaran del menú del restaurante Mario un plato para la cena, con cargo al Banco de Reservas. Cuando al genial inspector auxiliar le tocó el turno de pedir, con el menú en la mano le dijo al mozo con estridencia: —Para mí yo quiero arroz, habichuelas y carne.

En ese momento saltó desde el otro extremo el jefe de grupo y le dijo: —Ya no tienes que explicarme por qué tú confundes el Royal Bank con el Banco de Reservas.

Cosas que pasan en estos menesteres.

UN ÍCONO DE LOS ORÍGENES

Pocos son los veteranos aún vivientes de los primeros pasos de la Superintendencia. Se ha tenido la ocasión de entrevistar a don Alfonso Maireni Manzano, quien laboró entre 1951 y 1985, es decir 34 años. Sus apreciaciones tienen valor histórico. Revelan que en la institución existía una voluntad de superación a través del estudio y el trabajo, por lo que, de manera generalizada, las personas que ingresaban sin conocimientos especializados los iban adquiriendo como parte de una práctica profesional in situ. Aunque la entidad carecía entonces de mecanismos formales de formación del personal, entre sus filas surgía espontáneamente el propósito de la superación.



Alfonso Maireni Manzano.

Esto se aprecia en la carrera de Manzano, quien fue designado mensajero por medio del decreto 15258, en diciembre de 1951. Había nacido en San Pedro de Macorís el 22 de diciembre de 1932, por lo que tenía 19 años. Su salario en esa primera posición era de 25 pesos mensuales. Realizó estudios de mecanografía, taquigrafía, gestión de archivos y otras materias, empeño que motivó su ascenso a oficial auxiliar encargado del archivo en 1955. En 1957 fue designado mecanógrafo. De manera intermitente desempeñó la función de sustituto del secretario del superintendente. Su salario fue mejorado hasta 110 pesos al mes. Desde cierto momento alternó su trabajo con la enseñanza de las habilidades que había acumulado.

Su carrera pasó a una etapa nueva con el ascenso a inspector secretario en 1959. Sobrevivió a los recortes en el personal de ese tiempo. En 1963, al ser promovido a la condición de inspector de tercera clase,

Su carrera pasó a una etapa nueva con el ascenso a inspector secretario en 1959. Sobrevivió a los recortes en el personal de ese tiempo. En 1963, al ser promovido a la condición de inspector de tercera clase,

comenzó a ejercer tareas propiamente técnicas. En 1967 fue promovido a inspector de primera clase, en cuya categoría se mantuvo durante diez años. Había ya cursado la carrera de Derecho en la Universidad Autónoma de Santo Domingo. En 1977 fue promovido a encargado de la unidad de las asociaciones de ahorros y préstamos. Durante un corto período, en 1978, quedó como inspector especial, tras lo cual fue designado asistente del intendente, posición en la que se mantuvo hasta 1985, cuando fue pensionado. En ese momento su sueldo era de 1,000 pesos mensuales. Con un monto de pensión que ha quedado desfasado con los años, ejerce esporádicamente actividades de abogado y notario. En 1982, durante la superintendencia de Frixo Messina, recibió la medalla de plata al mérito del servidor público.

RECOMPOSICIÓN BANCARIA

EL NUEVO CONTEXTO DE LA SUPERVISIÓN

Al iniciarse 1962, con la instalación del Consejo de Estado se allanó el camino para un nuevo ordenamiento político que superaba la tiranía de treinta y un años. En el caso de la supervisión bancaria no se produjeron modificaciones en los esquemas técnicos, pero se ajustaron a parámetros más objetivos al dejar de obviar realidades, como era propio del entorno de la autocracia en el que se entremezclaban los intereses personales del “Jefe” con las funciones estatales. La supervisión bancaria dejó de estar al servicio de un interés particular, lo que introdujo mayor efectividad en sus labores.

Lo anterior no quiere decir, por supuesto, que no se presentaran problemas. El más importante de ellos consistía en las dificultades de liquidez, encaje legal y otros coeficientes regulados que confrontaba la banca estatal. La Superintendencia de Bancos por momentos los trató con un criterio menos exigente, pero que no desconocía las realidades. Por ello, en lo fundamental se procedió a detectar y a registrar en los informes esas situaciones. La supervisión pasó a tener un alcance más objetivo y eficiente que se correspondía con un contexto de cierto debilitamiento de la robustez del sistema financiero. Ahora bien, a pesar de que se había despejado el camino desde el punto de vista político, se presentaba el obstáculo de la parálisis técnica de la institución, que durante años no había experimentado innovaciones y cuyo personal se mantenía estancado en cuanto a su nivel de preparación.

Sin duda a partir de 1962 los bancos requerían mayor atención. Aun así, durante largo tiempo no se presentaron situaciones globales delicadas, por cuanto la banca en su conjunto seguía respondiendo a parámetros sanos. Los escasos eventos que requirieron correctivos, que serán objeto de examen en las páginas siguientes, no tuvieron mayor significación y pudieron ser solucionados sin que se acudiera a medidas extraordinarias.

Pese a que no se alteraron los preceptos de la supervisión bancaria, desde ese año se conocieron procesos de mejorías que se correspondían con el entorno nacional existente. Se adoptaron medidas que contribuían a eficientizar las tareas en el contexto de libre competencia. Fue el caso de la creación del Departamento de Inspección, que antes existía solo nominalmente. Esto fue resultado de la iniciativa de Ramón Checo, poco después de que ingresara a la institución. Para ello se contrató a unos veintidós contadores, todos jóvenes aunque ya con cierta experiencia en la Corporación de Electricidad y otras empresas estatales. Al poco tiempo, el personal total se colocó en algo más de cien personas.¹

INSTALACIÓN DE NUEVOS BANCOS

En el ámbito atinente a la supervisión bancaria el componente más destacado de la situación posterior a la caída de la dictadura consistió en la conformación de un mercado bancario sujeto a cierta libre competencia. Aunque el sector estatal siguió teniendo una presencia decisiva, debió compartir de manera creciente el mercado con la banca privada, que hasta entonces había tenido una participación reducida y había sobrevivido posiblemente debido a consideraciones políticas.



Chase Manhattan Bank.

Desde los primeros días de reinstalado el Consejo de Estado, en enero de 1962, dos de los más grandes bancos de Estados Unidos, el Chase Manhattan Bank y el First National City Bank, se interesaron en instalar sucursales en el país. El primero estaba vinculado a la poderosa familia Rockefeller y el segundo había tenido una presencia muy importante hasta 1941, cuando traspasó sus activos al Estado. En mayo de 1962 la Junta Monetaria acordó autorizar las operaciones de esos dos bancos. El perfil de ambos era similar: combinaban una tónica conservadora, propia de una tradición experimentada, con la búsqueda de un espacio amplio en el mercado gracias al prestigio que les deparaba la fortaleza de sus casas matrices. Los medios de negocios en el país de inmediato depositaron confianza en ellos.

Al año siguiente, por resolución de la Junta Monetaria de 23 de agosto, se autorizó la apertura del Banco Popular, con un capital pagado de 675,000 pesos, del cual el 77.4% correspondía a accionistas dominicanos. La Junta Monetaria enunció el criterio de que esa presencia del capital nativo merecía respaldo, por ser un

¹ Entrevista con Ramón Checo.

precedente auspicioso para el desarrollo de la banca nacional, además de que ese banco se proponía “operar en una serie de renglones que jamás han sido objeto de preocupación alguna por parte de los bancos establecidos en el país, lo cual podría contribuir de manera efectiva al desarrollo económico de nuestra nación”.

En los años posteriores fue característico que se ampliara la presencia de la banca en todo el país, por medio de sucursales en los ensanches de las principales ciudades. Desde sus primeros pasos, el Banco Popular instaló sucursales en Santiago, Moca e Higüey, mientras el Chase, también de inmediato, instaló una sucursal en Santiago. Todavía más rápida fue la apertura por todas partes de sucursales de las asociaciones de ahorros y préstamos: en 1963 se destacó su temprana existencia en Puerto Plata, San Pedro de Macorís, Baní, La Romana y La Vega.

Diez años después, existía un total de 136 oficinas principales, agencias o sucursales, excluyendo al Banco Central, de las cuales 24 habían sido creadas en el mismo 1972, como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro IV.1 Oficinas bancarias, 1972	
Entidad	No. de oficinas
Banco de Reservas de la R. D.	25
Banco Agrícola de la R. D.	20
Banco Popular Dominicano	23
The Royal Bank of Canada	13
Bank of America	3
The Bank of Nova Scotia	5
First National City Bank	6
Banco de Crédito y Ahorros	5
Corporación Financiera Asociada	1
Financiera Dominicana, C. por A.	1
The Chase Manhattan Bank	6
Asociaciones de Ahorros y Préstamos para la Vivienda	14
Banco de los Trabajadores	1
Cos. de Préstamos de Menor Cuantía	6
Caja de Ahorros y Monte de Piedad	5
Total	136

Fuente: Superintendencia de Bancos, “Memoria anual 1972”, pp. 9-10.

Un cuadro de los activos de las instituciones financieras en ese mismo año permite evaluar el avance de la banca privada, nacional y extranjera. En 1972, de acuerdo a cifras estimadas por la Superintendencia, el Banco de Reservas continuaba teniendo una amplia hegemonía, con 241 millones de pesos en activos, frente a 300 millones de la banca comercial privada.

Cuadro IV.2 Activos de las instituciones financieras supervisadas, 1972 (miles de pesos)	
Entidad	Activos
Banco de Reservas	241,132
Banco Agrícola	108,641
Banco Popular Dominicano	75,978
The Royal Bank of Canada	110,143
The Bank of America	19,467
The Bank of Nova Scotia	34,764
First National City Bank	56,640
Banco de Crédito y Ahorros	5,472
Corporación Financiera Asociada	5,148
Financiera Dominicana	7,911
The Chase Manhattan Bank	41,867
Asociaciones de Ahorros y Préstamos	43,488
Cos. de Préstamos de Menor Cuantía	2,357
Caja de Ahorros y Monte de Piedad	4,655
Banco Central	382,300
Banco Nacional de la Vivienda	21,752
Total	1,161,729

Fuente: Superintendencia de Bancos, "Memoria anual 1972", p. 3.
Nota: Se trata de estimados no definitivos, aunque muy aproximados.

CREACIÓN DEL BANCO NACIONAL DE LA VIVIENDA Y DE LAS ASOCIACIONES DE AHORROS Y PRÉSTAMOS

La escasa construcción de viviendas había resaltado como un déficit de las políticas de Trujillo, cuyas iniciativas en esa área se limitaron a la creación del Instituto Nacional de la Vivienda. Tras el cambio del sistema político, un nuevo paso fue la fundación del Banco Nacional de la Vivienda.² El hecho de que este nuevo banco estatal pudiera captar recursos del público y recibirlos del gobierno, le dio un impulso a la actividad.

² Ley No. 5894, de 12 de mayo de 1962. Por medio de la ley 06-04, de 11 de enero de 2004, pasó a denominarse Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción.



Banco Nacional de la Vivienda.

Una novedad de relevancia en el sistema financiero después de la muerte de Trujillo fue la creación por medio de la ley 5897, de 14 de mayo de 1962, de las asociaciones de ahorros y préstamos. Estas se diseñaron como parte de un sistema dirigido al fomento de la vivienda popular, en conjunción con el Banco Nacional de la Vivienda, que tenía la potestad de regularlas y supervisarlas. Por tal razón, durante años escaparon a las inspecciones de la Superintendencia de Bancos. Las asociaciones

estaban concebidas para operar como entidades cooperativas, carentes de propietarios, con el fin de contribuir a la adquisición de viviendas. Los ahorrantes disponían del derecho a intervenir en la designación de sus autoridades, en particular los integrantes de la junta directiva, quienes no debían percibir ningún tipo de beneficios. El mecanismo era ya común desde décadas atrás en muchos países, pero no se había introducido en República Dominicana porque al régimen de Trujillo no le interesaba que se desarrollaran entidades no regidas por el Estado o el capital privado.

En las nuevas condiciones políticas inauguradas desde enero de 1962, se ponderó la conveniencia de estimular la aspiración a la vivienda propia, por lo que la movilización de recursos con ayuda de las asociaciones contribuyó decisivamente a tal propósito de sustrato político. Se sabe que la idea de crear estas entidades provino de la asesoría de los organismos internacionales que tomaron preeminencia en la reorientación de las políticas públicas, en especial la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID) del gobierno de Estados Unidos.

Las fuentes de financiamiento de las asociaciones fueron varias. Por una parte, cada una de ellas procuró obtener depósitos a plazo fijo de ahorristas de sus respectivas demarcaciones. También obtuvieron financiamiento internacional, en lo que el Banco



Publicidad del Banco Nacional de la Vivienda.

Nacional de la Vivienda actuaba como intermediario. Por último, instituciones crediticias del Estado hicieron emisiones de diversos tipos de certificados financieros para captar recursos que permitiesen contribuir al financiamiento de viviendas para los sectores de bajos y medianos ingresos. Incidió también que, transitoriamente, la autoridad monetaria y financiera exonerara a las asociaciones de mantener encaje legal, como forma de estimular el acrecentamiento de sus operaciones. Tal medida se justificaba por la seguridad atribuida a los préstamos, todos con garantía hipotecaria y con respaldo adicional del Banco Nacional de la Vivienda. Esto explica que se diera una situación única en el sistema financiero, de un volumen mucho mayor de préstamos que de depósitos de ahorros, cual fue el caso en 1965, cuando los primeros ascendían a 7 millones y los segundos apenas a 2.9 millones.

Al principio el alcance de las asociaciones fue limitado. Durante los primeros años de vigencia se fundaron contadas entidades y sus activos se mantuvieron en niveles modestos. Para 1964 ya existían siete asociaciones que habían integrado algo más de 6,000 ahorristas. Este ritmo se mantuvo en los años siguientes, tal como se observa en 1965, cuando, a pesar de la situación política, se agregaron casi 2,500 nuevas cuentas.

En el segundo lustro de los años 60, a medida que se fue definiendo el auge que empezó a tomar la economía, sobre todo en sus finales, se crearon más asociaciones y su capital se amplió. Como parte de las expectativas en este sistema, se fueron conformando en diversas ciudades cabeceras de provincia comités gestores de las asociaciones, lo que se juzgaba como señal auspiciosa del desarrollo del “espíritu público”; de tal manera, entre oficinas centrales y sucursales cubrieron la generalidad de las ciudades cabeceras de provincia y empezaron a hacerse presentes también en municipios con cierta dinámica económica.



Promoción de la Asociación Popular de Ahorros y Préstamos.

Algunas ganaron un espacio en determinados ámbitos regionales, como la Asociación Cibao de Ahorros y Préstamos, mientras otras se mantuvieron más restringidas a un universo local. A la larga únicamente dos de ellas, ambas radicadas en Santo Domingo, alcanzaron dimensión nacional: la Asociación Popular de Ahorros y Préstamos y la Asociación La Nacional de Ahorros y Préstamos. Cuando ya se había consolidado una presencia generalizada, las dos abarcaban una porción muy elevada de los activos de todas las del país.

Llegó un momento en que se estabilizó la posición de las asociaciones en la estructura del sistema financiero, con una presencia significativa, aunque siempre bastante por debajo de la banca comercial. Usualmente el porcentaje de los activos de estas entidades oscilaba entre 12 y 15% del total de los intermediarios financieros.

Como nota característica, el número de asociaciones se mantuvo bajo, en contraste con otros tipos de entidades.

A pesar de incorporar miles de pequeños ahorristas, en todos los casos las asociaciones fueron producto de la iniciativa de núcleos de empresarios y profesionales que proyectaban intereses en la industria de la construcción. Coexistieron así, junto con los ahorristas, sectores de ingenieros, ferreteros, fabricantes de artículos de la construcción y otros. Estos últimos, al hacer aportes mayores de acciones y controlar la mecánica de funcionamiento de las asociaciones, lograron amplias cuotas de participación en los consejos directivos. Aunque no repartían beneficios por su carácter mutualista, operaron como medio de articulación entre el sistema financiero y ámbitos empresariales.

EXPANSIÓN DEL NEGOCIO DE SEGUROS

El fortalecimiento de la clase media y de la actividad empresarial privada contribuyó a expandir las operaciones de seguros tras la muerte de Trujillo. Una nota distintiva del crecimiento de este subsector fue la fundación de empresas dominicanas, que con rapidez pasaron a tener una participación considerable en el mercado. Ese interés se plasmó en algunos años en que se incorporaron diversas compañías, siempre por autorización en decretos del Poder Ejecutivo. Fue el caso de 1964,



Empleados de la Superintendencia frente al parqueo techado en el solar de la Superintendencia de Seguros. Keitel Veloz, Carlos Noboa, Maireni Manzano y otros.

cuando recibieron autorización la Compañía de Seguros Aguilar, Seguros Pepín, Unión de Seguros (Santiago), Compañía Nacional de Seguros y La Universal, Compañía General de Seguros. A lo largo de la década se crearon 30 compañías de seguros.³

Hasta 1961 la única empresa nacional en el ramo era la Compañía de Seguros San Rafael, que había pasado a ser de propiedad estatal y recibía incentivos especiales. En el nuevo

contexto disminuyó abruptamente la participación oficial; incluso la fundación de algunas de las aseguradoras privadas se benefició de la experiencia acumulada durante años por la estatal y las extranjeras. En sentido contrario, se observó durante

³ Breve reseña histórica del mercado asegurador en la República Dominicana. Página Web de la Superintendencia de Seguros.

varios años una corriente de retiradas del país de empresas extranjeras, seguramente por no poder sostener la competencia con las locales, que contaban con mejores medios para captar clientes.

La supervisión de las actividades de las compañías de seguros resultó ser más compleja que la de la banca por el superior número de compañías, dado el interés de las empresas y del público consumidor en cubrirse con seguros de diversos tipos. En adición, la legislación existente ofrecía márgenes de interpretación en muchas de sus cláusulas, lo que dio lugar a frecuentes controversias entre la Superintendencia de Bancos y algunas de las compañías. A veces las diferencias versaban acerca de las interpretaciones sobre los impuestos a pagar, mientras en otros casos la Superintendencia adoptaba la posición de defensa de los consumidores, cuando se producían resistencias de parte de las compañías para cubrir los compromisos. Llegó el caso extremo de una compañía dominicana, desaparecida pocos años después, que fue declarada “en rebeldía” por negarse a satisfacer las sumas debidas a los clientes cuando se producían accidentes de tránsito y otras situaciones similares.

En poco tiempo se hizo materia de consenso que la última ley reguladora del sector, de 1958, había quedado obsoleta y que era necesario adoptar una nueva legislación, acorde con el contexto económico creado desde 1962. En consecuencia, en el seno de la Superintendencia de Bancos se emprendieron iniciativas para promover la adopción de un nuevo marco legal. A lo largo de 1968 diversos equipos evaluaron la situación y realizaron propuestas con asesoría internacional, que desembocaron en el proyecto de ley que terminó promulgado en enero de 1969.⁴

El componente institucional más relevante fue que la supervisión en el ramo de los seguros dejaba de ser atribución de la Superintendencia de Bancos, para lo cual se estipulaba la creación de la Superintendencia de Seguros. Es curioso que este nuevo organismo empezara a operar el 1 de enero de 1969, días antes de promulgarse la ley referida. La Superintendencia de Bancos se desligó por completo de esa temática, lo que significó un alivio a causa de las exigencias que planteaba la amplitud de la actividad y las decisiones que debían ser adoptadas.

Inicialmente la Superintendencia de Bancos tuvo que dar apoyo a la nueva oficina, que requería asesoría y asistencia administrativa y técnica. No fue casualidad que la primera ubicación de la Superintendencia de Seguros fuese la segunda planta del edificio de la Superintendencia de Bancos, recién concluido.

⁴ Ley de Seguros, No. 400, de 10 de enero de 1969.

OTRO ÍCONO



Héctor Urbáez.

Héctor Urbáez fue otro de los técnicos que asoció su vida con el cumplimiento de responsabilidades en la Superintendencia de Bancos, si bien tuvo también intensa experiencia en el Banco Central y en la actividad docente. Nació en Santo Domingo el 8 de octubre de 1941 e ingresó a la Superintendencia en noviembre de 1958, con 17 años, gracias a la recomendación de un tío ante el superintendente Salvador Lluberes Peña. En ese momento la oficina se encontraba en la Isabel la Católica, frente al Nova Scotia, en un local muy pequeño, donde se congregaba la treintena de empleados.

Por su edad, laboró como mecanógrafo titular. Es interesante que compartiera el patrón entonces común de personas que ingresaban muy jóvenes en puestos de baja categoría e iban escalando posiciones por la experiencia acumulada y el tesón del estudio.

A los dos años, Urbáez pasó al área de operaciones de encaje legal y estadísticas bancarias, entonces no separada en un departamento específico. Había aprendido las técnicas de los estados bancarios gracias a Luis Martínez. Entonces no había un sistema consistente para los diversos bancos y continuamente había que resolver múltiples problemas, por lo cual se consideraba una labor compleja.

Duró seis años en la elaboración de series del sistema bancario, que corregía la experta Luisa de Windt, graduada de Contabilidad. También recibió instrucción sobre encaje legal de Lidia Lapeireta, vice-gobernadora del Banco Central, cuando la Superintendencia compartía el local del Banco Central entre 1959 y 1960.

Urbáez ganó fama por su dedicación al trabajo y la disposición a laborar horas extras de manera voluntaria.

A inicios de la década de 1960 fue ascendido a la condición de inspector, básicamente para ir a la sede de los bancos y allí hacer conteo de efectivo y microfilmación de cheques.

Mientras tanto había seguido estudios universitarios, y en 1963 obtuvo el título de licenciado en contabilidad en la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Lo ayudó en tal sentido haber estudiado la secundaria en la Escuela de Peritos Contadores, donde recibió un nivel adecuado de contabilidad y mecanografía.

Habiendo entrado con un salario de 100 pesos en 1958, devengaba 250 pesos en 1965. En APEC le ofrecieron ese año 400 pesos mensuales por dar clases. Se trasladó a esa institución, donde laboró por nueve meses, tras los cuales marchó a Puerto Rico y Estados Unidos a seguir estudios especializados. Retornó tras esos estudios a APEC, donde se mantuvo hasta 1968.

Gracias a una relación antigua con Diógenes Fernández, gobernador del Banco Central, ingresó como técnico a esa institución, donde duró 16 años en el área de Encaje Legal primero, y luego en el Departamento Financiero. Ahí trabajó de cerca con el gerente Juan Esteban Hernández. Desde esa posición contribuyó a promover modificaciones del método de contabilidad del Banco Central. Terminó llegando al cargo de subjefe contador, con sueldo de 450 mensuales. Cuando el cambio de gobierno en 1978, Diógenes Fernández salió del Banco Central y Urbáez fue despedido, a su juicio injustificadamente.

Pasó al sector privado, básicamente a entidades vinculadas a Leonel Almonte. En el Banco Español, por ejemplo, laboró durante cuatro años.

Tras muchos años volvió a la Superintendencia de Bancos en 2001, donde fue designado jefe de grupo de inspectores. Ahí pudo seguir de cerca la evolución del Banco Intercontinental (Baninter), que pudo evaluar debido al conocimiento de los antecedentes de los bancos dirigidos por Leonel Almonte y José Ureña.

DEFICIENCIAS EN EL ENCAJE LEGAL

La expansión de la banca privada en la década de 1960 se llevó a cabo en un entorno institucional del sistema financiero todavía bastante débil. Durante los primeros años el número de empleados de la Superintendencia de Bancos se mantuvo incambiado y fueron mínimas las acciones tendentes a mejorar su capacidad. Por tal motivo, no se pudo superar un esquema rutinario en las inspecciones, restringido fundamentalmente al conteo de billetes y al cálculo del encaje legal. Evidentemente esta situación no se correspondía con la apertura de decenas de nuevas sucursales bancarias por todo el país, con el incremento bastante acelerado de los activos totales y con la función creciente del sistema financiero en la economía nacional.

Acontecieron dos situaciones que alteraron la posición de la banca en relación al encaje legal. Por una parte, en razón de la debilidad señalada, faltó la suficiente presencia de la autoridad supervisora para encauzar el desarrollo de los bancos dentro de límites prudentes; por otro lado, se produjeron confusiones en los propios bancos acerca de la interpretación de cláusulas relativas al encaje legal que no fueron ajenas al interés de estos en expandir sus negocios sobre la base de la confianza en la estabilidad del sistema financiero en su conjunto.

Estas confusiones se relacionaban con la resolución de la Junta Monetaria, del 7 de noviembre de 1962, de elevar los porcentajes de los encajes legales como forma de contrarrestar el asomo inflacionario que se había desencadenado con la expansión del consumo desde finales de 1961. Varios bancos no tomaron las medidas para adaptarse a la nueva normativa y quedaron en una posición de déficit. La Junta Monetaria procedió a otorgar un plazo de seis meses a toda la banca comercial para que cumpliera con los encajes legales.

Inicialmente la entidad más afectada fue el Banco de Reservas, que quedó en una posición deficitaria de casi 4.6 millones de pesos, aunque también fue significativa la situación del Banco de Crédito y Ahorros, con déficit de 703,000 pesos. El 17 de octubre la Junta Monetaria decidió que al Banco de Reservas no se le computasen para fines de cálculo el conjunto de depósitos denominados República Dominicana, bajo el supuesto de que había tenido que soportar grandes cargas de financiamiento al sector público. Aun así, para finales de 1963 la deficiencia en los encajes de este banco seguía siendo elevada, de casi 3.3 millones de pesos. El Banco de Crédito y Ahorro disminuyó el déficit, pero no lo eliminó.

La situación se deterioró más aún por la disminución de la actividad económica que se registró en la segunda mitad de 1964 a consecuencia de la inconsistente política económica del Triunvirato, que provocó desconfianza en la población. Se registró una disminución en los depósitos y las disponibilidades en caja, al tiempo que aumentaron los préstamos, lo que condujo a agudas deficiencias de encaje legal. Incidió en esa situación la recomendación del Fondo Monetario Internacional, como parte del acuerdo stand-by, de que se elevase el encaje legal. Tal lineamiento fue aceptado por la Junta Monetaria, de manera especial respecto al Banco de

Reservas, al que se fijó un encaje del 80% de los depósitos que excedieran las cifras de 31 de mayo de 1964, hasta que se corrigieran las deficiencias y se pagaran los adelantos recibidos del Banco Central.

A consecuencia de la coyuntura recesiva de la economía en las postrimerías de 1964, las disminuciones en los activos se extendieron a los dos bancos canadienses, mientras que los estadounidenses, por su parte, tuvieron reducciones algo superiores a 2 millones de pesos. Sin embargo, prácticamente todos los bancos aumentaron sus carteras crediticias, como el Reservas en 12.6 millones, el Royal en 4.6 millones y el First en 2 millones.

Ante esta situación, la Junta Monetaria no tuvo otra salida que imponer sanciones a los bancos que incurrieron en deficiencias prolongadas en los encajes, y en 1965 se logró retornar a una normalidad básica en los coeficientes bancarios. Coadyuvó también la disminución de la emisión monetaria y el aumento de las reservas internacionales que ocasionó la parálisis económica durante una parte del año, a raíz de la Revolución de Abril, y la entrada extraordinaria de divisas no utilizadas en importaciones por efecto del estado en que se encontraba el país.

SENTIDOS DE LA LEY 708

Al cabo de pocos años de la caída de la dictadura, los medios dirigentes del sector financiero llegaron a la conclusión de que era preciso modificar el régimen legal mediante una nueva ley. Tal requerimiento se generaba en gran medida en la complejidad de las operaciones que introducía la incorporación de las asociaciones de ahorros y préstamos y otros tipos de entidades de intermediación financiera, a lo que se agregaban las expectativas de nuevos procesos que incluían la expansión de las operaciones y un papel cada vez más importante de las mismas en la economía nacional.

No se ha obtenido información específica acerca de las circunstancias que llevaron a la confección de la nueva ley, pero el hecho de que fuera aprobada en abril de 1965, al año y medio de la instauración del Triunvirato, es suficiente para suponer que emanó de los grupos sociales dirigentes. Hay que tomar en cuenta que no existía Poder Legislativo en esos momentos, por lo que el Triunvirato tenía la potestad de emitir leyes. En ese período, en el sistema político existían pocas mediaciones entre los intereses de los grupos empresariales y las políticas de Estado.

Con todo, esta ley⁵ en buena medida era una réplica de la de 1947, considerada obsoleta. La generalidad de los artículos se repite en ambas, por lo que los cambios se refieren a algunas proporciones cuantitativas y a determinados aspectos puntuales de atribuciones.

⁵ Ley General de Bancos, No. 708, 14 de abril de 1965, *Gaceta Oficial*, No. 8940 (bis), 19 de abril de 1965.

En primer término, si bien se dejaba el requisito de 10% de capital sobre el activo, se estipulaba que el monto mínimo de capital suscrito y pagado debía elevarse a 300,000 pesos si la sede se ubicaba en Santo Domingo, permaneciendo el requisito de 100,000 de capital si la sede o una sucursal estaban fuera de la ciudad. Los bancos extranjeros debían constituir un capital de un millón de pesos, más un 20% de reservas. Por otra parte, cada banco debía tener un capital adicional, equivalente al 20% del mínimo por cada sucursal u oficina, requerimiento que se reducía a 10% en caso de no existir en esas ciudades otros establecimientos bancarios. Obviamente, este artículo, que elevaba el capital mínimo para montar un banco, se concibió para frenar la posibilidad de que franjas emergentes de la clase media pudiesen incursionar en el negocio financiero formal.

Otro parámetro cuantitativo que se modificó fue el privilegio a los depósitos de ahorro en caso de quiebra, que se elevó hasta 3,000 pesos, valor que se ampliaba hasta 10,000 pesos para cooperativas y sindicatos. Los límites establecidos en la ley 1530 a los montos de créditos a personas, al igual que las excepciones y los que quedaban sujetos a autorización de la Superintendencia, permanecieron invariados. De todas maneras, se estipuló que si se trataba de una empresa exportadora con un capital mínimo de 50 millones de pesos, el valor del préstamo podría llegar a 60% de los depósitos más el 50% del capital pagado del banco. Esto implicaba un privilegio que hoy día sorprende, puesto que no se acompañaba de requisitos de garantía, sino que explícitamente establecía ventajas para los contados grupos económicos eventualmente capaces de constituir en conjunto empresas de tal dimensión. Queda claro que la legislación ratificaba el propósito de favorecer al estrato superior del empresariado, en detrimento de posibles grupos competidores, y que la banca se encontraba en la mira de los sectores que detentaban los resortes del poder político.

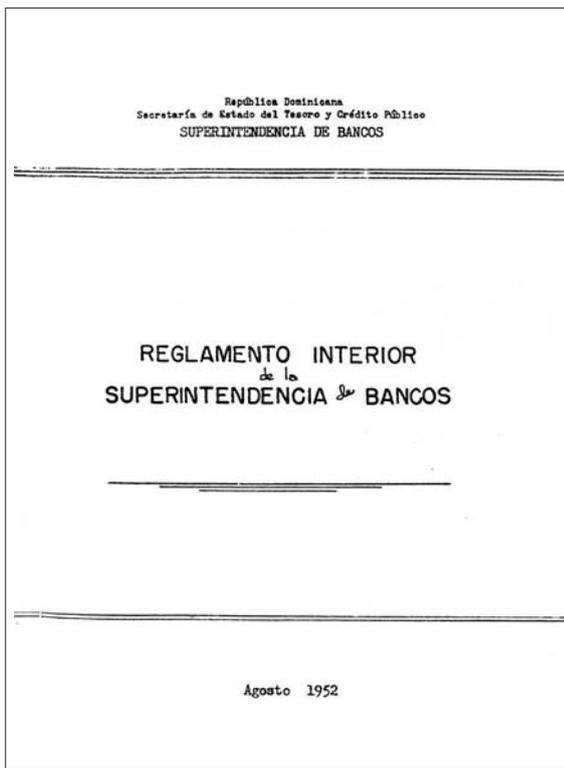
Muy pocos otros elementos novedosos tuvo la ley 708. En términos generales, de manera sutil, el artículo 6 amplió las posibilidades de control de la Superintendencia sobre las entidades financieras.

Esta ley no tuvo efectos inmediatos, por cuanto no se acompañó de un reglamento de aplicación y los acontecimientos iniciados diez días después de promulgada inhibieron todo tipo de iniciativa empresarial. En cualquier caso, las restricciones apuntadas no constituyeron un obstáculo, ya que el nuevo contexto del poder político obligaba a redefiniciones en otro sentido. La salida que se encontraría para un relanzamiento de la banca fue la promoción de instrumentos de nuevo tipo, como se verá a continuación.

Posteriormente la ley fue objeto de modificaciones puntuales, que comenzaron durante el gobierno provisional de Héctor García Godoy, en aspectos como el porcentaje máximo que se podía conceder a un prestatario. La primera enmienda se produjo por medio de la ley 194, de 30 de abril de 1966, en la que se reformulaban los artículos 25 y 38. La siguiente de importancia tardó trece años: por medio de la ley 108, de 17 de abril de 1979, se modificó el artículo 37.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA LEY 708
Y LA REORGANIZACIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA

En 1965 no hubo condiciones para elaborar un reglamento a la ley 708. Todavía en 1966 resultó difícil emprender esa tarea, con un gobierno provisional y luego con otro que debió conceder primero atención a tareas urgentes. Cuando se logró un mínimo de normalización de la vida política, a inicios de 1967, se planteó la pertinencia de que la ley vigente fuera dotada del correspondiente reglamento. Al igual que en 1952, se le tituló como “Reglamento interior”. A este documento se le concedió importancia, pues permitió introducir definiciones acerca de la estructura organizativa de la Superintendencia de Bancos. No deja de ser interesante que en aquel momento no se plantease la necesidad de aprobar una nueva ley, sino a lo sumo especificaciones ligeras que no requerían ese paso, pues se referían a procedimientos y organización interna. En otros aspectos, la Junta Monetaria hacía uso de sus potestades para concretar las políticas efectivas.



Facsimil del Reglamento Interior.

El 2 de febrero de 1967 el presidente Joaquín Balaguer dictó el “Reglamento Interior de la Superintendencia de Bancos”, No. 934, en ejercicio de las atribuciones del artículo 55 de la Constitución.⁶ Este material era más detallado que el precedente de 1952, y en adelante fue tomado como referencia para las modificaciones sucesivas de la estructura orgánica.

Se ratificó la adscripción de la Superintendencia como dependencia de la Secretaría de Estado de Finanzas. Además del ámbito bancario, al igual que antes, debía cubrir el Área de Seguros, así como las operaciones de menor cuantía, y se introdujo la posibilidad de realizar inspecciones a las asociaciones de ahorros y préstamos. También se le adjudicó jurisdicción sobre las entidades que realizan

transacciones con divisas y las dedicadas a negociar acciones o cualquier tipo de títulos, reguladas por la ley 550, del 24 de diciembre de 1964.

⁶ *Gaceta Oficial*, No. 9023, 8 de febrero de 1967.

En lo fundamental, las prerrogativas del superintendente reproducían las contenidas en la ley, si bien, mediante el artículo 22, se le otorgaba la facultad para cambiar o aumentar las atribuciones a secciones y funcionarios. Una modificación importante introducida fue que ya no quedaba como integrante de la Junta Monetaria, sino que sería invitado eventualmente por esta, lo que planteaba la disminución de su incidencia en el influyente organismo.

En el reglamento aparecen nuevas instancias de mando. Por una parte, en el artículo 8, se introdujo la figura del asesor del superintendente como funcionario formal del organigrama, implícitamente colocado en la segunda posición. Además de las tareas que le asignase el titular, el asesor debía revisar las informaciones recibidas de los bancos y demás instituciones financieras; controlar la eficiencia del sistema de encaje legal, asesorándose para ello de los inspectores; revisar los informes de las inspecciones a los bancos antes de ser sometidos a la consideración del superintendente; por último, se le otorgaba la capacidad de iniciativa de someter proyectos y otros materiales a consideración del superintendente.

El reglamento también estatuyó el cargo de intendente general, quien, de acuerdo al artículo 9, sustituiría al superintendente en caso de ausencia, enfermedad o impedimento. Además de las funciones que le pudiera confiar el superintendente, el intendente general debía llevar el control del cumplimiento de las leyes relativas a asociaciones de ahorros y préstamos, aseguradoras, etc.

Se aprecia una reorganización consistente en fundir todas las actividades administrativas en una sola oficina. Temporalmente continuó un Área de Seguros. Las demás funciones pasaron a ser divididas en el Área Técnica y de Inspección –ya contemplada en el reglamento de 15 años antes– y la dependencia de estadística y análisis, una creación que deslindaba la evaluación de lo que se recababa en las inspecciones y lo que provenía de envíos rutinarios de los bancos, y que, por tanto, planteaba un potencial refinamiento de las tareas técnicas.

El conjunto de las actividades de inspección seguía correspondiendo al contador encargado de esa sección. Este debía, en lo fundamental al igual que antes, formular el plan de inspección del año, asegurar que la labor se llevase a cabo de manera satisfactoria, hacer las recomendaciones a los inspectores en cada caso, colaborar con ellos en la preparación de los informes, dirigir investigaciones especiales ordenadas por el superintendente, preparar un informe anual de las labores desarrolladas, que incluía una recapitulación de las inspecciones generales, y otros trabajos.

Al encargado de la Sección de Estadística y Análisis se le asignaba la función de analizar todos los formularios enviados por las instituciones financieras, sin importar su carácter. A partir de ellos debía analizar la solidez y liquidez de los bancos y verificar el cálculo de los encajes legales. Asimismo, esta sección debía preparar series estadísticas acerca de la banca y facilitar a la Sección de Inspección informaciones convenientes para un mejor trabajo.

El reglamento también contenía todo un título de Disposiciones Generales, con cinco artículos dedicados a garantizar la disciplina laboral, la asistencia, la puntualidad, la no comisión de abusos con los permisos de salidas y las licencias y la estipulación de sanciones, incluidas amonestaciones, multas, suspensión y destitución. Es posible que en ese momento se hubiese producido un relajamiento de la disciplina y que se plantease la necesidad de restaurarla.

LAS FINANCIERAS DE DESARROLLO

Desde 1964 la asesoría de organismos internacionales, particularmente de la Agencia Internacional de Desarrollo, puso a consideración del Gobierno dominicano la conveniencia de que se creara una banca de inversión, con el objeto de respaldar el fomento de actividades productivas, con énfasis en la industria y la agricultura. Esas entidades, a diferencia de los bancos comerciales, no debían inmiscuirse en los negocios de cuentas corrientes, sino limitarse a captar dinero mediante cuentas a plazo fijo, para dirigirlo específicamente a otorgar créditos a mediano y largo plazo para la creación o ampliación de empresas agrícolas e industriales. Estas operaciones facilitarían la canalización de recursos provenientes de préstamos blandos de organismos internacionales y de eventuales donativos para el desarrollo.

En ese momento prevalecía el criterio de fomentar nuevos sectores empresariales que promovieran el desarrollo económico. Aunque no se desechaba abiertamente el presupuesto reformista contenido en los lineamientos de la Alianza Para el Progreso, en realidad el enfoque para el desarrollo se derivaba hacia la gestación de nuevos núcleos empresariales surgidos de la clase media. En definitiva, se trataba de propender al fomento económico, bajo el supuesto de que este era posible aun en el caso de que no se adoptaran políticas reformistas.

Se emprendieron gestiones que quedaron interrumpidas por el estallido de abril de 1965. El posterior despliegue de la ayuda de Estados Unidos le dio mayor relieve a tales propósitos, lo que se observa en el hecho de que el instrumento legal para tal fin fue adoptado durante el gobierno provisional de Héctor García Godoy y promulgado el día antes de entregar la presidencia a Joaquín Balaguer.⁷

En los considerandos de esta ley se aprecia que el desarrollo industrial se concebía fundamentado en su integración con el sector agropecuario, por lo que convenía alentar la agricultura comercial para sustituir gradualmente la de subsistencia y contribuir así a elevar el nivel de vida del campesinado. Estaba implícito que el papel fomentalista del Estado debía canalizarse a través de esas financieras, que estimularían a los inversionistas.

⁷ Ley sobre Sociedades Financieras de Empresas que Promueven el Desarrollo Económico, No. 292, 30 de junio de 1966, *Gaceta Oficial*, No. 8994.

La denominación de las empresas acogidas a los beneficios de esta ley 292 tenía que expresar taxativamente su carácter de financiadoras de inversiones, usasen o no la palabra banco. Los beneficios otorgados por la ley eran importantes. En primer lugar, las financieras de desarrollo eran liberadas de los requisitos de encaje legal establecidos por la Ley Orgánica del Banco Central, aunque la Junta Monetaria podría fijar un encaje legal sobre los recursos recibidos del público. Aunque el capital tendría que ser de por lo menos 300,000 pesos, las financieras no quedaban obligadas a integrar un fondo de reservas. De acuerdo al artículo 6, “en vista de su función esencial de canalizadoras de la inversión de capitales, estarán exentas del Impuesto Sobre la Renta e impuestos similares que se establecieren en el futuro, siempre que el monto imponible no exceda del 15% de su capital pagado y en reservas”. Esta exención impositiva se concedía por doce años desde el momento de la constitución de la compañía. También las utilidades de los inversionistas en esas financieras quedaban exentas del Impuesto Sobre la Renta en un 50% durante diez años, así como los beneficios que se invirtiesen en la compra de acciones de las financieras, hasta el 40% de la renta neta de la persona o de 75,000 pesos al año.

Todas estas cláusulas, que se articularon para estimular el flujo de capitales hacia dichas entidades, prefiguraban lo que con el tiempo constituiría el lineamiento crucial de las políticas de estímulo a la inversión en sectores productivos, como quedó plasmado en la ley 299 para el desarrollo industrial de 1968.

Para asegurar que los incentivos de esta ley canalizaran los recursos hacia préstamos a las actividades productivas y limitar el riesgo de los autopréstamos, el artículo 5 establecía que las financieras tan solo podrían poseer acciones de una empresa hasta el 45% del capital, límite que se podría sobrepasar cuando las empresas fuesen organizadas por la financiera “en interés de acelerar el desarrollo económico del país”. Otra limitación estipulada era la de no conceder créditos a una misma empresa por más del 10% del capital, monto que podía elevarse al 20% si las garantías eran suficientes; se requería la aprobación de la Junta Monetaria para conceder créditos a sus propios directivos.

Pese a esas regulaciones, en los hechos las sociedades financieras que se comenzaron a constituir unos años más tarde operaron en lo fundamental para canalizar créditos blandos y de largo plazo a sus propios dueños. Estos no tenían interés en que sus entidades financieras participasen en industrias u otras empresas, puesto que preferían canalizar los recursos por sí mismos.

En definitiva lo que estaba en juego era que las financieras de desarrollo trasladaran recursos de diversos orígenes hacia los aparatos productivos modernos, en particular hacia la industria manufacturera. Esos recursos podrían originarse en sectores agrarios atrasados, cuyos propietarios tenían la expectativa de operar como rentistas, pero más importantes fueron los préstamos blandos de organismos internacionales y bancos del exterior, junto al papel intermediario del Estado, abierto a hacer aportes a las financieras de desarrollo, con lo que favorecía un interés particular como parte de un propósito de fomento económico.

Aun con los incentivos arriba indicados, el avance de las financieras de desarrollo fue relativamente lento. Para 1972, es decir, seis años después de emitida la ley, existían muy pocas. Su crecimiento se dinamizaría en los años ulteriores, pero nunca lograron acercarse en importancia al sector bancario comercial, que gozaba de mayores ventajas para atraer depósitos.

La ley 292 estuvo relacionada con las funciones que la Agencia Internacional para el Desarrollo le otorgó al empresario Tomás Pastoriza, uno de los individuos más talentosos de los reducidos círculos pensantes de los sectores superiores tradicionales. Pastoriza recibió de la AID una suma entonces significativa, en concepto de préstamo no reembolsable, para crear la primera entidad de este tipo, la Financiera Dominicana, llamada a servir de modelo para el sistema crediticio dirigido al desarrollo económico. Sin duda ese cometido fue cumplido, puesto que la Financiera Dominicana operó como un importante referente durante años. Con esos recursos apoyó la fundación de no pocas empresas productivas, en su mayoría pequeñas y medianas. Su límite principal parece haber radicado en la dificultad para captar recursos adicionales.

Durante algunos años la única réplica que tuvo la Financiera Dominicana fue la Corporación Financiera Asociada (COFINASA), fundada como subsidiaria de la



Ing. Tomás Pastoriza (Jimmy).



José Ramón González, presidente de COFINASA, habla durante un encuentro.

Gulf and Western, empresa de capital norteamericano que adquirió el Central Romana en 1967, desde el cual se fue expandiendo hacia ramas variadas de la actividad económica, sobre todo en el este del país.

A pesar del apoyo que significaron los préstamos blandos o en títulos, el impacto inicial de las financieras de desarrollo no fue espectacular. Sus activos normalmente se situaban en menos del 10% de los totales.

BANCOS HIPOTECARIOS DE LA CONSTRUCCIÓN

En la misma tónica de movilizar recursos financieros en apoyo a fines definidos de las políticas públicas, se consideró la pertinencia de crear un instrumento adicional para el fomento de la vivienda, lo que llevó a la promulgación de la Ley Orgánica sobre Bancos Hipotecarios de la Construcción, No. 171, de 7 de junio de 1971.⁸

Las asociaciones de ahorros y préstamos estaban dirigidas a promover la demanda para sectores de ingresos bajos y medios, pero el acrecentamiento de la clase media durante esos años planteó la necesidad de cubrirle a ese sector social los requerimientos. En la filosofía política del presidente Joaquín Balaguer, de orientación reformista conservadora, la propiedad operaba como un factor de promoción social y estabilidad política, por ser vista como inductora de un comportamiento asociado al trabajo, el ahorro y la inversión; en consecuencia, la clase media estaba llamada a ser el factor más dinámico del crecimiento económico. Por otro lado, la industria de la construcción era ponderada como la de mayores efectos multiplicadores sobre la dinámica económica, por proveer empleos masivos, demandar materias primas y bienes industrializados y tener efectos visibles en la coyuntura.

No se trataba únicamente, por tanto, del simple fomento de la vivienda para clase media, sino, como reza la ley, “de obras de urbanización y edificaciones en general, y asimismo, la construcción de parques industriales, centros comerciales, hoteles, moteles, apartamentos-hoteles, oficinas, escuelas, clínicas, centros médicos y viviendas”. El fomento de esas actividades de construcción pasaba a ser, pues, objeto de los bancos hipotecarios.



Banco Hipotecario Dominicano.

⁸ Ley Orgánica sobre Bancos Hipotecarios de la Construcción, No. 171, 7 de junio de 1971, *Gaceta Oficial*, No. 9233, 24 de junio de 1971.

El capital requerido para los bancos hipotecarios era mayor que el de las financieras de desarrollo: 500,000 pesos, la mitad de los cuales deberían estar pagados al inicio de las operaciones y la otra mitad en el lapso de un año. Tenían que constituir también una reserva de 20% del capital, excluido el encaje. Ese fondo de reserva debía acrecentarse constantemente con el traslado de al menos 2.5% de las utilidades anuales.

El instrumento legal orientó que determinadas fuentes de recursos dieran sustento a estos bancos, en particular provenientes de instituciones autónomas del Estado, compañías de seguros, bancos y financieras de desarrollo. Mediante ventajas se facilitaba que las aseguradoras invirtieran en estos nuevos bancos los porcentajes de los beneficios a que estaban obligadas por medio de la ley 3788.

Los bancos hipotecarios fueron autorizados a emitir títulos de renta fija o variable, fuesen bonos, cédulas hipotecarias u otros valores, a un plazo máximo de 20 años, debiendo ser cada emisión autorizada por la Junta Monetaria. De ahí en adelante, esos bonos quedaban sujetos a toda clase de operaciones sin necesidad de permisos de una autoridad financiera. Asimismo, podían contratar créditos en el país y en el exterior y recibir depósitos a plazo.

Además de hacer préstamos garantizados con hipotecas a los adquirientes de viviendas, estos bancos, de acuerdo al artículo 5 de la ley, podían realizar operaciones con las industrias de la construcción o prestar para el fomento de urbanizaciones y edificaciones, o participar en el capital de empresas de la construcción, aunque nunca en exceso del 20% del capital del banco. También podían hacer préstamos de corto plazo, contra entrega de documentos sobre transacciones comerciales a no más de 120 días.

Se estableció un límite a la participación de los bancos hipotecarios en las acciones de las empresas financiadas: el 45% del capital de estas. Normalmente, no podían conceder a una empresa o persona créditos superiores al 10% del capital y reservas, aunque, como en otros instrumentos financieros, podrían llegar al 20% en caso de existir garantías suficientes.

Los incentivos eran iguales a los de las financieras de desarrollo: exención del Impuesto sobre la renta durante 12 años hasta el 15% del capital para el banco y del 50% de las utilidades de los inversionistas.

Por razones a discutir, el impacto de estas instituciones fue bastante mayor que el de las financieras de desarrollo, aunque los incentivos eran los mismos. Posiblemente se debió a que el mercado inmobiliario registraba una dinámica expansiva superior a la de la industria manufacturera y que las expectativas de personas de diversos niveles sociales se depositaban en mayor medida en edificaciones y viviendas que en plantas industriales.

INTRODUCCIÓN DEL PRIMER CATÁLOGO DE CUENTAS

Hasta 1965, como se ha señalado, cada banco llevaba el sistema de contabilidad que le pareciera adecuado, aunque estaba obligado a adaptarlo en los informes trimestrales y anuales que se daban al conocimiento del público, sujetos a revisión por la Superintendencia. Esta tenía que adaptarse a los formularios de esas entidades, lo que obligaba a la resolución permanente de dificultades para aclarar la situación que atravesaban y sobre todo el conjunto del sistema. Entonces se listaban las cuentas de ahorro y corrientes, una de las tareas más arduas, pero no en un formulario al efecto y sin que conllevase la asignación de códigos. Sin embargo, lo sustancial era que el acrecentamiento de las inspecciones por el aumento de los activos y del número de oficinas bancarias tras la muerte de Trujillo demandaba un sistema único de contabilidad del conjunto de las instituciones financieras.

Desde poco después de 1962, se hizo patente para los funcionarios de la autoridad monetaria y financiera que un sistema uniforme de contabilidad tornaría más sencillas las inspecciones, permitiría una comparación en el desempeño de todos los bancos y facilitaría la obtención de criterios acabados sobre la evolución de las diversas variables por separado y del sistema financiero global. El requerimiento se hacía más urgente en la medida en que se habían establecido dos nuevos bancos del exterior y se había fundado un banco de capital predominantemente dominicano. En conjunto, estas tres entidades de inmediato pasaron a tener un peso de bastante consideración, por lo que, en caso de adoptar nuevos criterios de contabilidad, se complicaría aún más la labor de inspectores y analistas de la entidad supervisora.

Cuando se emprendieron los estudios a tal efecto se observó que lo más urgente era lograr la homogeneidad de la banca comercial, por cuanto las asociaciones de ahorros y préstamos tenían menos peso en el sistema financiero y estaban pautadas por criterios más comunes, en tanto que otros tipos de entidades, como las financieras de desarrollo, todavía se hallaban en pañales.

A decir del informe anual del superintendente, en los meses en que se produjeron los estudios, los mismos requirieron gran parte del tiempo de labores a los funcionarios de la Superintendencia, orientados por el criterio de la trascendencia que tendría el nuevo instrumento contable, llamado a marcar un hito en el proceso de desarrollo de la institución, aunque no variaba el fondo de la metodología de la supervisión.

En general, el desempeño de la Superintendencia hasta la caída del régimen de Trujillo no había traspasado la rutina, pues la evolución del sistema financiero no presentaba exigencias perentorias de innovaciones. Pero la nueva situación política permitió el inicio de la modernización. Durante los primeros años obró a favor el hecho de que no se realizaron despidos masivos por razones políticas o de otro género. Un momento de remozamiento de los trabajos se produjo desde finales de 1965, durante el gobierno provisional de Héctor García Godoy, con la llegada de

Delio Canela a la posición dirigente, quien decidió utilizar la experiencia acumulada por el personal gracias a una compenetración con él.

Entre las medidas adoptadas por Canela estuvo la contratación de un técnico mexicano del Centro de Estudios Monetarios de América Latina (CEMLA), recordado por su apellido Miranda. La presencia de este asesor constituyó el primer hito en el avance de la Superintendencia conforme a las exigencias del desarrollo en perspectiva del sector financiero. En el año y meses de su estadía comenzó a prepararse el proceso de implantación de nuevos elementos para la inspección, el núcleo básico de la labor, llamados a tener por centro la adopción de un catálogo de cuentas. Por la misma época el Banco Mundial envió a un experto de nacionalidad cubana con idéntico propósito.

Al consultar a Canela sobre su experiencia como superintendente y si introdujo novedades o fue pionero en alguna actividad considerada un hito, testimonió:

Acepté el puesto solo si el Gobierno me apoyaba en reestructurar la SB, que en ese tiempo era también Superintendencia de Seguros y así fue.

Había que sacar a la SB de una oficina pública rutinaria y sin significado. Contratamos personal adicional con estudios universitarios, con salarios competitivos, los preparamos para su ejercicio junto con el personal existente para ejercer una función verdaderamente profesional. Se revaloraron los salarios de los empleados existentes. La generalidad de todos ellos fueron exitosos, hicieron carrera. Creemos que la proyección profesional y exitosa de la SB tuvo ahí sus inicios y fue potenciada en lo adelante.

Adquirimos el solar que hoy la SB ocupa comprándolo al Banco de Reservas, esto para hacer el edificio actual. Se pagó todo con las multas que los bancos comerciales habían pagado al Banco Central por deficiencias de Encaje Legal y cuyos fondos estaban en el Banco Central que nunca habían sido tocados. Se dieron los pasos para iniciar el edificio actual pues hasta entonces el gobierno había estado mudando las oficinas nuestras de un lugar a otro. Después de que fuera un tema social, legislamos sobre la manera como los bancos deben calcular los intereses de cuentas de ahorro de los depositantes.⁹

Lo primero que hizo Miranda fue dictar un curso acerca del concepto de catálogo de cuentas. Este instrumento implicaba que los bancos quedaban obligados a registrar sus operaciones en un documento general, común a todos, diseñado por la entidad supervisora y no por el propio banco, como había sido lo habitual hasta entonces.

⁹ Testimonio de Delio Canela.



República Dominicana
Superintendencia de Bancos

**CATALOGO DE CUENTAS
PARA LOS
BANCOS COMERCIALES**

(RESOLUCION 4-66)

**Santo Domingo, D. N.
1966**

Facsimil de la portada del primer Catálogo de Cuentas para los Bancos Comerciales.

En el catálogo de cuentas lo medular residía en la inclusión de las cuentas que permiten el registro de las informaciones (o las referencias sobre ellas) que avalaban una operación. Entre las cuentas que contenía la primera versión elaborada durante la gestión de Canela sobresalía la de préstamos, mediante la cual se registraban los diferentes tipos de préstamos y sus correspondientes garantías por tipo, se llevaba el control de los vencimientos y se relacionaba con una estructura por sectores económicos o tipos de garantías, como hipotecarias o sin desapoderamiento. Posiblemente el punto más álgido era la calidad de la garantía, ante la tendencia de algunos prestatarios a ofrecer más de una vez una misma propiedad, que por lo demás podía ser frágil, como cabezas de ganado. Por lo tanto, el catálogo permitía un estudio ponderado de la calidad de la garantía como recurso para determinar la solvencia de cada deudor y la salud de la entidad bancaria en su conjunto.¹⁰

En el mismo orden, el catálogo de cuentas permitía un estudio sistemático de variables claves del desenvolvimiento bancario, como la relación entre activos y capital o la relación entre depósitos y préstamos otorgados, todo conforme a lo dispuesto por la ley 708 entonces en vigor. Según Ramón Checo, la introducción del catálogo tuvo la importancia de incorporar un formulario diario de reportes, antes inexistente, que incluía depósitos, efectivo y créditos, y que por tanto permitía determinar cuánto dinero había en circulación, desglosado en los diversos tipos de créditos. Estos datos possibilitaban dar un seguimiento más sistemático y exhaustivo a cada banco, por lo que supusieron un peldaño superior de la inspección. En efecto, si se constataban variaciones en la cartera de créditos, el encaje legal o el efectivo, el Departamento de Inspección procedía de inmediato a despachar un equipo de por lo menos cuatro integrantes, que duraban normalmente entre una y dos semanas en el banco.

Finalmente, por medio de la resolución No. 4-66, de 31 de octubre de 1966, del superintendente Salvador Aybar Mella, se aprobó el primer catálogo de cuentas, poco después publicado por la imprenta del Banco Central.¹¹ Se hizo constar en él la colaboración de técnicos del Departamento de Estudios Económicos del Banco Central, así como de oficiales ejecutivos de los bancos comerciales.

Ese instrumento debía comenzar a regir a partir del 1 de enero de 1967 para las cuentas reales, del mes de julio de ese año para los bancos cuya contabilidad coincidiese con el año calendario y del final del segundo trimestre para los bancos que efectuasen cierres trimestrales. Desde esas fechas, el catálogo pasaría a ser el “sistema obligatorio para el registro de las operaciones de los bancos comerciales”. Asimismo, el instructivo anexo, de acuerdo a la aludida resolución, tendría “que ser tomado en cuenta para registrar las operaciones bancarias, de acuerdo con las agrupaciones presentadas en el mismo”.

¹⁰ Explicaciones al respecto en entrevista a Julio Cotes.

¹¹ Superintendencia de Bancos, *Catálogo de cuentas para los bancos comerciales*, Santo Domingo, 1966.

Se dio realce al catálogo sobre la base de que superaría la dispersión de los sistemas de las operaciones de los bancos, por las dificultades que generaba para “una sana y fructífera orientación de la política monetaria y crediticia [...]”. Se apostaba a que el registro ordenado de las operaciones iba a permitir un control más adecuado. En una de las versiones del catálogo, ya en fase unificada, se resumen sus objetivos.

1. Regular y unificar el registro y presentación de las operaciones contables bancarias.
2. Servir como instrumento de control de las actividades del sistema financiero.
3. Facilitar la preparación de estados financieros.
4. Proporcionar información adicional necesaria para ampliar los conceptos de los reportes que se generen.
5. Permitir la consolidación de las informaciones financieras de todas las instituciones del sistema.

Por otra parte, se partía del criterio de que el instrumento articulaba principios comunes de la contabilidad con un marco analítico, combinación que “crea las bases para el apropiado manejo de las instituciones financieras y el sano desenvolvimiento de sus actividades. Permite también satisfacer plenamente las necesidades de políticas y análisis monetarios”.¹²

Las versiones más desarrolladas del catálogo de cuentas se basaron en los principios de cuentas nacionales de las Naciones Unidas, al igual que en la clasificación industrial internacional de las actividades económicas de ese organismo. Por los primeros se dividía la economía de un país en gobierno, empresas no financieras, instituciones financieras, instituciones sin fines de lucro, a lo que se agregaba el sector no residente. La clasificación industrial dividía la economía en agricultura y otros sectores primarios, minas, manufactura, electricidad, construcción, comercio y hotelería, transporte y comunicaciones, establecimientos financieros y seguros, servicios comunales y actividades no bien especificadas. Por último, se emitieron unas Reglas de Agrupación de Cuentas para la formulación del estado de contabilidad mensual o balance general anual. Todas las partidas debían condensarse en un formulario para ser firmado por el administrador del banco y su contador.

Al inicio la implantación del sistema de catálogo de cuentas fue sencilla, puesto que, como se ha visto, con excepción del Banco Agrícola, las asociaciones de ahorros y préstamos y pocas otras entidades, únicamente existía en la práctica un tipo de banca, la comercial tradicional, representada por dos bancos canadienses, dos norteamericanos, uno estatal y dos privados nacionales, uno de ellos en realidad

¹² Superintendencia de Bancos, *Catálogo de cuentas unificado de las casas de préstamos de menor cuantía*, Santo Domingo, 1987.

de capital mixto. De manera que la introducción de la metodología se limitó a la banca comercial. Ya entonces había aparecido otro tipo de banca, la de ahorros y préstamos, pero como estuvo inicialmente bajo la tutela del Banco Nacional de la Vivienda quedó fuera de la aplicación del nuevo instrumento. De tal manera, a la larga, se produjo cierto desfase entre la complejización de la banca y los mecanismos instrumentados por su organismo supervisor.

ADOPCIÓN DE SUCESIVOS CATÁLOGOS DE CUENTAS

La extensión del sistema de catálogo de cuentas a los demás tipos de bancos vendría a ser un logro ulterior. El dominio del primer catálogo de cuentas no fue sencillo, pues requirió una reingeniería del conjunto de las operaciones. Por lo demás, no constituyó ninguna panacea, dado que siguieron empleándose las hojas de gran tamaño, casi inmanejables.

Ese primer catálogo de cuentas de 1966 permaneció como el instrumento exclusivo de la inspección y análisis, aunque con el transcurso de los años se le fueron introduciendo correcciones y nuevos apartados.

No pasó mucho tiempo, tras el inicio de su aplicación en enero de 1967, para que se presentasen inconvenientes, sobre todo por la disparidad de criterios operativos entre los bancos dominicanos y extranjeros. Los técnicos de la Superintendencia fueron dando respuestas a estas situaciones, pero después de un tiempo llegaron a la conclusión de que era inevitable una revisión completa de las cuentas principales y de las subcuentas. El titular de la Superintendencia, Máximo Ares García, procedió a solicitar información escrita a cada uno de los bancos acerca de las necesidades que tuvieran para equilibrar en lo posible las diferencias entre ellos.

Se llegó a la conclusión de que resultaba indispensable preparar un nuevo esquema de catálogo que, “aunque básicamente ceñido al patrón original abarcara satisfactoriamente los más pequeños detalles que cada institución de crédito considerara conveniente a su desenvolvimiento”.¹³ En el segundo semestre de 1968, por consiguiente, fueron convocados los representantes de los bancos en reiteradas ocasiones para sostener intercambios, conjuntamente con el director del Departamento de Estudios Económicos del Banco Central. A la postre se alcanzaron todos los acuerdos necesarios para un nuevo catálogo, para aplicarse a partir del 1 de enero de 1969. A juicio del superintendente Ares, la implantación de ese segundo catálogo de cuentas para los bancos comerciales ha “cumplido los propósitos que inspiraron su creación al servir como una fuente inestimable de informaciones para la mejor orientación de la política crediticia y monetaria del país”. Tan solo fue necesario introducir ligeras modificaciones a tres de las cuentas a lo largo de 1969. A partir del catálogo modelo, se fueron realizando desarrollos deslindados para los diversos

¹³ Superintendencia de Bancos, “Memoria 1969”.

tipos de entidades financieras, sobre la base de que cada una de ellas contenía peculiaridades que obligaban a replicar el instrumento mediante adaptaciones.

De manera continua se fueron desagregando los conceptos de las cuentas, al punto que en un momento se hicieron en gran medida inservibles ante el exceso de información. Se llegó al grado de que, en definitiva, solo unos cuantos ítems eran los que verdaderamente revisaban los analistas y se tomaban en cuenta para medir la salud de los bancos.

Es de interés para apreciar el desarrollo institucional de la Superintendencia visualizar la evolución de los catálogos de cuentas que se fueron aprobando para los distintos tipos de instituciones financieras por medio de resoluciones de la propia Superintendencia de Bancos. Se pone de relieve que la adaptación se constituyó durante años en el principal esfuerzo en materia normativa, con un destacado nivel de aplicación, puesto que se pautaban las operaciones de las entidades y se facilitaban las tareas de inspección. Las principales resoluciones al respecto son las siguientes:¹⁴

- No. 178, de 1978, que establece el catálogo de cuentas para las financieras de desarrollo.
- No. 1-80, de 6 de febrero de 1980, que obliga a las casas de préstamos de menor cuantía a enviar un estado de situación y un estado de ganancias y pérdidas.
- No. 2-80, de 22 de febrero de 1980, que establece una codificación para el registro de los documentos que deben ser procesados por los bancos.
- No. 3-80, de 1980, que establece el catálogo de cuentas para las casas de préstamos de menor cuantía.
- No. 2-81, de 1981, que establece el catálogo de cuentas para los bancos comerciales.
- No. 3-81, de 1981, que establece el nuevo catálogo de cuentas para los bancos hipotecarios.
- No. 4-86, de 20 de noviembre de 1986, que establece el catálogo de cuentas para las financieras comerciales.
- No. 2-88, de 30 de abril de 1988, que establece el catálogo de cuentas unificado del Banco Nacional de la Vivienda.
- No. 2-90, de 7 de julio de 1990, que modifica los catálogos de cuentas unificados.
- No. 2-93, de 5 de julio de 1993, que agrega al catálogo de cuentas unificado las cuentas y subcuentas que deberán incluir los bancos autorizados a ofrecer servicios múltiples bancarios.

¹⁴ Se basa en una recopilación de las resoluciones emitidas por la Superintendencia de Bancos, entregada por Marcos Soto.

- No. 3-93, de 5 de julio de 1993, que agrega al catálogo de cuentas unificado las cuentas y subcuentas requeridas para la aplicación de las normas prudenciales de la segunda resolución de la Junta Monetaria de 11 de diciembre de 1992.
- No. 1-94, de 8 de febrero de 1994, que elimina, modifica y agrega cuentas al catálogo de cuentas unificado.

Se deriva de la cronología que durante más de diez años en lo fundamental no se modificó el primer catálogo de cuentas establecido en 1966, y que a partir de 1978 se fue adaptando a diversos tipos de entidades, al tiempo que se hicieron diversas reformas a medida que se aprobaban normas que contribuían a perfeccionar las versiones anteriores.

El catálogo de cuentas elaborado para las llamadas financieras comerciales es un ejemplo de esa dinámica de modificaciones y ajustes.¹⁵ Se justificaba a causa de que estas entidades no estaban reguladas por leyes especiales, situación que acentuaba la dispersión de sus sistemas de contabilidad. Este catálogo, por tanto, revistió cierta importancia normativa en un momento en que se producía una multiplicación acelerada del número de estas entidades, las cuales comenzaban a representar un serio problema. Como se recoge en uno de los considerandos, el catálogo tenía el propósito de someter a las financieras y a sus operaciones a un mínimo de control. De hecho, el término genérico de financieras comerciales, hasta donde se ha establecido, se empleó por primera vez de manera formal en este documento, precisamente en los momentos en que habían entrado en rápido crecimiento.

Otro catálogo de cuentas que resultó importante fue el de los bancos hipotecarios de la construcción, habida cuenta del peso que habían alcanzado poco tiempo después de comenzar a operar en 1971 y de que presentaban peculiaridades que obligaban a diferencias con los bancos comerciales, al sustentarse en créditos hipotecarios y, consecuentemente, en operaciones inmobiliarias. Ese catálogo, resultado de la resolución 3-81, comenzó a regir el 1 de enero de 1982.¹⁶

Cada nuevo catálogo de cuentas incluía mejoras técnicas que incorporaban las experiencias de su aplicación en los otros tipos de entidades. Durante la fase de proyecto se recibían sugerencias de actores y de asesores nacionales y extranjeros.

Un giro en esta trayectoria de desarrollo técnico fue la adopción de un catálogo único a partir de 1990. Se estaba en la antesala de reformulaciones normativas del sistema financiero, que se verán en el próximo capítulo. En los años siguientes, como sigue mostrando la cronología, se le introdujeron a este instrumento unificado diversas cuentas, subcuentas y especificaciones sobre materias colaterales. Esto último es lo que se observa en resoluciones como la 9-94, de 1994, que establece un

¹⁵ Superintendencia de Bancos, *Catálogo de cuentas para las Financieras Comerciales*, Santo Domingo, 1986.

¹⁶ Superintendencia de Bancos, *Catálogo de cuentas para Bancos Hipotecarios de la Construcción*, Santo Domingo, 1982.

instructivo operativo para la determinación de los límites para créditos individuales y a partes vinculadas, que fue seguido de otros similares de la misma fecha sobre provisiones, operaciones contingentes, etc.

Un hito culminante en esta trayectoria fue la adopción del manual de contabilidad para instituciones financieras, mediante la resolución No. 13-94, que lo hace obligatorio para el registro contable y la obtención de las informaciones resultantes. Incluye el propio catálogo de cuentas junto a los estados financieros y otros componentes.¹⁷ En años siguientes se produjeron sucesivas modificaciones del manual de contabilidad y otros instrumentos colaterales. En la cronología se observa que la última variación del manual de contabilidad se llevó a cabo por medio de la resolución No. 7-02, de 8 de marzo de 2002, que modificó sus tres primeros acápite.

EL SIMBAD

En contraste con la prolongada continuidad previa en los mecanismos contables, desde finales de la década de 1970 comenzaban a desarrollarse nuevos instrumentos, que respondían a requerimientos derivados de la ampliación de las operaciones, la diversidad creciente de tipos de instituciones financieras y las posibilidades de aplicación de la informática, aunque todavía eran bastante incipientes.

Otro de los hitos en esta dirección fue la adopción del Sistema de Información Mecanizada para la Banca Dominicana, que pasó a conocerse por el acrónimo de SIMBAD. Preparado por un equipo conjunto de una misión del CEMLA y personal de la Superintendencia, fue adoptado durante la última fase de la gestión de Antonio Alma, como uno de los tantos logros de su fructífero desempeño.¹⁸

En cierta manera el SIMBAD constituía un complemento de los catálogos de cuenta. El propósito principal de este novedoso instrumento radicó en que “las autoridades [...] identifiquen fácilmente aquellas instituciones bajo su control que reflejen una alta posibilidad de enfrentar dificultades financieras [...] con la finalidad de sentar bases más amplias para formar juicios anticipados acerca de la condición de la institución y de esta manera diseñar acciones correctivas apropiadas y sobre todo oportunas”.¹⁹ Constituía simultáneamente un mecanismo para que la institución supervisora detectara problemas y una herramienta gerencial “diseñada de forma tal que hace disponible información significativa y actualizada de manera que pueda ser utilizada efectivamente por los ejecutivos bancarios en la toma de decisiones”.

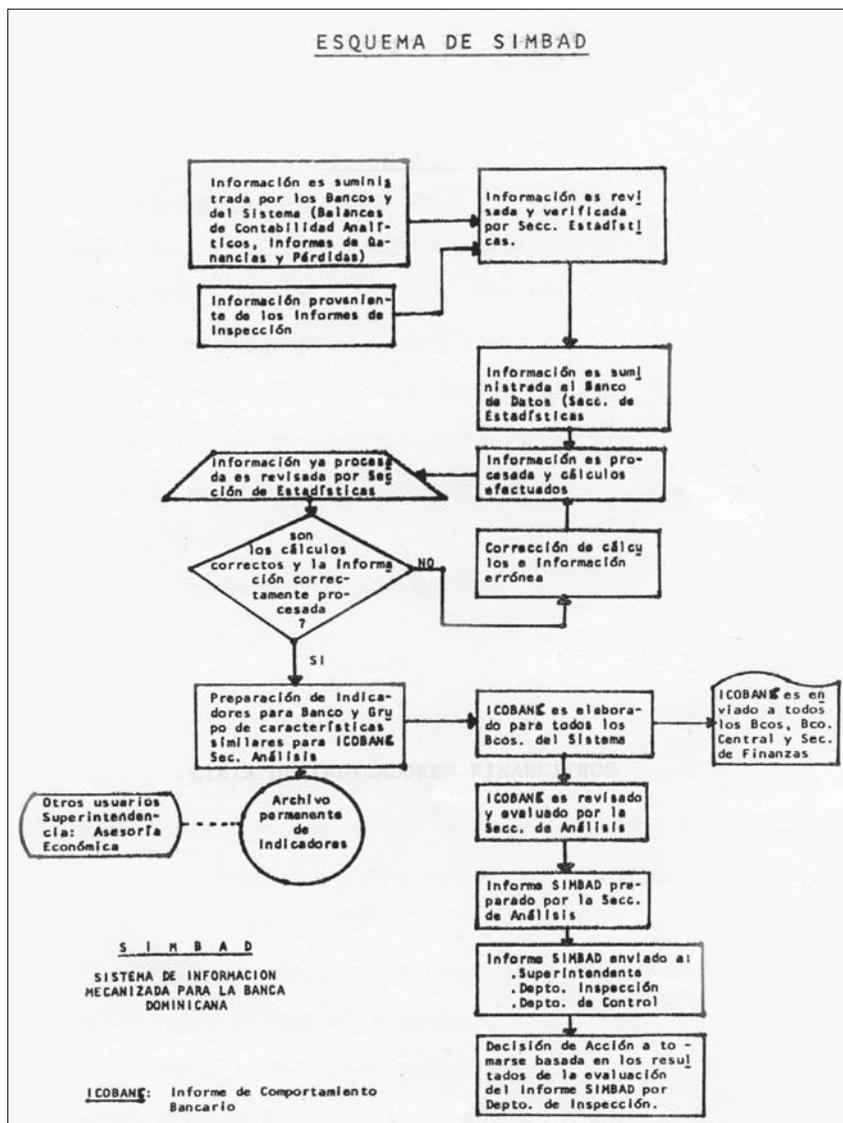
¹⁷ Se publicó en libro: Superintendencia de Bancos, *Manual de contabilidad para instituciones financieras*, Santo Domingo, 1994.

¹⁸ Superintendencia de Bancos, *Sistema de información mecanizada para la banca dominicana (SIMBAD)*, Santo Domingo, 1982.

¹⁹ *Ibíd.*, p. 2.

El SIMBAD constaba de varios elementos básicos: sistema de información con la sistematización de los datos de encaje legal, balances contables, etc.; elaboración de informes trimestrales para determinar la condición de cada entidad y tener las bases para las recomendaciones de acción a tomar; evaluación por grupos de analistas, con el propósito de determinar las causas de problemas actuales o potenciales. Estos informes debían remitirse a un sistema de procesamiento de datos denominado I COBANE, llamado a ser compartido por los bancos, el Banco Central y la Secretaría de Finanzas. Se concibió este tipo de informes para alimentar al SIMBAD, con lo cual la Sección de Análisis de la Superintendencia podía elaborar estudios.

Un esquema diseñado en el propio documento base permite entender las interrelaciones de actividades.



INSTALACIÓN DEL BANCO CONDAL Y SU TRASPASO AL BANCO DE SANTANDER

Cuando se hizo evidente que la economía dominicana estaba comenzando a recuperarse del estancamiento que la caracterizó entre 1964 y 1967, nuevos grupos financieros del exterior mostraron interés en instalar sucursales en el país. Uno de los primeros fue el español Banco Condal, de Barcelona. Aprovechó las dificultades que seguía atravesando el Banco de Crédito y Ahorros, con el que la autoridad monetaria y financiera continuaba una actitud de tolerancia para evitar problemas mayores. En particular, en las inspecciones la Superintendencia trataba de ayudar a que ese banco superara sus problemas, los cuales se juzgaba que no eran de gran dimensión, no ponían en riesgo el sistema financiero y ni siquiera apuntaban a una posible quiebra. Como parte de esta actitud se favoreció que los activos del Banco de Crédito y Ahorros pasaran al Banco Condal. El traspaso no dejó de constituir un logro, habida cuenta de las dudas que se habían suscitado en el público al conocerse de una u otra manera la existencia de problemas.

Uno de los componentes de la operación radicó en que permanecería el grueso de la empleomanía del Banco de Crédito y Ahorros, incluyendo algunos integrantes del grupo dirigente. Esto devela que no había grandes pretensiones en los planes a futuro. No hubo una inyección de recursos de envergadura, y el Banco Condal no logró posicionarse de manera relevante en el mercado financiero. Sus competidores eran bastante fuertes, en un mercado de pequeña dimensión que no auguraba todavía una expansión acelerada. Pocos fueron los pasos que pudo dar la recién creada entidad bancaria, como la instalación de una sucursal en Constanza, destinada a atender las necesidades del grupo emergente de agricultores ricos que prosperaban en el cultivo de vegetales gracias a las condiciones climáticas, una parte considerable de los cuales eran españoles. Hasta entonces no existía una sucursal bancaria en esta pequeña ciudad enclavada en la Cordillera Central.

Cuando a los dueños del Banco Condal se les hizo evidente que las posibilidades de expansión en el mercado dominicano eran limitadas, convinieron en traspasar sus activos al Banco de Santander, de mayor categoría, uno de los más grandes de España. Empero, a este último le sucedió algo similar que al Condal; por lo visto, su crecimiento en el país no alcanzó un ritmo similar al del conjunto de la economía, por lo que, lejos de ganar participación en el sistema financiero, la vio disminuir. A su gerencia internacional le debió parecer carente de atractivo permanecer en República Dominicana, no obstante haber iniciado ya una dirección de penetración en mercados latinoamericanos. Como resultado, el Banco de Santander resolvió vender sus acciones de la sucursal en el país y traspasar los activos a un banco dominicano creado para tal efecto, el Banco Español.

Este caso ilustra un comportamiento creciente de la banca internacional, para la cual el reducido mercado financiero dominicano no ofrecía alicientes. Más adelante se entrará en detalles al respecto, al evaluarse el origen nacional de la composición accionaria de la banca dominicana. Esta reticencia no fue ajena al posterior despegue

de la banca local, un componente de relevancia en los rasgos de la economía y de las finanzas de los años ulteriores.

MULTAS: GÉNESIS DEL LOCAL

Pese a la vocación por la ortodoxia de los bancos canadienses, como se ha visto, incumplieron los requerimientos de encaje legal. Es posible que esto se debiera a confusiones debidas a los criterios distintos de aplicación de la regulación según tipo de cuenta y destino de los préstamos por sectores económicos. Tras la caída de Trujillo el encaje legal había pasado a ser un instrumento de desarrollo, dirigido a favorecer el crédito al aparato productivo, por lo que experimentó cambios.

La principal multa se impuso al Royal Bank por la forma en que utilizó una acumulación previa de divisas. Estaban en depósito en virtud de las cláusulas del encaje legal, que originalmente estipulaban un 30% para las cuentas corrientes y 15% para las de ahorro. En un momento dado de 1964, los gerentes decidieron poner en venta el grueso de esas divisas, con lo que provocaron una caída de los recursos para encaje legal. Los inspectores, que se atenían a la política vigente de afectar lo menos posible el prestigio de los bancos,²⁰ captaron la situación y pidieron orientación al superintendente Mario Ginebra, muy abierto a los planteamientos provenientes de los técnicos. De manera un tanto inesperada, el superior instruyó que se impusieran multas, seguramente para dar una señal de que las normas no debían ser violadas. En realidad, el Royal Bank se encontraba en un estado por completo sano, pero faltó a las regulaciones, tal vez a causa de la falta de antecedentes. La gerencia del Royal elevó una protesta, pero no pudo sostenerla a causa de haber quedado palpablemente establecido que había violado la regulación acerca del encaje legal.

Al verse el monto a ser recaudado por las multas, se obtuvo la autorización del gobierno para no traspasarlo a su cuenta general, lo que permitió crear un fondo especial que fue depositado en el Banco Central. Esto se mantuvo discretamente, aunque la suma de la primera multa al Royal era considerable, de alrededor de 250,000 pesos que, con otras multas aplicadas al Scotia Bank, alcanzó un total de alrededor de 300,000 entre ambos bancos.²¹

Ante la disponibilidad de recursos que se acumuló en ese fondo, en 1967 se decidió construir un local definitivo, lo que se consideró sería un hito en la consolidación institucional.

²⁰ Entrevista con Héctor Urbáez.

²¹ No se han consultado documentos al respecto, que se deben encontrar en el “Archivo Muerto” de la Superintendencia, situado en el sector de Herrera, o en el Archivo General de la Nación. Las versiones de los entrevistados en lo fundamental coinciden, aunque divergen en algunos detalles, mientras dejan otros sin una conclusión precisa.



Actual edificio de la Superintendencia de Bancos.

El edificio iba a permitir albergar un número mayor de empleados, establecer la división física entre los departamentos, instalar nuevos equipos; en fin, concederle un realce del que hasta entonces había carecido. Es posible que se escogiera el lugar por su cercanía tanto con el Banco Central como con la Secretaría de Estado de Finanzas.

Los estudios técnicos de la edificación se confiaron al ingeniero Juan García Godoy y el diseño al arquitecto Gay Vega. Se calculó preliminarmente un costo total de 200,000 pesos. La edificación tendría dos plantas, aunque también un área de parqueo a ras de tierra debajo de la primera.

El 1 de agosto de 1969 se inauguró el nuevo edificio con presencia del presidente Joaquín Balaguer. El discurso central de la ceremonia estuvo a cargo del superintendente, Máximo Ares García, quien había alentado la obra.



Primeros equipos motorizados para mensajería.

En ese momento ya existía la Superintendencia de Seguros, de forma que la función de supervisión bancaria dispondría en el futuro del conjunto de la superficie del nuevo edificio, aunque al inicio se le cedió el segundo piso a la Superintendencia de Seguros. La sede para esta última institución, construida tiempo después, formó parte del mismo proceso y se situó al lado.

Una década después, durante la gestión de Antonio Alma, se amplió la sede, al construirse una tercera planta y cerrarse el área del parqueo para destinarla a oficinas, con lo que el edificio pasó a tener cuatro plantas. Alma impulsó la habilitación de nuevas áreas para el estacionamiento.

INTERVENCIÓN DE LA POLÍTICA

Después del triunfo de Joaquín Balaguer en las elecciones de 1966 se introdujo un factor hasta cierto punto desconocido en la Superintendencia de Bancos: la interferencia de motivos políticos en un organismo llamado a desempeñarse conforme a parámetros técnicos. Desde luego, toda práctica estatal es por definición política, pero la introducción de intereses sectarios entra en conflicto con las exigencias de eficacia técnica. Durante la época de Trujillo, a pesar del despotismo imperante, se había mantenido una actitud más profesional respecto al funcionamiento de este organismo. Como nadie podía manifestarse en contra del orden trujillista, no se planteaban los despidos por razones políticas. Incluso en los años inmediatamente posteriores al tiranicidio de 1961, los diversos gobiernos mostraron cierta actitud respetuosa hacia las competencias técnicas especializadas.

Ese clima fue alterado desde julio de 1966. Los recuerdos registran múltiples despidos destinados a cambiar la composición del personal y dar prioridad a los partidarios del grupo de poder. Incluso durante años se exigió a muchos empleados que entregaran cuotas partidarias. A pesar de ello, no quedó excluida del todo la preocupación por la competencia técnica de la institución, por lo que se aceptó el ingreso de personas provenientes de otras orientaciones políticas o, sobre todo, que se evaluaran por consideraciones técnicas. Aun en medio de cierto ambiente político enrarecido, se permitió que se mantuvieran en sus puestos algunos viejos empleados. Todo esto contribuyó a mantener la capacidad de realización de las inspecciones y otras funciones. De todas maneras, la intervención de la política fue uno de los factores que incidieron en el estancamiento de la eficiencia global. Algunos supervisores se limitaron a mantener la rutina, sin introducir cambios. Otros, como Máximo Ares García, se preocuparon por que se mantuviera un estándar técnico mínimo, por lo que pusieron cierto coto a exigencias políticas.

Con la llegada a la presidencia del Partido Revolucionario Dominicano disminuyó ese comportamiento, aunque no se superó por completo. En los primeros tiempos, recuerdan algunos de los entrevistados, se cesanteó una parte del personal. Luego vino una posición distinta, pues, estabilizada la nueva situación, disminuyó el interés partidario. Incidió al respecto la posición independiente del licenciado Antonio Alma, designado al frente de la entidad por el presidente Antonio Guzmán sobre la base de consideraciones profesionales. Sus sucesores, Frixo Messina y Sofía Leonor Sánchez Baret, en la administración de Salvador Jorge Blanco, mantuvieron una postura de apego a parámetros técnicos, no obstante ser la segunda dirigente del partido en el gobierno. Por tanto, no se registraron despidos masivos ni ingresó mucha gente sobre la base de consideraciones puramente políticas.

CONTRATIEMPOS CON LA INVERSIÓN POPULAR

En diciembre de 1964, mediante la ley 550, se aprobó un nuevo instrumento, coherente con el espíritu que animaba a medios dirigentes del Estado y del sector privado de abrir espacios del sistema financiero, tanto para una participación en las entidades como para la recepción de créditos en mejores condiciones. En este caso se trató de la regulación de entidades comerciales e industriales que ofrecieran al público acciones u obligaciones de cualquier otra naturaleza. La Superintendencia de Bancos quedó facultada para ejercer las funciones de supervisión de este tipo de compañías y para llevar la inspección de sus operaciones.

No hubo tiempo antes de abril de 1965 para que esta normativa empezase a surtir efectos. Pero en 1966 se estructuraron por lo menos tres compañías, que entonces recibieron una amplia publicidad, basadas en la venta de sus acciones a pequeños tenedores, la entonces denominada “inversión popular”.

En los primeros tiempos se depositaron grandes expectativas en que la movilización de recursos de personas de clase media e incluso sectores populares contribuyese a la mejoría de su situación, al incremento de la inversión y el empleo y a una mayor dinámica general de la economía, habida cuenta de la pequeñez del sector empresarial tradicional. Sin embargo, no pasó demasiado tiempo para que se pusiera en evidencia que tales empresas confrontaban gravísimos problemas, que terminarían haciéndolas inviables. El principal provino de la falta de controles suficientes que previniesen la comisión de abusos por quienes quedaron como directivos.

Como se trataba de una realidad nueva en la estructura económica, no se dispuso de los mecanismos para resolver a tiempo situaciones puntuales, ni para establecer los correctivos a la normativa citada que impidieran las irregularidades y contribuyesen a hacer sustentable este tipo de empresas. En particular, la Superintendencia de Bancos tomó cartas cuando el deterioro de las empresas llegaba a planos de gravedad, en medio de escándalos mayúsculos, y ya era inevitable su intervención o liquidación. Es interesante que fuera a raíz de la relación de la Superintendencia con estas compañías cuando por primera vez, desde 1947, tuvo que proceder a intervenir empresas de cierta dimensión y proceder a su liquidación.



Promoción de la Cerveza Criolla, producto de la Cervecería Cibao.

Para finales de 1966 los problemas en esas pocas compañías fueron tomando carices agudos. La primera manifestación se produjo en la Cervecería Cibao, radicada en La Vega, cuyo consejo de administración se escindió en dos grupos en pugna. El superintendente Ares García se acercó a ellos en procura de proteger a los más de cuatro mil pequeños inversionistas. Al no poder detener el deterioro por vía de la persuasión, por resolución 2-67, declaró intervenida esa empresa. Hizo gestiones para recabar el capital para que la planta comenzara la producción.

La única propuesta que se juzgó aceptable fue la de Antonio Molini, empresario que había pasado años en Brasil y quien ofreció una inyección de capital de 400,000 pesos, además de aval para un préstamo bancario por otros tantos 400,000. Una asamblea de accionistas, realizada el 25 de junio de 1967, aprobó el plan sometido por Molini, quien quedó como presidente de la junta directiva tras invertir la suma prometida. Poco después fue levantada la intervención de la entidad pública,

...

cuando se consideró que había cesado “el estado de descomposición que afectó por mucho tiempo a la Cervecería”.²² Con todo, Ares García decidió mantener una fiscalización constante para prevenir nuevas dificultades. No tardaría, empero, en volver a deteriorarse la situación.



Máximo Ares García.

Ante las quejas de accionistas, la Superintendencia prefirió designar a una firma de auditores para que preparara un diagnóstico, el cual condujo a la resolución 5-69, de 8 de junio de 1969, para intervenir de nuevo la empresa. En adelante todas las operaciones de la planta tuvieron que ser refrendadas por la Superintendencia. Fueron destacados varios inspectores que tomaron el control de las instalaciones industriales y las oficinas administrativas. En ese momento la producción había caído a niveles mínimos, por lo que la Superintendencia hizo gestiones de abastecer la planta de materias primas y envases gracias a créditos. Poco después, el consejo de administración designó a Luis H. Suárez como administrador por un año, con la

encomienda de revertir el estado calamitoso a que había conducido la gestión de Molini. A este se le achacaron gastos exagerados de publicidad a través de una empresa suya, que minaron los dividendos de la cervecería, reducidos en 1968 a 17,000 pesos, no obstante contar con un capital pagado superior a 4 millones de pesos. Se adujo también que la distribución de los productos era llevada a cabo por una compañía propiedad de Molini, que quedó incluso con deudas.

En 1967 se replicaron las dificultades en la primera compañía de inversión popular, la Corporación Dominicana para Industrializar Productos Agrícolas (Codoínpa), que en poco tiempo había reunido un capital considerable proveniente de más de ocho mil pequeños inversionistas. La historia se repitió, aunque en versión empeorada. “Al igual que la Cervecería Cibao –señaló Ares García– las intrigas y las diferencias de criterios a nivel administrativo hicieron caer la empresa en una parálisis prolongada, que unida a la falta de capacidad de sus administradores provocó la ruina total de la Compañía”. Tras estudiar el informe del contador Alfred Wiese Delgado, la Superintendencia llegó a la conclusión de que “no existía, prácticamente, ninguna posibilidad de que Codoínpa se recuperara de tan grave situación”. Cundía la desconfianza entre los accionistas y los bancos se negaban a otorgar créditos. El 31 de agosto de 1967, por resolución 6-67 de la Superintendencia, Codoínpa quedó intervenida, con vistas a solicitar su liquidación a las autoridades correspondientes.

²² Superintendencia de Bancos, “Memoria 1967”.

Una tercera situación se produjo con Refrescos Dominicanos, que recibió ahorros de más de tres mil personas para una planta de bebidas gaseosas. Durante la Revolución de Abril se arruinó la materia prima que se hallaba en la aduana de Santo Domingo, por lo que solicitaba entonces exoneraciones para reponerse de estas pérdidas. En esta empresa se produjo un cambio de administración. El nuevo titular, basado en una auditoría, sometió a la justicia por malversación de fondos a dos predecesores, quienes quedaron en libertad bajo fianza. Se registró que la fábrica había entrado en una nueva parálisis y que las maquinarias se encontraban en mal estado. Aun así, la Superintendencia hizo esfuerzos infructuosos para dotar a la compañía de capital de trabajo a fin de que pudiera volver a operar.

EL BANCO DE LOS TRABAJADORES

En 1972 hizo aparición algo que rompía los cánones en el todavía pequeño y tradicional sector financiero. Se trató de la fundación de un banco estatal dirigido al fomento de los trabajadores. Se declaraba que entre sus propósitos sobresalía la movilización de recursos provenientes del propio mundo del trabajo. En realidad, esa entidad recibió facultad para recabar ahorros forzosos, pues los trabajadores tendrían que hacer aportes de sus salarios. Por tal razón, el banco no fue bien recibido por los sindicatos.



Sucursal del Banco de los Trabajadores.

La idea de su fundación surgió entre un grupo de personas con experiencia en el sector bancario y con los vínculos políticos necesarios para obtener asentimiento. Parece que se suscitaban dudas en las altas instancias del gobierno, particularmente en el propio presidente Balaguer, pero al final este dio luz verde.

El Banco de los Trabajadores se proclamó depositario de un interés genuino de promoción de los intereses de los obreros. Sin embargo, rápidamente se puso de manifiesto que algunos de los directivos del banco procedieron a operar de acuerdo a sus intereses y no tardaron en manifestarse dificultades. Empero, paralelamente a la labor de la Superintendencia, obró un sentido político de protección al banco. Los inspectores no tenían los medios para imponer sanciones, por lo cual las irregularidades seguían produciéndose.

A medida que se exacerbaban las dificultades, en la Superintendencia se dispuso un alerta que llevó a renovadas inspecciones. La actitud independiente de los superintendentes Alma y Messina determinó que se pasara a censurar la administración de ese banco. Como resultado de una inspección en 1984, Messina remitió una correspondencia al Consejo de Directores. En esa carta resumió los resultados de la investigación, en un pormenorizado informe. La situación no era explosiva, pero presentaba deficiencias que podían presagiar un agravamiento de no ser objeto de rectificación. La consistencia de ese superintendente se puso de manifiesto cuando asumió la responsabilidad inherente a su cargo.

Se observó que se están incumpliendo algunas de las disposiciones establecidas en el reglamento para préstamos personales, aprobados por la Superintendencia de Bancos en fecha 20-7-77, así como la Resolución de la Junta Monetaria y el Catálogo de Cuentas. Dentro de estos incumplimientos está aquel que en fecha 20-7-77 la Junta Directiva del Banco, acogiéndose a lo dispuesto en la Ley No. 412, en su artículo 35, dictó un reglamento para préstamos personales en el que se especifica que el monto prestado no debe exceder del equivalente a tres sueldos de salarios sin embargo existen varios casos en que se viola esta disposición.

Por otra parte, a la cuenta de Sobregiros Temporales en cuenta corriente no se le está dando el cabido uso, ya que en el listado de cuentas corrientes se mantienen sobregiros hasta con 200 y 300 días, sin ser transferidos a dicha cuenta ni a la Cartera Vencida.

En cuanto a la documentación de respaldo de los Créditos Comerciales, se observó que el 65% adolece de deficiencias en dichas documentaciones, siendo la mayor incidencia, la no evidencia de Estados Financieros y la carencia de información del cliente en la Cartera de Revisión.

Las deficiencias que resultaron al evaluar las garantías, son de un 37% siendo la más significativa la falta de avalúo con un 9% y la no evidencia de pólizas de seguros contra incendios con un 6%.

En la revisión de los pagarés, se observó que no existe una separación entre los vencidos, vigentes y los cancelados. Estos se encontraban dispersos, situación ésta que dificultó nuestra labor de revisión.

La Cartera de Crédito a nivel consolidado asciende a 17,979,900 y está integrada por préstamos personales, ascendentes a 13,525,090, equivalente a un 75% de esta, los préstamos comerciales que ascienden a 2,418,419, equivalente a un 14% y los créditos hipotecarios a 2,036,391 que representan un 11%. La reserva para créditos de dudoso cobro a la fecha de la inspección asciende a 318,492.

En cuanto a los créditos concedidos al sector privado fueron calificados y o criticados la suma de 516,453, equivalente a un 30% de la muestra que fue de 1,737,064, resultando un 3% como problema potencial, un 24% deficiente y el resto 3% como dudoso, los montos calificados como pérdidas no son significativos.

La cartera vencida al 31 de mayo presenta un balance de 1,314,648, equivalente a un 7% de la cartera total. Este balance no presenta la razonabilidad del mismo, ya que existen pagarés comerciales vencidos en vigentes, ascendentes a 769,853 y sobregiros vencidos sin incluir en el mismo por un monto de 144,200. De tomarse en consideración estos montos, la cartera vencida ascendería a 2,228,701, equivalente a un 12% de la Cartera ascendente a 17,979,900. Es oportuno señalar que los créditos con más de 6 meses de vencidos ascienden a 822,630, equivalente a un 63% del total vencido.²³

Este fue el resumen esencial, pues la lectura del expediente completo revela otros problemas. Con todo, Messina reconocía que el banco cumplía con la esencia de la ley 412 al fomentar, por medio del crédito, la creación o el fortalecimiento “de cooperativas y otras organizaciones de carácter económico de los trabajadores”.

Al final, ante la acumulación de las malas prácticas, se tornó inviable la continuidad del banco. Constatadas las violaciones a las normativas, la Junta Monetaria dispuso la apertura del proceso de liquidación. De seguro, esta decisión estuvo mediada por consultas a niveles altos del poder político. El banco fue ocupado, sus autoridades fueron cesanteadas y las operaciones paralizadas.

Esas ocurrencias tempranas indican que comenzaba a prefigurarse en germen lo que vino a ser en tiempos posteriores un comportamiento común en entidades financieras pequeñas y algunas grandes. En tal sentido, el Banco de los Trabajadores ocupó una posición de precursor.

²³ “Informe de la inspección efectuada al Banco de los Trabajadores Dominicanos”. Tras el título se hizo constar: “Este informe es estrictamente confidencial”.

ATENCIÓN DESARROLLISTA AL ENCAJE LEGAL

Máximo Ares García, superintendente que procuró mantener un estándar elevado en el funcionamiento de la institución, se planteó sistematizar la revisión del cumplimiento del encaje legal por medio de una nueva unidad y la ampliación de las atribuciones del departamento encargado de realizar los análisis correspondientes, que en lo sucesivo recibió el nombre de Departamento de Encaje Legal, Análisis y Estadísticas.



Desde la izquierda: Catalina Green, Nelson González, Dhimas Santos, Andrés Vanderhorst, Nelson Toca Simó, Mamerto Jiménez Belén y Neri de la Rosa, directivos de la Caja de Ahorros de la Superintendencia. 1970.

A la cabeza de la nueva unidad se colocó al licenciado Andrés Vanderhorst. Debía determinar si los bancos estaban canalizando los préstamos de acuerdo a los porcentajes establecidos para los diferentes tipos de depósitos, incluyendo los pasivos no representados por depósitos. La creación de este departamento evidencia el empeño por superar las debilidades técnicas. El énfasis no era nada desdeñable, porque en las visiones de la época se consideraba que las regulaciones sobre encaje legal eran las fundamentales para el mantenimiento de la salud de los bancos. De tal manera, los perfeccionamientos logrados en este terreno por Ares García contribuyeron a que la Superintendencia, no obstante sus limitaciones, cumpliera gran parte de su cometido. Con el propósito de dar seguimiento a las disposiciones acerca del encaje y su correcta aplicación por los bancos, como parte de la reorganización de 1967, el superintendente Ares procedió a alentar el fortalecimiento del departamento mencionado.

A la postre, ya para la década de 1970, se consideró que el encaje legal debía dejar de ser primordialmente un mecanismo regulador para devenir en un medio de impulso al desarrollo económico, además de ajustarse a las exigencias técnicas en uso a nivel internacional. Así lo expuso el veterano Manuel M. Patín, en el importante texto ya citado, como uno de los logros del sistema financiero dominicano.

Un sistema de Encaje Legal científico, cuidadosamente elaborado para fines de nuestro desarrollo integral, modificado para ajustarse a las actuales necesidades, rige la aplicación de los depósitos y otras disponibilidades de los bancos comerciales, cuyas características más fundamentales entre otras son las siguientes: a) Coadyuvar a la canalización de los recursos bancarios hacia las fuentes de producción, lo cual, a la vez que fomenta la actividad económica en ese sector, anula las presiones inflacionarias que resultarían de la reducción del encaje en efectivo; b) Tiene el atractivo para los Bancos, de poder obtener mayores utilidades si efectúan las inversiones señaladas; c) El propósito central del sistema consiste en estar encaminado al fomento de la economía, utilizando la mayoría de los recursos monetarios que los Bancos Comerciales destinan a las actividades productivas, de manera que la reducción de la tasa en efectivo “congelado” no coadyuve a fomentar presiones inflacionarias.²⁴

Desde finales de la década de 1970 se impulsó que los préstamos a la industria y la agricultura quedaran exentos del requisito del encaje legal en proporciones crecientes, lo que dinamizó el crédito tendente al desarrollo económico sin consecuencias inflacionarias. Ramón Checo informa que en aquella época se interpretó que el mismo Balaguer fue el mentor de esta medida.

Está registrado, en efecto, en las anotaciones preparadas por el ex intendente Marcos Soto, que a partir de 1987 se produjo un vuelco, cuando el encaje legal empezó a ser utilizado como instrumento monetario más definido para canalizar recursos. “En base a los depósitos de cuentas de ahorro, a plazo y especiales, el porcentaje requerido para los préstamos a los sectores productivos era de un 45%, manteniéndose en un 25% para los préstamos al sector comercio. Para los certificados financieros, los porcentajes eran de un 55% para los préstamos a los sectores productivos y 25% para el sector comercio”.²⁵

El cuadro contenido en la resolución al efecto de la Junta Monetaria, de 3 de diciembre de 1987,²⁶ permite visualizar los porcentajes adoptados para favorecer

²⁴ Patín, “Medio siglo de banca”, p. 5.

²⁵ Entrevista con Marcos Soto.

²⁶ Superintendencia de Bancos, *Nuevo sistema de encaje legal para la banca comercial, aplicable a partir del 1ro. de enero de 1988*, Santo Domingo, s. f., pp. 1-2.

el fomento de los sectores productivos, en forma progresiva según el tipo de cuentas que brindaban mayor seguridad.

Cuadro IV.3	
Encaje legal, por depósitos y destino	
Depósitos a la vista	
Créditos al comercio	25
Créditos a la producción	35
Agropecuaria y agroindustrial	20
Otros sectores productivos	15
Cuenta especial en el Banco Central a 2% anual	20
Efectivo en caja o depositado en cuenta corriente en el Banco Central	20
Depósitos de ahorro, a plazo y especiales	
Crédito al comercio	25
Créditos a la producción	45
Agropecuaria y agroindustrial	20
Otros sectores productivos	25
Cuenta especial en el Banco Central a 2% anual	15
Efectivo en caja o depositado en cuenta corriente en el Banco Central	15
Certificados financieros	
Créditos al comercio	25
Créditos a la producción	55
Agropecuaria y agroindustrial	20
Otros sectores productivos	35
Cuenta especial en el Banco Central a 2% anual	10
Efectivo en caja o depositado en cuenta corriente en el Banco Central	10

En esta resolución de la Junta Monetaria se estipularon principios en la aplicación del encaje legal tendentes a su aplicación más correcta y beneficiosa para la finalidad desarrollista. “Los requerimientos de encaje no cubiertos de cada renglón en particular serán agregados a las exigencias del siguiente renglón y podrán ser cubierto con las inversiones reales correspondientes”. Y más adelante: “Por otra parte, los bancos comerciales deberán mantener el nivel de su cartera de préstamos al comercio dentro de los niveles establecidos en la presente Resolución, entendiéndose que el excedente en dicha cartera les será requerido en efectivo”.

Se deberían excluir del encaje legal los créditos otorgados con recursos provenientes de préstamos internacionales y se especifica con claridad qué se entiende por sectores productivos. También se dispuso que los pasivos originados por los depósitos previos para cubrir importaciones a través de cartas de crédito y otros instrumentos quedaran sujetos al requerimiento de un encaje de 100% en el Banco

Central cuando se utilizasen divisas de esta institución, lo que se relacionaba con el llamado “mercado paralelo de divisas”. Los bancos podrían mantener hasta un 50% del encaje en billetes nacionales. Los datos semanales se debían proporcionar todos los días al Banco Central, con copia a la Superintendencia; es decir, el encaje se calculaba sobre la base de los pasivos al cierre de cada día, de acuerdo a las partidas contenidas en el catálogo de cuentas, pero incluyendo las operaciones de toda la semana.²⁷ Cualquier deficiencia en el encaje legal se podría cubrir con el excedente de efectivo en moneda nacional el día después del cierre del cálculo. Si el Banco Central efectuaba los cargos dispuestos en el artículo 23 de la ley 708, los mismos pasaban a la Superintendencia.

CONTROL DEL MICROFILMADO DE CHEQUES

Otro aspecto de importancia en esos años fue la creación, a inicios de la década de 1970, de una unidad de microfilmado, encargada de visitar diariamente las oficinas de los bancos “con la misión de presenciar y certificar físicamente los procesos de microfilmados y/o fotocopiados de los cheques y otros efectos de comercio pagados por los bancos”. Lo que antes quedaba a discreción de los propios bancos para seguridad de registro de las operaciones, pasaba a estar sujeto a la inspección continua de la Superintendencia.

Esta innovación se concibió, en primer término, para garantizar la legalidad de los documentos copiados, con la finalidad de que “los mismos pudieran ser admitidos como medios de prueba en cualquier procedimiento judicial o administrativo”. En tal sentido, se elaboró un formulario en el que se registraban los datos básicos relativos a los documentos copiados. Más adelante, el superintendente Frixo Messina emitió la resolución No. 1984, de 4 de enero de 1984, que impartía instrucciones a las oficinas bancarias para conservar los rollos de las películas o las copias fotostáticas de los cheques y cualesquiera otros instrumentos de comercio por un período de diez años.

LA CAJA DE AHORROS Y PREVISIÓN SOCIAL

Pese a haber estado en el exilio por largo tiempo, Máximo Ares García se ganó la confianza del presidente Balaguer, quien apreciaba la voluntad de introducir mejoras sobre la base de ideas traídas desde Venezuela. Por tal razón, interpreta don Marcos Soto, se mantuvo tanto tiempo en el cargo, situado al margen de la evolución de la política.

²⁷ *Ibíd.*, pp. 2-3.

Una de las iniciativas de mayores consecuencias radicó en la creación de la Caja de Ahorros y Previsión Social para los empleados de la Superintendencia. Ares contó para ello con el respaldo de Balaguer, no obstante el plan de austeridad en curso. Su apertura se hizo posible gracias a un aporte inicial de 60,000 pesos, en la época una cifra considerable.²⁸

De acuerdo a sus estatutos,²⁹ los empleados debían cotizar el 5% de sus emolumentos y la institución colocaría el doble, esto es, 10%. Más adelante, dichas cifras se elevaron a 7 y 14%.

Esta creación contribuyó a fomentar el sentido de pertenencia y la solidaridad gregaria. Se la juzga como uno de los hitos en el decurso de la Superintendencia. En los inicios se incorporaban a la Caja de Ahorros también quienes laboraban en el área de Seguros. Todos los empleados y funcionarios calificaban, aunque la afiliación era voluntaria. La estructura incluía una asamblea de los asociados y una directiva de cinco integrantes, electa por la primera.

Se hizo posible recibir préstamos, sobre todo para la adquisición de viviendas. El acceso al crédito estaba regulado en los mismos estatutos.

Mientras estuvo al frente Ares García, la Caja se mantuvo pujante. Luego entró en una descapitalización y letargo. El superintendente Antonio Alma la recuperó en 1978 sobre la base de un rediseño operativo. La usó en particular para mejorar las prestaciones que recibieron las personas despedidas con el propósito de elevar el estándar técnico.

RECONOCIMIENTO DEL DESFASE

Aunque no introdujo parámetros técnicos novedosos, Ares tomó las medidas necesarias para que la supervisión se llevara a cabo de manera adecuada. Lo hizo no obstante el desfase que él mismo era el primero en reconocer. En buena medida esta tónica se mantuvo los años posteriores a su salida.³⁰

En presencia de Balaguer, en el discurso de inauguración del edificio, el 1 de agosto de 1969, el superintendente Ares reconoció que la entidad no llenaba los requisitos para cumplir con sus funciones a causa de la baja estima que recibía en el ordenamiento estatal.³¹ Alertaba a la posibilidad de que el rezago se hiciera creciente ante el previsible dinamismo del sector bancario. Por su trascendencia, se transcribe una parte de ese discurso.

²⁸ Entrevista con Marcos Soto.

²⁹ *Estatutos de la Caja de Ahorros y Previsión Social de los servidores de las Superintendencias de Bancos y de Seguros*, (Santo Domingo), s. f.

³⁰ Entrevista con Dhimas Santos.

³¹ Se basa en la transcripción de una memoria de la institución. Se han hecho ligeras modificaciones de puntuación para hacer más fácil la lectura.

DISCURSO DE MÁXIMO ARES GARCÍA

[FRAGMENTO]



Máximo Ares García.

La idea de que la Superintendencia de Bancos es un organismo burocrático inoperante debe quedar borrada definitivamente de la mente de aquellos que desconocen la elevada misión social que cumple esta institución en el campo de la economía nacional.

Todo Estado organizado refuerza la seguridad de sus recursos con el concurso de dos de sus más nobles instituciones. La primera, las Fuerzas Armadas Nacionales, que a la par de su deber primordial de defender la Soberanía del Estado lleva sobre sus hombros también la responsabilidad de preservar y defender el patrimonio de la Nación; y la segunda, la Superintendencia de Bancos, que controla y fiscaliza los recursos monetarios de la Nación a través del control y fiscalización de las operaciones financieras realizadas por los bancos. [...]

Para que haya progreso creciente se hace indispensable la acción permanente de las instituciones mencionadas; porque son estas las que contrarrestan la dispersión de sus recursos y los canalizan hacia los objetivos perseguidos por el Ejecutivo de la Nación para la aplicación racional de una política orientada hacia el campo del desarrollo y fomento de la economía. [...]

La Superintendencia de Bancos es un valor de utilidad y no una cosa, porque nace cuando el progreso de evolución de la banca alcanzó el plano desde el cual debía iniciar su etapa de progreso hacia un mayor y mejor perfeccionamiento. [...]

La Superintendencia de Bancos, confabulada con la evolución y progreso de las actividades bancarias, se presenta hoy inaugurando el edificio que albergará sus propias oficinas. Dará alojamiento a la Superintendencia de Seguros para dar cumplimiento a la planificación original que contempló la presencia de estas dos instituciones bajo un mismo techo, ya que cuando fueron iniciados los trabajos de construcción estaban ambas bajo una sola dirección. [...]

Este edificio debió ser inaugurado muchos años antes ya que la Superintendencia de Bancos lo tenía planificado y poseía los recursos indispensables para su ejecución; del año 1962 al 1966 la Ley General de Bancos fue reformada dos veces por gobiernos de facto para minimizar el radio de acción de la Superintendencia de Bancos y confundir la posición jerárquica del superintendente con la de otros funcionarios que están dentro del marco de su acción fiscalizadora. La parte visible de sus fondos fueron incautados para entorpecer su desenvolvimiento administrativo hasta que posteriormente fueron pasados al Fondo General de la Nación, para ser usados en servicios de guerra en la reciente conflagración bélica.

La Superintendencia de Bancos fue impulsada a una vida nómada ya que de orden superior se le pidió varias veces desalojar los locales que ocupó para complacer aspiraciones de personas morales y jurídicas. Las vicisitudes señaladas solo sirvieron para robustecer la fe de los servidores de la Superintendencia y estimular la acción para el logro de lo que hoy contemplamos convertido en realidad.

Cuando nos hicimos cargo de la dirección de este organismo pusimos en conocimiento del Honorable Presidente de la República el estado de deterioro en que se encontraba la institución por la influencia de fuerzas negativas que incidieron en el desenvolvimiento de su precaria existencia y debemos declarar aquí, con toda franqueza, que merced a la receptividad que tuvo y tiene el Jefe del Ejecutivo para la solución de los problemas que la Superintendencia de Bancos ha ido presentando se han podido obtener algunos logros, entre los que resalta la construcción de este edificio que hoy inauguramos.

Al despedirnos expresamos también la necesidad de dignificar la vida de la institución, manifestando que solo el Presidente de la República podría hacerlo. Esta aspiración no ha sido todavía llevada a la consideración del mandatario.

Del conocimiento que tenemos en escala continental de las Leyes Bancarias que rigen las actividades de los bancos y determinan la función de la Superintendencia de Bancos hay muchos aspectos en los cuales se

destaca categóricamente la ubicación de la institución dentro del mecanismo estatal.

Por ejemplo, la Ley de Venezuela nos dice en su artículo No. 104 lo siguiente: La inspección, vigilancia y fiscalización de los bancos e institutos de crédito a que se refiere esta Ley y de las casas de cambio queda a cargo de la Superintendencia de Bancos, servicio técnico especial adscrito al Ministerio de Hacienda o al Despacho Ejecutivo que disponga el ciudadano Presidente de la República en consejo de ministros.

La Ley 708 que rige las funciones de este organismo, aunque en su exposición de motivos expresa que por razones de adaptación a los principios administrativos tradicionales del país, la función fiscalizadora del Superintendente se ha hecho depender de la Secretaría del Tesoro y Crédito Público (hoy Secretaría de Finanzas), el Superintendente de Bancos informará al Secretario del Tesoro sobre cualquier asunto de importancia en esta materia. En cuanto la actuación del Superintendente sea de importancia para la política monetaria, la Ley coordina en lo posible las decisiones del mismo con las funciones de la Junta Monetaria. [...]

Así se expresaron los Técnicos Economistas en la exposición de motivos que sirvió de base a la Ley General de Bancos, que ellos confeccionaron con la colaboración nativa.

La Ley de Venezuela ubica la Superintendencia de Bancos como el organismo a través del cual el Ejecutivo realiza su política de control y fiscalización de la banca y da poder al Presidente de la República para utilizar cualquiera de los ministerios como puente entre la Superintendencia de Bancos y el Ejecutivo de la Nación.

La Ley Dominicana divide en dos las funciones de la Superintendencia de Bancos: en el aspecto monetario, financiero y jurídico entrelaza y armoniza sus funciones con las de la Junta Monetaria. Este organismo legislativo vota las resoluciones que la Superintendencia como poder ejecutivo vigila y hace cumplir; designa las cuotas que los bancos deben aportar al presupuesto de la Superintendencia y las resoluciones de este organismo que son Leyes a cumplir; solo son apelables ante la Junta Monetaria.

La segunda función es la que la Superintendencia cumple en el control y fiscalización de la banca, que “por razones de adaptación a los principios administrativos tradicionales del país la función fiscalizadora del Superintendente de Bancos se ha hecho depender de la Secretaría del Tesoro y Crédito Público”, hoy Secretaría de Finanzas.

Es la función fiscalizadora y no la Superintendencia en sí, la que se ha hecho depender de la Secretaría de Finanzas. La posición dual de

interrelación de la Superintendencia de Bancos con la Junta Monetaria en varios de sus aspectos y con la Secretaría de Finanzas, exclusivamente en función de control y fiscalización de la banca, por razones de adaptación a los principios administrativos tradicionales del país, no pueden hacer de este organismo una dependencia real ni de la Junta Monetaria ni de la Secretaría de Finanzas separadamente; y para corregir este error de interpretación someteremos al Ejecutivo un proyecto de Ley que diga, como en Venezuela, adscrita a la Secretaría de Finanzas y no dependencia de esta Secretaría.

EXPANSIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

APERTURA MASIVA DE FINANCIERAS

Desde finales de la década de 1970 comenzó un proceso de ampliación acelerada del sistema financiero. De la amplitud y rapidez del mismo se desprende que una porción de los beneficios que habían obtenido diversos actores económicos a partir de los años 60 buscaba áreas más ventajosas de reinversión, y que aparecieran nuevos grupos de intereses que perseguían abrirse paso a través de la banca. Era el caso de emigrantes de retiro de Estados Unidos, después de ahorrar sumas que juzgaban suficientes para volver al país y disfrutar de mejores condiciones de vida. De la misma manera, sectores favorecidos de la clase media buscaban formas de promoción.



Ejecutivos de una financiera.

En la época resultaba fácil instalar un banco u otro tipo de entidad financiera. Por una parte, los montos de capital exigidos eran bajos, pero sobre todo las regulaciones estipuladas en la ley 708 no se correspondían con un escenario expansivo como el que ya se estaba presentando. Pero esos requisitos eran mucho mayores que los necesarios para fundar una financiera, puesto que estas no estaban

sujetas a regulaciones. Los mecanismos de supervisión, aunque mejorados respecto a parámetros previos, resultaron insuficientes para detectar en conjunto todos los problemas y, sobre todo, para darles solución. Se cometieron abusos de variados

signos, los cuales no fueron ajenos a los atractivos que ofrecía el sector financiero, a menudo con vistas a la comisión de fraudes. Era común que comenzaran a fundarse empresas financieras que violaban comúnmente las normativas acerca de capital, encaje legal o destino de los préstamos.

Donde este fenómeno se produjo en mayor medida fue en las financieras, entidades no sometidas a las exigencias de los bancos, por lo cual los nuevos inversionistas prefirieron canalizar sus expectativas a través de ellas. En el lapso de diez años se crearon más de ochocientas, algo inusitado que rompía con los parámetros limitados con que había venido funcionando el sistema financiero en las dos décadas previas.¹

Una de las principales razones de la rápida expansión de las financieras fue el atractivo que suponían las elevadas tasas de interés que ofrecían como forma de competir con la banca tradicional. Esto atrajo a una porción importante de ahorrantes, lo que se plasmó en la ampliación de la participación de estas entidades en el monto de los activos financieros. Muchas entraron en el procedimiento conocido como “la pirámide”, que demandaba un crecimiento incesante de los depósitos, por lo que quedaban expuestas a fáciles quiebras en perjuicio de los depositantes.

ESTABLECIMIENTO DE NUEVOS BANCOS



Banco Metropolitano.

El proceso no se limitó a las financieras, pues en esos años grupos más ambiciosos se plantearon fundar bancos. Se consolidaba con ello la tendencia a la complejización del sistema financiero, hasta entonces muy concentrado en pocas empresas, sobre todo bancarias.

Para 1975 continuaba inalterada la estructura bancaria que, en lo fundamental, había sentado sus bases en 1962. Existían

casi los mismos bancos que una década antes. Después de la fundación del Banco Popular durante años no habían hecho aparición nuevos bancos, si se asume que el Banco Santander en el país era una suerte de continuación del Banco de Crédito y Ahorros. Los primeros bancos fundados en la década de 1970 no alcanzaron mucha significación, aunque anunciaron un fenómeno de envergadura posterior. Entre

¹ Entrevista con Dhimas Santos.

ellos se encontraban el Banco de Santo Domingo, el Banco de los Trabajadores y el Banco Metropolitano.

En realidad, en los años previos a 1980 la entrada de nuevos sectores a la actividad financiera de cierto calibre se había producido más bien a través de las asociaciones de ahorros y préstamos, algunas de las cuales estaban condicionadas por la formación de núcleos de intereses a su derredor. Pero ni siquiera se había alterado la participación de esas asociaciones en el total de activos.

Los nuevos bancos apuntaban a captar segmentos particulares del mercado. Varios de ellos, para abrirse campo, desde temprano utilizaron técnicas similares a las de las financieras, sobre todo la de ofrecer tasas de interés más elevadas a los ahorristas.

Algunos de estos establecimientos obtuvieron de inmediato bastante peso, lo que condujo a pugnas entre ellos y los bancos más reconocidos. Fueron los casos del Banco Antillano, presidido por Polibio Díaz, y del Banco Universal, propiedad de Leonel Almonte.



Antonio Alma se dirige a ejecutivos del Banco de los Trabajadores.



Ahorrantes frente al Banco Universal.

años no se tomaron medidas correctivas generales y hubo que esperar a que estallara una corriente de quiebras de las entidades financieras, en varios casos generadas por la práctica de los dueños de prestarse a sí mismos sin garantías suficientes.

Los capitales involucrados en los nuevos bancos eran de pequeña monta, por lo que en realidad no suponían un reto para los ya establecidos, que mantenían ventajas obvias, comenzando por la solvencia reconocida por el público. El problema radicaba en los efectos de las prácticas no ortodoxas, que eran vistas por los organismos reguladores y de supervisión como amenazantes para la estabilidad. Sin embargo, durante

OFICINA EN SANTIAGO DE LOS CABALLEROS

Durante la gestión de Altagracia Bautista de Suárez, entre 1975 y 1977, la Superintendencia de Bancos decidió instalar una oficina en la segunda ciudad de la República, la cual fue inaugurada el 15 de octubre de 1975. De acuerdo a lo que reza una relación retrospectiva, se ponderó necesario establecer esa oficina en razón del crecimiento que habían experimentado los bancos y las financieras en esa ciudad y las aldeañas. Así se facilitarían la realización de inspecciones para que las entidades financieras mantuvieran niveles eficientes de funcionamiento. Como parte del proceso, en enero de 1980 se creó también una oficina del Banco Central en Santiago.



Marcos Soto, intendente general de la Superintendencia de Bancos, felicita a Miguel Cabrera tras posesionarlo como intendente Regional Norte. Figuran además funcionarios locales.

Al frente de la nueva oficina de la Superintendencia fue nombrado Augusto Lozada, con el cargo de intendente de la región norte, título que buscaba denotar la importancia que se le concedía, no obstante sus limitadas funciones iniciales. El mismo documento detalla lo que se hacía entonces: “Las labores de estos empleados en los primeros tres años de esta dependencia se limitaban a presenciar los procesos de microfilmación de los cheques y otros documentos de comercio que procesaban diariamente los bancos comerciales”.²

Al igual que había sucedido en Santo Domingo, durante los primeros años se produjeron algunas mudanzas del local. Comenzó con tres empleados en la calle 16 de Agosto esquina Sánchez. En 1978 se ubicó en la segunda planta del edificio del

² “La creación de la oficina de la Superintendencia de Bancos en Santiago de los Caballeros”. Documento escrito por Marcos Soto.

Banco del Comercio Dominicano en la misma calle Sánchez esquina El Sol. Y solo en 2002 se dotó de un local propio en la avenida Juan Pablo Duarte esquina Benito Juárez. También experimentó variaciones la denominación de la oficina: en 1988 se convirtió en Departamento de la Región Norte, a cargo de un director, y ya en fecha reciente, en 2009, se denominó Dirección de la Oficina Regional del Norte, dependiente del gerente general de la institución.

Con el paso del tiempo se fueron ampliando las actividades de esta oficina. En la actualidad procesa las solicitudes de usuarios, tramita los documentos para la sede central, supervisa las entidades bancarias y les brinda asistencia técnica.



Oficina de la Superintendencia en Santiago de los Caballeros.

UN PRIMER INTENTO DE MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL: LA GESTIÓN DE ANTONIO ALMA



Antonio Alma.

Durante los Doce Años de presidencia de Joaquín Balaguer, como se ha expuesto arriba, intervinieron en buena medida consideraciones políticas en algunos aspectos de la gestión de la Superintendencia de Bancos. También se ha visto que, de todas maneras, Balaguer a menudo concedía apoyo a consideraciones técnicas, pero la posición de superintendente casi siempre recayó en figuras de perfil político.

Tal patrón se rompió con la llegada al poder del Partido Revolucionario Dominicano en 1978. El presidente Antonio Guzmán juzgó necesario que la jefatura de la Superintendencia fuera ocupada por un profesional en la materia. Era una forma de mantener al partido lejos de la capacidad de incidir, sobre la base de perfilar una administración personal (“mi gobierno”), en lo que entró en conflicto con el líder partidario José Francisco Peña Gómez.

Como empresario experimentado, por lo visto Guzmán se preocupó por asegurar la eficacia de la supervisión del sistema financiero. Algo equivalente hizo en el Banco Central con el nombramiento de Eduardo Fernández, y en la Secretaría de Estado de Finanzas, con Manuel José Cabral. Guzmán apuntaba a un gobierno tecnocrático, con asesoría en el área económica de personalidades del más elevado estándar, como el jesuita José Luis Alemán, catedrático de la Universidad Católica Madre y Maestra.



Seminario del Centro de Estudios Monetarios de América Latina (CEMLA) en el que participó personal de la Superintendencia entre los que se observan Violeta García, Marcos Soto, Enrique Pérez, Julio Cotes Juliao, Engracia Mejía e Hipólito Montes de Oca.

Tras consultas, Guzmán escogió a Antonio Alma, vicepresidente del City Bank en el país, por tanto con vasta experiencia en el área. Al entrevistarse ambos, Alma solicitó al presidente que se despidiera a la mitad del personal, por responsabilizarlo del estado desastroso que percibió en la institución.³ Guzmán replicó sugiriendo que no hubiese despidos, sino incorporación de personas nuevas. En conclusión, Alma pidió tiempo para reencauzar la Superintendencia por parámetros técnicos, pero no mediante despidos ni reclutamiento de nueva gente, sino de la preparación de quienes laboraban. Tenía el reto de adecuarla a los cambios que en los años anteriores se habían producido en el sistema financiero, de los cuales había devenido que, en los hechos, gran parte de la supervisión la llevaba a cabo el Banco Central. En la institución supervisora no se había superado el perfil básico que acompañó su nacimiento; sus tareas seguían siendo muy limitadas, su personal poco preparado y la estructura no se correspondía con las necesidades. Por ello, se había venido

³ Gran parte de este relato proviene de entrevista con Antonio Alma. Posteriormente, el licenciado Alma entregó una relación escrita contentiva de las medidas principales que impulsó durante los cuatro años de mando.

produciendo una sustitución de facto de funciones de la Superintendencia por el Banco Central, que se daba ya como natural pero no con el espíritu de la ley 708 y con el crecimiento que empezaba a producirse en el sistema financiero.

A juicio de Alma, el gran logro a perseguir era que la supervisión fuese hecha verdaderamente por la Superintendencia. Decidió paralizarla, dejándola al nivel mínimo de funcionamiento, únicamente para los temas imprescindibles, de forma que, por lo menos, en ese lapso no colapsara el concepto de la inspección. Centró esfuerzos en la capacitación del personal, para lo cual se dirigió al Centro de Estudios Monetarios de América Latina (CEMLA). Técnicos de esta institución con sede en México se trasladaron al país para ofrecer cursos y asesorías que redundasen en un desempeño renovado. Las tareas de entrenamiento a cargo de especialistas de diversos países de América Latina se prolongaron por 18 meses.

Adicionalmente, Alma juzgó necesario hacerse acompañar de un equipo de personas de nivel y experiencia, varias de las cuales tuvieron que ser reclutadas en el Banco Central. A tal efecto, fue “prestada” Zunilda Paniagua, a la sazón del Departamento Financiero del Banco Central, quien asesoró a Alma durante los cuatro años. Incorporó también a ese equipo a Antonio Rodríguez Gómez, reintegrado como intendente general, a Diógenes Peña, a Leandro Nolasco, este último designado jefe de inspectores, y a Santiago Santana como asesor económico, con la misión de producir una evaluación mensual del estado de la economía dominicana, que era distribuido entre los bancos y otros agentes financieros.



Equipo de softbol durante la gestión de Antonio Alma.

Logrados estos objetivos, el superintendente juzgó llegada la hora de reclutar jóvenes recién salidos de las universidades, dotados de un grado de calificación superior al que había sido común. Algunos de estos técnicos noveles, tras adquirir competencias en la Superintendencia de Bancos, pasaron luego a ocupar funciones, a veces elevadas, en bancos privados y en el Banco Central.

Se implantó una reorganización global, que incluyó la creación de varios departamentos, entre los cuales sobresalió el de Planificación Económica, que debía proceder a realizar el análisis de las informaciones recogidas por la supervisión bancaria. Ese nuevo departamento técnico, cuya creación fue recomendada por la asesora principal, tendría el objetivo de separar las inspecciones de la evaluación, algo vital que no se había logrado todavía y que tendría repercusión sobre el desempeño futuro.⁴ Tal supervisión analítica se hacía para cada banco por separado. Por su lado, la asesora Paniagua asumió la tarea de dar seguimiento a estas evaluaciones del nuevo departamento pues, desde su posición en el Banco Central, ella había conocido de cerca la evolución de los bancos.

Las solicitudes de instalación de entidades financieras pasaron a ser evaluadas invariablemente por la Superintendencia, la cual las presentaba a la Junta Monetaria. La relación con los bancos entró en una fase nueva, pues la institución estaba en capacidad de sustentar cualquier solicitud o punto de vista ante la Junta Monetaria. Además de continuar recibiendo las asignaciones presupuestarias de la Secretaría de Finanzas, se mantuvieron las consultas con ella sobre temas económicos y financieros.

Se revisaron todos los manuales de procedimientos, lo que implicó una mejora significativa en el desempeño de las tareas básicas. Sin embargo, se mantuvo el núcleo del modelo de supervisión, por considerarse que no estaba en entredicho. Alma y los integrantes del equipo dirigente llegaron a la conclusión de que lo que procedía para ajustar la práctica de la supervisión a la realidad del sistema financiero era impulsar mejoras puntuales en los procedimientos. Para que las nuevas funciones se pautaran correctamente y el personal encargado de ejecutarlas lo hiciera de manera adecuada, se buscó también la asesoría de técnicos de Chile y Bolivia, países con mayor tradición de supervisión.

De acuerdo con la concepción enunciada, se introdujeron novedades prácticas en los mecanismos de supervisión. Al inicio de una inspección, el mismo Alma se



Primeras computadoras instaladas en la Superintendencia.

presentaba en el banco el primer día. Eso obligaba al gerente a recibirlo, lo que antes no era usual a causa de la desvalorización que acompañaba la tarea de los inspectores. La débil preparación de los técnicos había abonado esa indiferencia ante la institución supervisora. Tras dejar al grupo laborando, el superintendente regresaba a los tres días para volver a conversar con el gerente. Gracias a ello, estima, se ganó una imagen

⁴ Entrevista con Zunilda Paniagua.

de autoridad antes ausente. Cuando se concluía el informe de auditoría, de nuevo Alma lo entregaba al gerente del banco, a quien daba treinta días para aplicar las recomendaciones. Cumplido ese plazo, iba un funcionario a comprobar que las instrucciones se habían tomado debidamente en cuenta.

Alma es de opinión que esta nueva modalidad en las inspecciones contribuyó a superar las pequeñas debilidades que exhibían algunos bancos. Por tanto, concluye, se logró mejorar el sistema financiero en su conjunto.

En 1978 no había computadoras, ante lo cual se procedió a iniciar una tecnifi-



Empleadas de la Superintendencia en la inauguración del servicio de transporte para el personal, en 1979. De pie, desde la izquierda: Alina Núñez, Fanny Morales, Cosette Bonnelly, Guillermina Bujosa, Nurys González, Ana Sanz, Marcia Maríñez, Virginia García, Aura Báez, Yolandita Rojo, Divina Bisonó de Hernández. En cuclillas, Josefina Cuello, Dilandy Melo, Adalgisa Adams, Emma de García y otras.

cación basada en la incorporación de la informática. Se puso en funcionamiento un centro de cómputos, lo que permitió el tránsito a un novedoso esquema de registro, en el que el papel pasaba a tener importancia secundaria.

Ya con la capacidad de recabar y procesar información, se modificó el contenido del Boletín, hasta entonces circunscrito a balances de las instituciones financieras. Se decidió agrupar los renglones de todo el sistema financiero para obtener datos agregados,

lo que facilitaría realizar análisis generales tanto a los técnicos del sector público como a los del privado.

El arquitecto Gay Vega, quien había diseñado el edificio, fue encomendado para construir un cuarto piso, lo que permitió ampliar el área, superar inconvenientes resultantes del incremento de la empleomanía y, al mismo tiempo, dignificar al personal, pues hasta entonces no era raro que los inspectores realizaran sus tareas en pasillos. El espacio se acrecentó todavía más cuando la Superintendencia de Seguros construyó su local propio.

Con el fin de fortalecer la formación del personal se tomaron disposiciones suplementarias. Por una parte, se creó un fondo para el financiamiento de estudios universitarios a empleados y descendientes, por medio de un convenio con la Fundación Apec de Crédito Educativo. En el mismo orden, se organizó una biblioteca, puesto que los libros que se tenían desde el inicio no estaban clasificados. Se nutrió su colección con obras básicas sobre economía, moneda, banca y temas afines.

En resumen, con estas condiciones novedosas, a partir de 1980, de acuerdo a las anotaciones del mismo Alma, se logró que la Superintendencia de Bancos realizara

en su totalidad las inspecciones previstas dentro de sus atribuciones. Inmediatamente antes no se lograba cubrir ni siquiera el 50% de las entidades que debían fiscalizarse.

Más importante fue el logro de una calidad renovada, a tono con los tiempos. En palabras del superintendente: “Se fortaleció la imagen institucional de la SB, convirtiéndose en una de las instituciones más respetadas de parte de los bancos comerciales e instituciones bajo su supervisión”.⁵ Tal nueva percepción le ganó la autoridad para elaborar un código de ética para las instituciones financieras y que estas lo acogieran.

Esto permitió que la Superintendencia comenzara a ganar cierta confianza no solo en la banca local, como se acaba de citar, sino de organismos internacionales y de instituciones homólogas de otros países, lo que permitía el flujo de mayor asistencia técnica. En lo inmediato, sobresalió que se ofreciera asistencia administrativa en el área al gobierno haitiano.

El balance retrospectivo de Alma es que fue a partir de su administración cuando la Superintendencia de Bancos comenzó a ejercer sus responsabilidades de manera integral.

COMPOSICIÓN DEL PERSONAL Y SUS CONDICIONES DE INGRESOS

Parejo a los procesos de modernización, durante la gestión de Antonio Alma se produjo una ampliación de la empleomanía y ajustes en sus remuneraciones, como parte de la política redistributiva del gobierno de Antonio Guzmán. Una visión de lo que era entonces la Superintendencia de Bancos, en términos del número de sus integrantes, se obtiene de una lista que registra los empleados que se involucraron en las tareas de la liquidación del Banco de Santo Domingo, entre abril y diciembre de 1979. En el cuadro se consigna el cargo de cada persona y el sueldo que devengaba. Se observa que los sueldos de los jefes de departamento oscilaban entre 1,100 y 1,300 pesos mensuales, los jefes de grupo tenían una remuneración de entre 800 y 900, los inspectores de primera clase ganaban normalmente 700, los de segunda clase 600 o algo menos y los de tercera clase alrededor de 400. El cuadro es interesante porque igualmente muestra las remuneraciones de otros puestos, aporta los nombres de una porción considerable de quienes conformaban la empleomanía en 1979 y detalla sus cargos. Se comprueba que, además de los jefes de grupos, 55 inspectores intervinieron el banco (14 de primera clase, 21 de segunda y 20 de tercera), distribuidos en nueve grupos, cada uno con un jefe.

⁵ Notas entregadas por Antonio Alma.

Cuadro V.1* Recursos humanos aportados por la Superintendencia de Bancos en 1979 para la liquidación del Banco de Santo Domingo		
Nombre	Cargo	Sueldo
Lic. Antonio J. Alma	Superint. de Bancos	2,500
Freddy Terrero Melo	Asist. Superint.	900
Hipólito Montes de Oca	Enc. Control	1,200
Antonio Suero Cuevas	Asist. Control	750
Jaime H. Nicasio R.	Aux. Control	500
Dr. Antonio Rodríguez	Intendente Gral.	1,500
Dr. Alfonso Manzano M.	Asistente Int.	850
Dra. Luz del A. Thevenín	Enc. Depto. Legal	1,100
Dr. Andrés López C.	Asist. Depto. "	700
Lourdes A. N. de Brea	Sec. Auxiliar	350
José V. Martínez	Auxiliar	250
Maximiliano Rosa F.	Mensajero	200
Lic. Leandro Nolasco	Enc. Depto. Inspección	1,300
Freddy Comas A.	Auxiliar	200
Lic. José Núñez De León	Enc. Bancos Comerciales	1,000
Lic. Enrique Pérez M.	Jefe de Grupo	900
Lic. Manuel V. Castro	" "	900
Lic. Concepción Mota A.	" "	800
Lic. José M. Cáceres	Insp. 1ra. Clase	700
Lic. Máximo Ciprián	" "	700
Lic. Hugo Cabrera G.	Insp. 1ra. Clase	700
Lic. Nancy González	" "	650
César Ares Maldonado	Insp. 2da. Clase	600
Héctor R. Valdez M.	" "	600
Juan J. Natera	" "	600
Fco. Antonio Tovar	" "	600
Lic. Carlos Ramírez D.	" "	600
Manuel E. Quezada	" "	550
Lic. Elio E. Livero G.	Insp. 2da. Clase	550
Lic. Isaías Calletano R.	" "	500
Lic. Milagros de Morillo	" "	500
Lic. Fco. B. Tejada	Insp. 3ra. Clase	450
Lic. Amarilis Espinal M.	" "	450
Lic. Mercedes Caraballo	" "	450
Ana María Segura D.	" "	400
Nelson R. Terrero	" "	400
Lic. Vinicio L. Arias	" "	400
Rita Espejo de Cabrera	" "	400
Guarionex Brens C.	" "	350
Alejandro Pérez Espinal	Auxiliar	275

* Se reproduce tal cual se encuentra en el original, salvo ligeras enmiendas de errores mecanográficos.

Cuadro V.1 (Cont.) Recursos humanos aportados por la Superintendencia de Bancos en 1979 para la liquidación del Banco de Santo Domingo		
Nombre	Cargo	Sueldo
Altagracia E. Méndez	Sec. Auxiliar	350
Lic. Pedro A. Nina C.	Enc. Inst. Fomento	1,000
Lic. Juan Ant. Aquino	Jefe Grupo	900
Juan R. Belliard A.	Insp. 1ra. Clase	700
Lic. Lourdes T. de Brea	Asist. Enc. Legal	800
Lic. Feliciano Cepeda	Insp. 1ra. Clase	700
Dr. Albastros Velásquez	Insp. 2da. Clase	600
Lic. Felipe Jiménez	" "	600
Ramón A. Beras Peña	Insp. 3ra. Clase	450
Francisco Rojas T.	" "	450
Héctor Rafael Jansen	" "	400
Olga J. Languasco	Insp. Auxiliar	325
Lic. Cándida V. García	Enc. Ahorros	1,000
Lic. Luis Cabrera F.	Jefe Grupo	900
Lic. Luis E. Jana T.	" "	800
Lic. Jaime Bidó M.	Insp. 1ra. Clase	700
Lic. Flavio Suazo F.	" "	700
Lic. José Bolívar C.	" "	650
Julio A. Cotes Juliao	Insp. 2da. Clase	600
Dra. Dulce N. Abreu B.	" "	600
Juan Salcé Dotel	" "	550
Lic. María R. Valverde	" "	550
Lic. Antonio Martín C.	" "	500
Amelia Ciriaco de Reyes	" "	500
Juan S. Guerrero	Insp. 3ra. Clase	450
Lic. Manuel A. Ortiz G.	" "	400
Lic. Belba Cabrera Fdez.	" "	400
Lourdes J. Rijo Caro	Insp. Auxiliar	350
Roberto A. Valdez R.	" "	350
Xiomara Maura de Nin	Insp. 3ra. Clase	400
Lic. Katuska de Brenes	Jefe Grupo	800
Lic. María Rodríguez	Enc. Secc. Encaje Legal	750
Lic. Milagros Díaz B.	Insp. 1ra. Clase	700
Lic. Julio A. Del Rosario	Insp. 2da. Clase	600
Carlos J. Noboa C.	" "	500
Lic. Virginia E. García	" "	500
Lic. José Ml. Mateo	" "	500
Julio C. Alvarado A.	Insp. 3ra. Clase	450
Lic. Jorge V. Borbón	Enc. Secc. Estadística	500
Pablo Ascensión P.	Auxiliar	200
Ramón Antonio Polanco	Enc. Finanzas	600

José Luis Suero	Auxiliar	225
Álvaro Núñez P.	Insp. 3ra. Clase	325
Lic. Juan de la Rosa	" "	400
Asalia de Jovine	Insp. 2da. Clase	550
Lic. Manuel Miqui M.	" "	500
Rafael A. Reyes J.	Insp. Auxiliar	350
Lic. Pedro A. Peña F.	" 2da. Clase	500
José H. Castillo	" 3ra. Clase	325
Darío Tejada Sánchez	" 1ra. Clase	700
Porfirio Gómez Mota	" 3ra. Clase	400
Rafael A. Pascual R.	Conserje	175
Juana Puello	" "	175
Fco. Rivera Santana	" "	225

Fuente: Expediente de liquidación del Banco de Santo Domingo, 1979-1980.

ACTIVIDADES RECREATIVAS

En expresión de consolidación institucional y manifestación de los márgenes de libertades y ejercicio de derechos, desde la década de 1960 la empleomanía comenzó a organizar actividades recreativas. En la época de Trujillo esto era impracticable por el clima de miedo y por el escaso número del personal.

Una de las primeras tradiciones, seguramente impulsada por la superioridad, fue la conmemoración del aniversario de la fundación en el mes de octubre. Hasta el presente esto se observa escrupulosamente, y consiste en una misa seguida de un agasajo a todo el personal.

Durante la gestión de Antonio Alma, en 1980, se creó un club de empleados que tomó a su cargo la realización de actividades recreativas, que generalmente contaban con la cooperación del superintendente. De acuerdo a la rememoración que hacen personas de la Superintendencia de Bancos, ese club organizaba festejos en los días de las secretarías, las madres y los padres,⁶ así como para los hijos de los socios.

No hubo que esperar a que existiese el club para que los empleados realizaran actividades deportivas. Está registrado en el documento referido que en 1967, con apoyo del superintendente de entonces, Máximo Ares García, se formó el primer equipo de softball, que en años siguientes comenzó a distinguirse en la Liga Interbancaria. En 1970 derrotó a los equipos del Banco Central, Banco Agrícola, Banco Popular y The Royal Bank of Canada.

Hacia 1978, en conexión con la concepción del superintendente Alma, se ampliaron las actividades deportivas, extendiéndose a otros países. Aun cuando años después desapareció la Liga Interbancaria, el equipo de la Superintendencia de Bancos se mantuvo jugando.

⁶ "Actividades culturales, deportivas y recreativas". Documento entregado por Marcos Soto.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.
65 AÑOS DE HISTORIA.



Primera Exposición de Arte en la Superintendencia. Figuran Haivanjoe NG Cortiñas, Teófilo Regús, consultor jurídico de la Superintendencia, Atahualpa Domínguez, subgerente, Víctor Méndez Capellán y Mónica Bernard.



Alberto Bass, Pedro Céspedes, Maurizio Raissant y Julio Valentín con el superintendente NG Cortiñas en la Primera Exposición de Arte.



El intendente Daris Javier Cuevas, el ex superintendente Antonio Alma y el superintendente Haivanjoe NG Cortinas en la inauguración del Museo de la Superintendencia.



El superintendente Haivanjoe NG Cortiñas corta la cinta que deja inaugurado el Museo Institucional. Le acompañan Daris Javier Cuevas, Atahualpa Domínguez y Luis Montes de Oca.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS DE LA REPÚBLICA DOMINICANA.
65 AÑOS DE HISTORIA.



Primera Ruta Cultural del personal de la superintendencia al Centro León de Santiago.



Inspectores en una actividad social con motivo del 56 aniversario de la Superintendencia.



Juegos Bancentralianos.



Juegos Bancentralianos, equipo de la Superintendencia.



Alberto Atallah en uno de los Juegos Bancentralianos.



Equipo de voleibol de la Superintendencia de Bancos en 1993. De pie, desde la izquierda, Duarte Bolívar Álvarez, Zoneyda Blandino, Juan E. Gutiérrez, Persia Álvarez, superintendente, Rita Tatis, Marcos Soto, Intendente; Mirna Ruth Pérez Méndez y el entrenador. En cuclillas: Miriam Almánzar, Yudith Batista, María de los Santos Ramírez, Rachel de la Cruz, Carolina Mercedes Almonte y Zaida Ivete Jiménez Castillo.



Segundo viaje Ruta Cultural Santo Domingo-Bonao al Museo Cándido Bidó. Al centro el maestro Bidó.



Acto inaugural de la Biblioteca de la Superintendencia de Bancos. De izquierda a derecha: Antonio Alma, superintendente de Bancos (1980); Mairení Manzano, asistente del intendente de Bancos; Antonio Rodríguez Gómez, intendente de Bancos, y Diógenes Peña, encargado del Departamento Administrativo.

En la misma época de Alma se inauguró la biblioteca de la institución, que más tarde, en 1980, durante la gestión de Persia Álvarez de Hernández, se bautizó con el nombre de *Salomé Ureña de Henríquez*, y en ese mismo año se creó el Círculo de Lectores, que operó mediante la adquisición de numerosas obras las cuales eran distribuidas a título de préstamo con el objetivo de que fuesen discutidas.

Otro hito en el orden cultural fue la creación de *Superbancos*, órgano del Club de Empleados. Esta revista fue un medio de cooperación entre el mando de la institución y su empleomanía organizada. En sus números se recogían noticias de actividades, textos sobre la materia profesional y artículos sobre diversos temas de los propios empleados. El hecho de que Alma escogiera esa publicación periódica como mecanismo de difusión de algunas de sus concepciones contribuyó a acercar a la dirección con la empleomanía.

En la misma época, en conexión con el Club de Empleados, se creó una orquesta, que recibió el nombre de Superbanda, la cual amenizó con frecuencia las actividades festivas. También bajo la gestión de la licenciada Persia Álvarez de Hernández, años después, se registró un florecimiento de las actividades culturales y recreativas. Como parte de ello fue creado el Coro Superintendencia de Bancos, con frecuentes presentaciones durante los años 1995 y 1996.

BENEFICIOS SOCIALES A LA EMPLEOMANÍA

Durante la gestión de Alma se registró un importante componente de desarrollo institucional en beneficio de la empleomanía, mediante sistemas de prestaciones sociales. Esto se correspondía con el ambiente reivindicativo existente en la época, cuando se produjo una mejoría de los ingresos de gran parte de la población. El gobierno de Antonio Guzmán trazó un giro de orientación respecto a la que había pautado las administraciones de Balaguer. Este último buscaba altas tasas de inversión, sobre todo en obras de infraestructura, por lo que trataba de mantener comprimidos los salarios. Interpretando los lineamientos programáticos del Partido Revolucionario Dominicano, Antonio Guzmán trató de compatibilizar las aspiraciones de la población con una estrategia que más adelante recibió el calificativo de demanda inducida.

Alma se empeñó en mejorar la calidad de las prestaciones sociales existentes. Fue el caso del seguro médico, en el cual se introdujeron numerosas modificaciones para eficientizar el servicio y ampliar sus coberturas. Lo mismo sucedió con la Caja de Ahorros, que había sido creada por Ares García. Para poder atender la multitud de reclamos por cesantías y demás prestaciones estipuladas en sus estatutos, se obtuvo una inyección de recursos del gobierno. Así, según los términos de una memoria acerca de los años de gestión de Alma, la Caja de Ahorros y Auxilio de los empleados

de las Superintendencias de Bancos y Seguros pasó a cumplir los fines que dieron origen a su creación.⁷

Ya se señaló que en 1981 la Superintendencia firmó un contrato con la Fundación de Crédito Educativo para la creación de un fondo rotatorio, con aportaciones anuales de diez mil pesos, cuyo objeto era otorgar préstamos para el financiamiento de la educación de los empleados y sus hijos.

Más adelante se instaló una cafetería para el servicio de alimentos preparados a precios reducidos y se anunció la construcción de un parqueo techado para guarecer los vehículos de funcionarios y empleados.

En razón de la elevación del precio del petróleo, se adquirió un autobús de treinta plazas para el traslado de la porción de menos recursos del personal en rutas determinadas.

LA PRIMERA CRISIS: LIQUIDACIÓN DEL BANCO DE SANTO DOMINGO

Avanzada la década de 1970, la expansión de la economía durante un buen número de años había conllevado un aumento significativo del medio circulante, lo que, como se ha visto, creaba oportunidades para la instalación de nuevos bancos.

Una de las mayores novedades de esos años fue la fundación del Banco de Santo Domingo, el cual tenía por presidente y principal promotor a Juan Manuel Taveras Rodríguez, aunque con otros importantes accionistas. Abrió las puertas en 1974, inicialmente solo con su sede de la avenida San Martín.



Banco de Santo Domingo.

Hacia finales de la década, en la Superintendencia se recibieron señales de la existencia de problemas de gravedad. En un inicio a los inspectores les resultó complicado establecer lo que sucedía, seguramente por falta de experiencia en tal tipo de situaciones. Finalmente, al ahondarse el análisis de la información compilada, se constató que la administración de ese banco había violado cláusulas de la Ley de Bancos,

en particular en lo referente a préstamos a los dueños. Con posterioridad se estableció que hasta se habían adquirido residencias suntuosas con los recursos del banco.

⁷ Superintendencia de Bancos, *Progreso institucional. Memorias 1978-1982 (Resumen)*, Santo Domingo, 1982, p. 55.

No había antecedente comparable en la historia reciente del país, pues no se habían recibido aún señales de las dificultades del Banco de los Trabajadores.

Cuando quedó patente la existencia de problemas, una parte de los dueños vendió sus acciones a José Luis Corripio, quien quedó con aproximadamente una tercera parte del capital. Con él seguían inversionistas de Venezuela, Puerto Rico y Antillas Menores, aunque el conocido empresario llevaba la representación. Corripio colocó en la jefatura del Banco de Santo Domingo a Luis Bobadilla, un experimentado profesional, lo que abría la posibilidad a una solución.



Encuentro en el Banco de los Trabajadores.

juicios que podría conllevar al sistema financiero y por el convencimiento de que existía la posibilidad de capitalizarlo. Se inclinaba a favor de una solución alternativa, dado su pequeño tamaño. El presidente Guzmán apoyó la posición de Alma, al grado de que, convencido de la capacidad emprendedora de Corripio, sugirió que se le concediese otra licencia para operar un banco.

Finalmente prevaleció el criterio de que se liquidase, ante lo cual la Superintendencia tuvo que inclinarse por no estar dentro de sus prerrogativas la de conceder asistencia a un banco en problemas. Pero Alma logró que esa medida se llevara a cabo de manera *sui generis*, a fin de que los ahorrantes y depositantes no tuvieran pérdidas y no se lesionara la estabilidad del sistema financiero.

El Banco de Reservas fue comisionado para otorgar apoyo y, al efecto, se estableció un contrato de asistencia administrativa. Se buscó a una firma internacional de auditores, la Peat, Marwick and Mitchell. A la postre, sin embargo, tras someterse el problema a la Junta Monetaria y quedar en manos de un tribunal, el Banco de Reservas se hizo cargo de los activos del banco intervenido, procediendo a ocupar los locales de sus sucursales. Todos los depositantes fueron compensados debidamente. Los únicos que perdieron dinero desde el punto de vista contable fueron los accionistas. Si hubo pérdidas por parte del Banco de Reservas fueron de pequeña monta. Esta intervención impidió la ocurrencia de una situación traumática.⁸

⁸ Entrevista con Antonio Alma.

De acuerdo a los datos publicados por la Superintendencia de Bancos, los activos del Banco de Santo Domingo significaban, antes de su intervención el 30 de marzo de 1979, apenas el 2.2% del total de la banca comercial al finalizar ese año, lo que hizo posible la referida solución.

En el estado de situación al 31 de marzo de 1979 que elaboraron los auditores, se estableció que el banco tenía un capital social de 3,514,975 pesos y una reserva de 701,445. Se comprobó un déficit de 1,679,346 pesos, por lo que el capital total quedó reducido a 2,323,114. A esa fecha, como viene de verse, los activos ascendían a 39,390,010 y los pasivos a 37,016,896 pesos. La comunicación que acompañó a esos estados financieros, fechada el 11 de agosto de 1980 y dirigida al “Superintendente de Bancos, Liquidador Legal del Banco de Santo Domingo”, señalaba las irregularidades detectadas:

La cartera de préstamos, descuentos y activos relacionados ascendía a 31,082,348 pesos al 31 de marzo de 1979 y a esa fecha, la reserva para posibles pérdidas en la realización de estos activos sería por un valor aproximado de 5,824,882 pesos. Si al 31 de marzo se hubiera hecho dicha provisión, la pérdida neta del año y el déficit acumulado, se hubiera aumentado en esa misma suma [...]

Al 31 de marzo de 1979 el Banco tiene registrado como “otros activos”, partidas que en nuestra opinión, para cumplir con los principios de contabilidad generalmente aceptados, debieron registrarse como gasto al ser incurridos y no amortizarse en varios períodos contables, como se ha venido haciendo. Entre dichas partidas se incluyen: gastos hechos para la puesta en marcha del Club de Ahorrantes del Banco, gastos de organización de las sucursales, gastos de instalación de equipos de computadoras y otros [...]

Los problemas financieros y de liquidez del Banco, reflejados en una pérdida neta de 110,558 pesos en el período de tres meses terminado el 31 de marzo de 1979, un déficit acumulado de 1,678,347 pesos al final de ese período, una significativa deficiencia de encaje legal y una proporción de capital y reservas inferior al 10% de su activo neto sujeto a riesgos [...].

La suspensión de operaciones, de acuerdo a la legislación vigente, tuvo que ser refrendada por la Cámara Civil y Comercial de la Tercera Circunscripción. Para la Superintendencia este proceso implicó un reto por su novedad. El mismo superintendente encabezó los trabajos junto a otras noventa y tres personas que participaron en períodos variables de hasta nueve meses. Un despliegue de tal naturaleza requirió una descripción de funciones, con su manual de operaciones correspondientes. El superintendente Alma, en hecho inédito, fue designado liquidador

legal, para lo cual contó con la asistencia de un auditor interno, de un comité asesor y de unidades especializadas.

La conclusión del proceso de liquidación tomó años, como es común. La administración de los activos constituyó uno de los temas más sensibles que tuvieron que encarar los superintendentes desde Alma hasta Leonor Sánchez Baret y otros posteriores. A medida que los propietarios pagaban las acreencias que habían contraído, se les devolvían las propiedades que habían sido embargadas como garantías. Se les exigía asimismo que reconocieran una porción de los intereses vencidos.

OTRA PIEZA DEL ANECDOTARIO

El intendente Antonio Rodríguez Gómez extendió el radio de sus anécdotas a tiempos entonces bastante recientes, con la finalidad de mostrar jocosamente las privaciones que habían debido sufrir los empleados de la institución. Es interesante que se reiteraran temas vinculados a la retribución para alimentación.

UN INSPECTOR VEGETARIANO¹

Por Dr. Antonio Rodríguez Gómez

Hasta los años de la década de los sesenta, la dieta de los inspectores y otros funcionarios de la Superintendencia era de 5.0 pesos, mientras era apenas de 3.0 pesos para los auxiliares y de 1.5 pesos para los choferes. Con esa fortuna de dinero se desplazaban los inspectores por todo el país, haciendo malabares para extender los pocos pesitos de dieta, que por suerte en esos años todavía no estaban tan deprimidos por los procesos inflacionarios. No obstante, era difícil sobrevivir.

Durante la programación de una inspección de veinte días para la ciudad de Santiago de los Caballeros, a un inspector le entregaron 100 pesos. En presencia de sus compañeros, antes de partir para Santiago, pagó deudas contraídas con prestamistas por un valor de 70 pesos. Es decir, solamente le quedaron 30 pesos para veinte días de dietas.

¹ Se le introdujeron ligeras modificaciones formales a la copia del original entregada por Marcos Soto.

Eran seis inspectores, y cinco de ellos se hospedaron en el hotel de Percida, donde por 3.0 pesos daban alojamiento, desayuno, almuerzo y cena. Con los restantes 2.0 pesos hacían alardes de burgueses, bebiendo cerveza grande a 35 centavos y medias botellas de ron a 70 centavos, acompañadas con Coca Cola o Pepsi Cola de 10 centavos.

Cuando alguno de los cinco inspectores mostraba alguna reserva extra-dieta, invitaba a los demás y se perdían en los suburbios de la ciudad. Al regresar al hotel siempre se preguntaban dónde dormía y comía, con 1.33 pesos que le quedaba de dieta, el inspector que nunca los acompañaba, que calificaban como el genio de las finanzas. Lo de dormir se quedó en el misterio de oso que hiberna, pero lo que nunca se supo fue cómo ese querido compañero recuperaba las energías perdidas con el deleite del sueño de la noche.

Todo se aclaró en el momento en que abordaban el vehículo que los transportaría a Santo Domingo cuando el inspector de marras, con un paquetito en la mano le dijo a los demás: —Aquí está lo que me sobró de la comida de ayer. Discretamente levantó un ángulo de la envoltura, apareciendo de inmediato como hermanados en el fondo del paquete un soberbio pedazo de yuca salcochada y un gigante guineo con ínfulas de plátano barahonero. Este era un come víveres.

EVOLUCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA

Con la expansión registrada por las entidades financieras en la década de 1980, la Superintendencia de Bancos resultó desbordada. Ya en 1978 la situación se perfilaba complicada, con 301 oficinas bancarias en todo el país, que debían ser cubiertas por 77 inspectores. Pero fue a partir de ahí que se disparó el número de oficinas, sedes y sucursales. Por tanto, la Superintendencia carecía de la posibilidad de realizar las inspecciones requeridas, con lo que a la larga se revirtieron en cierta medida algunos de los logros de Antonio Alma años atrás.

Los recursos que se recibían resultaban a todas luces insuficientes. Hubo que esperar a la reforma financiera de la década de los 90 para que los aportes de las entidades sometidas a supervisión se elevaran a un sexto del uno por ciento de los activos, bastante más que antes pero todavía pocos. Por lo tanto, no se podía incrementar el personal en la medida de las necesidades. Tampoco se podían elevar los

salarios, que fueron quedando desfasados tras las alzas efectuadas a inicios del gobierno de Guzmán. Cuando se comenzó a aplicar un programa de austeridad, a mitad de la gestión de Jorge Blanco, resultó imposible disponer alzas salariales, por lo que los estándares de ingresos se fueron erosionando en comparación con los que estaban vigentes en el sector privado, cuanto más en la actividad financiera, todo el tiempo superiores a la media. Un inspector devengaba a mediados de los ochenta un sueldo de unos 1,200 pesos al mes, años antes considerado aceptable, pero ya erosionado por la inflación. Esto último alentaba las ofertas corruptoras que podían



Frixo Messina.

recibir los inspectores de parte de entidades que buscaban desarrollarse al margen de las regulaciones.

El superintendente Frixo Messina, nombrado en 1982, procedió a despedir a todos aquellos que le generaban dudas. Tuvo que enfocarse en combatir la corrupción para garantizar que las inspecciones se siguieran haciendo de acuerdo a parámetros de idoneidad. El esfuerzo debió dar sus frutos, porque su sucesora en 1985, Leonor Sánchez Baret, reconoce que encontró una institución honesta, en la que la generalidad de los inspectores y otros técnicos se negaban a aceptar cualquier tipo de soborno de los interesados en vulnerar las disposiciones legales. Por tal razón, acota, ella no tuvo que acudir a despidos.⁹ A su decir, los casos de aceptación de sobornos

se siguieron manejando de manera puntual, ya que tenía la firme convicción de la honradez de la generalidad de la empleomanía, no obstante los bajos niveles salariales.

De acuerdo a la declaración de Frixo Messina, cuando captó que se mantenía la disposición del Banco Central para llevar el seguimiento por lo menos de los bancos más importantes, dispuso que la Superintendencia dejara de hacer inspecciones regulares. De la misma manera, se planteaba el problema que significaba el requerimiento de inspeccionar a las asociaciones de ahorros y préstamos, que dejaron de estar supervisadas por el Banco Nacional de la Vivienda, al tiempo que este mismo pasó a estar sujeto al control de la Superintendencia de Bancos.

⁹ Entrevista con Leonor Sánchez Baret.

Messina intentó superar estas dificultades mediante la solicitud de que la Superintendencia fuese incorporada a la Junta Monetaria. El presidente Salvador Jorge Blanco estuvo de acuerdo con esta propuesta, pero no se puso en práctica, lo que el ex superintendente entiende producto de resistencia de integrantes de la Junta Monetaria. Por tanto, consideró necesario transmitir al Presidente todas las situaciones complejas con las que se encontraba, actitud que mantuvo su sucesora Sánchez Baret. Ambos declaran haber sentido respaldo ante sus ejecutorias, aunque estas no alteraban situaciones fundamentales. Messina, en particular, le hacía saber al presidente Jorge Blanco que era partidario de que se establecieran mecanismos para que la banca se pusiera al servicio de los sectores productivos. Jorge Blanco asentía, pero Messina reconoce que no hubo un giro de políticas, pese al respaldo que recibía en tales posturas de otros altos funcionarios del área económica, como el secretario de Finanzas Manuel Cocco y el secretario Técnico de la Presidencia Orlando Haza. Registra que en realidad no hubo nunca debates organizados sobre las materias que él ponía sobre el tapete.



Reunión de la Junta Monetaria con presencia del presidente Jorge Blanco.

A pesar de los intentos de regulación, Messina llegó a la conclusión de que se había establecido un *laissez-faire* con las financieras. Advirtió a Jorge Blanco –según declara en su testimonio– que había que poner coto a la proliferación de esas entidades. Argumentaba al respecto que, por lo que le dictaba su experiencia en el área, no todo el mundo tenía las condiciones para ser banquero. De hecho se produjo una coincidencia entre su parecer y el de algunos de los bancos ya existentes, que mostraban oposición a lo que sucedía, sobre todo a la creación de los bancos de cambio. En meses se habían creado unas ochenta financieras, muchas de las cuales quebraron al cabo de poco tiempo.

Messina fue más lejos al advertir los manejos irregulares que hacían algunas de las financieras. Se propuso cerrar las que incurrían en peores prácticas, pero al llevar el tema a consideración del Presidente, este paró la propuesta. Por lo menos obtuvo del jefe del Estado el respaldo para que se las obligara a ajustarse a las regulaciones. Pero, de más en más, resultaba imposible llevar un control efectivo ante la proliferación de nuevas empresas de este tipo y la restricción de recursos que limitaba los márgenes de acción de la supervisión.

No tardaron los choques entre los intereses emergentes y los criterios de supervisión. Por ejemplo, el superintendente Messina se opuso a la pretensión de Leonel Almonte de abrir una sucursal en Santiago sin llenar los requisitos estipulados por la ley 708. En el mismo orden, se planteó un diferendo respecto al interés del influyente banquero para fundar una compañía de seguros, pues la ley establecía la prohibición de que desde un banco surgiera una aseguradora. El punto de vista de Messina pudo prevalecer gracias a que el presidente Jorge Blanco le ofreció apoyo. A pesar de eso, Messina entendía que en la Junta Monetaria no se le prestaba adecuada atención a los problemas que venían incubándose con la explosión del número de financieras y las señales de que incluso algunos bancos comenzaban, por primera vez en la historia del país, a implicarse en malas prácticas.

DESENVOLVIMIENTO RUTINARIO

Como parte del panorama de esos años, la propia Superintendencia entró en una fase de letargo, al agotarse la ardua mejoría de Alma y otros intentos de mantener la eficiencia. Durante años no se produjeron modificaciones de los criterios técnicos centrales. Se mantenía el esquema de inspecciones in situ basadas en cumplimientos, cada vez más inhábiles para detectar la evolución de los procesos y de las entidades por separado, y no se introducía la informática generalizadamente.

Desde inicios de la década de 1980, con la fundación de financieras, uno de los aspectos más importantes radicaba en estudiar las solicitudes. Estas requerían la aprobación del superintendente en persona, quien las examinaba sobre todo si el proyecto tenía cierta envergadura. Aunque no hubo variaciones conceptuales en las labores, este proceso de expansión financiera requirió que se regulara la fundación de entidades del mercado informal, lo que fue logrado por Leonor Sánchez Baret.

Se trabajó en incorporar a muchas financieras antes no acogidas a la regulación, lo que incluía a algunas de cierta dimensión. Desde Alma hasta Sánchez Baret y posiblemente algunos superintendentes ulteriores, se trató de mantener la vigilancia sobre las financieras, cuyo número seguía creciendo. Pero no había instrumentos para detener un proceso vertiginoso, que se sabía iba a llevar a desajustes. Excepcionalmente se llegó a cerrar algunas en esos años, cuando violaban flagrantemente las normativas, que, no obstante estar desfasadas, todavía permitían mantener el control, imponer

ciertas sanciones, evitar quiebras y prevenir en lo inmediato cualquier alteración sensible del sistema.



Edificio del Banco Central en la actualidad.

En el mismo interés de extender la aplicación de las regulaciones, a mediados de la década de 1980 se impulsó la transformación de las casas de cambio en bancos de cambio. Esas empresas también habían proliferado y eran de las que ofrecían mayores problemas para la supervisión.

Incluso algunos bancos grandes que experimentaron dificultades se plegaron a las recomendaciones del organismo supervisor o del Banco Central y pudieron sobrevivir y entrar en fase de recomposición sana. Hubo entornos ejecutivos de algunos bancos, sin embargo, que mostraron poca disposición a acogerse a los lineamientos que se les hacía llegar, lo que no fue ajeno a que más adelante se vieran sobrepasados por circunstancias macroeconómicas desfavorables.

El desbordamiento de la capacidad de supervisión se conectó parcialmente con las situaciones por las que atravesaba la economía. Hasta el primer lustro de la década de 1980 el país desconocía, entre otros problemas nuevos, todo lo referente a devaluación y poco sobre inflación, pues desde inicios de siglo se había adoptado el dólar y durante largo tiempo el peso mantuvo la paridad. Llevar las cuentas en lo sucesivo requería solucionar numerosos aspectos que se iban presentando.

En los casos requeridos, la Superintendencia colocaba un inspector, solo o al frente de un equipo, que permaneciese en el local de la sede principal, para que interviniese activamente en el conocimiento de las operaciones. El jefe del equipo informaba directamente a la superioridad varias veces por semana, como medio para asegurar que se tomaran todas las disposiciones necesarias.

Estas funciones se realizaban pese a que los niveles de preparación técnica no mejoraban en muchos aspectos, no obstante los programas formativos que Alma había impulsado. Se impartían cursos con dominicanos y extranjeros y se enviaba a alguna que otra persona a seguir otros de mayor exigencia en el exterior. Pero no era suficiente: paulatinamente se producía un deterioro imperceptible en la calidad, lo que se hacía sentir en los medios superiores de la institución. Si bien operó en sentido favorable la determinación de los supervisores, a partir de Alma, de no obedecer

a motivaciones políticas, por lo que se respetaron muchos veteranos y se reclutaban a menudo personas con condiciones mínimas de formación, pesaba un lastre de politización ya visto. La Superintendencia en ningún momento estuvo exenta de determinadas interferencias, y después de 1986 habría episodios en los que volvieron a manifestarse designios de ponerla al servicio de una causa partidarista.

Todo el tiempo se suscitaban diferendos con las entidades bancarias, como a propósito de las tasas de interés, en momentos en que la legislación no contemplaba su indexación y se había alterado la estabilidad de décadas del tipo de cambio. Algunos bancos que se basaban en créditos de largo plazo, sobre todo los hipotecarios, y las asociaciones de ahorros y préstamos se plantearon elevar las tasas de interés, para lo cual acudieron a la Superintendencia. También los deudores hicieron reclamos a la superintendente Sánchez Baret, amparados en la letra de la ley vigente sobre la materia. Ella les dio la razón.¹⁰ Esto fue uno de los capítulos de un problema que llegó a visos de gravedad en esos años en que se había alterado el antes casi incommovible tipo de cambio, temática que era competencia del Banco Central.

Ante las dificultades, se hizo inevitable variar el criterio de la inspección en los primeros años de la década de 1980, para restringirlo a las sedes principales. Pero, como se multiplicaban financieras, casas de cambio y de préstamos de menor cuantía, no se conjuraban los escollos y más bien se ampliaban las debilidades institucionales.

¹⁰ Entrevista con Leonor Sánchez Baret.

JULIO COTES

Julio Cotes Juliao fue otro meritorio servidor durante décadas de la Superintendencia de Bancos. Nació el 23 de mayo de 1934 en la barriada de San Antón de la ciudad de Santo Domingo. Desde temprano realizó estudios especializados en la Escuela Colón y más adelante en la Academia Santiago, donde se formó como archivista, mecanógrafo y contable.



Julio Antonio Cotes Juliao.

Inicialmente comenzó a estudiar Derecho en la universidad, pero se vio compelido a dejar la carrera en tercer año por haber aceptado un trabajo. Por esta razón optó por concentrar su esfuerzo formativo en el área de contabilidad.

Comenzó a trabajar en la Colecturía de Rentas Internas No. 2, de donde pasó al Departamento de Contabilidad de la Dirección General de Rentas Internas, puesto en el que se mantuvo por diez años hasta 1961. Todavía joven, Cotes se integró a la Superintendencia de Bancos el primer día laborable de 1962. Permaneció en la institución hasta 1987, cuando fue pensionado.

Poco después, durante la gestión de Emilio de Luna, retornó a la Superintendencia, pero duró solamente alrededor de un año. Optó entonces por renunciar debido a desacuerdos en cuanto a los derechos de vacaciones.

Comenzó como mecanógrafo de los estados contables de todos los bancos, lo cual era factible porque existían pocos. Eran documentos, a su decir, complejos, que llevaban un largo rollo de papel. Su dominio de

la técnica llegó a tal grado, que durante el gobierno de Juan Bosch fue requerido para preparar un estado financiero de todo el sector público.

Se hizo un experimentado inspector, que se trasladaba a los bancos con un maletín profesional, en el cual guardaba documentos claves de contabilidad. Sintió el respeto de que era objeto un inspector de la Superintendencia, principalmente cuando se trasladaba a sucursales del interior del país. Comenzó con el grado de 3ra clase, y fue escalando hasta llegar a 1ra clase, luego a inspector especial y, por último, a jefe de grupo, cargo que ostentaba cuando fue jubilado. Recorrió, pues, un proceso paradigmático propio de un servidor público capaz y responsable.

Entre sus funciones se encontraba la de formar a los nuevos inspectores reclutados, lo que incluía la transmisión de experiencias empíricas y de pautas que debían observarse escrupulosamente.

El punto central de su labor como inspector radicó en evaluar la cartera de créditos, con el objetivo de relacionar la porción vencida con la totalidad. También procedía a cuadrar los cortes de los bancos en los estados de cuentas, lo que comenzaba con el efectivo, seguía en los gastos y sueldos y así sucesivamente. Se consideraba la calidad de las garantías y se prestaba la mayor atención a los préstamos al sector privado, implícitamente para favorecer los destinados a la producción. De ahí que debiera fijarse en cada caso el nivel del encaje legal, menor en la industria que en el comercio. Ganó experiencia en la culminación de las inspecciones, consistente en la redacción del informe que se presentaba al gerente de la entidad bancaria, antes de ser oficializado por el superintendente en persona.

Tomó parte en la supervisión de las operaciones de la Caja de Ahorros y Monte de Piedad, donde apreció la existencia de irregularidades, por lo que propuso la elaboración de nuevas normativas, en aspectos como garantías, intereses y ejecución de préstamos.

En 1987, junto a Marcos Soto, recibió una medalla por méritos.

Hoy día devenga una pensión de 21,000 pesos mensuales, que ha solicitado sea revaluada por haber quedado desfasada respecto del nivel salarial actual de un jefe de grupo, de unos 100,000 mensuales.

EXPANSIÓN, LIQUIDACIONES Y CONCENTRACIÓN POR FUSIONES

A mediados de la década de 1980 primaban las entidades financieras que no se acogían a la legislación vigente ni al control de la Superintendencia de Bancos. Como se ha comentado, se hizo evidente que muchas personas sin preparación o experiencia procedían a fundar ese tipo de negocios o casas de cambio.

En ese entorno de falta de supervisión, creció el conjunto de prácticas que desconocían los principios de la regulación bancaria y hasta de la contabilidad. Esto último estaba asociado a la preparación de fraudes, algunos de magnitud, en perjuicio de ahorrantes, depositantes, inversionistas y sector público. Se cernía una amenaza sobre la marcha de la economía en su conjunto, aunque en los primeros años del proceso las entidades con amplios fallos todavía no reunían capitales grandes. Pero con el tiempo fue acrecentándose el poderío de algunos bancos, generalmente de creación reciente, que sustentaron una expansión acelerada sobre la base de prácticas que no observaban los preceptos en materia de riesgos, a veces mediante la violación flagrante de las normativas.

Esto planteó una situación extraordinaria para la Superintendencia de Bancos, al grado de verse absolutamente desbordada. No solamente la mayoría de las financieras no eran objeto de ninguna supervisión, sino que las que estaban sujetas a control en realidad eran inspeccionadas de manera somera y cada vez menos eficiente. Esta situación, que cobró amplio cuerpo mientras avanzaba el segundo lustro de la década de 1980, no tardó en ser la antesala de una nueva crisis del sistema financiero del país.

Se llegó al extremo de que la misma Superintendencia carecía de nociones acabadas acerca de lo que acontecía. Aparentemente, ni siquiera tuvo la potestad de someter a control este desbordamiento desordenado. Se ha indicado que el problema se puso en conocimiento de la Junta Monetaria, sin que hubiese reacciones claras durante un tiempo. Solo se procedía a intervenciones para evitar quiebras o corridas bancarias en casos de deficiencias de magnitud. Después del paréntesis de indecisión, tan pronto la Junta Monetaria reguló las financieras, en 1988, comenzó una corriente de quiebras, por cuanto no podían cumplir los requisitos de encaje legal y se hicieron pasibles de multas.¹¹

Entre finales de la década de 1970 y de la siguiente se fundaron varios bancos que terminaron experimentando problemas, algunos concluidos mediante liquidaciones, mientras otros se recompusieron gracias a fusiones y otras maniobras, no sin que una parte de ellos también terminara en la quiebra.

El proceso de creación de estos bancos fue tomando un ritmo creciente y llegó a su cenit entre 1985 y 1986. La siguiente cronología, aunque incompleta, así lo ilustra.

¹¹ Entrevistas con Ramón Checo y Dhimas Santos.

- 1980. Banco del Comercio.
- 1981. Banco Nacional de Crédito.
- 1982. Banco Universal y Banco Regional.
- 1985. Banco BHD, Banco Antillano, Banco Cibao, Banco Mercantil,
- Banco Gerencial y Fiduciario.
- 1986. Banco Dominicano del Caribe, Banco Panamericano,
- Banco Intercontinental, Banco Domínico-Hispano.
- 1987. Banco del Exterior Dominicano.¹²

La generalidad de esos bancos terminó quebrando o fusionándose. Para el segundo lustro de la década de 1990, diez años después del auge, el número de bancos se estabilizó en unos quince, aunque algunos se fusionaron poco después y tres de ellos quebraron en 2003.

Todavía había muchas financieras, puesto que unas quebraban y se fundaban otras. En 1997 se contabilizaron 490 registradas en la Superintendencia de Bancos, en tanto que las casas de préstamos de menor cuantía eran 42 ese año, después de la quiebra de muchas de las 92 existentes en 1987.

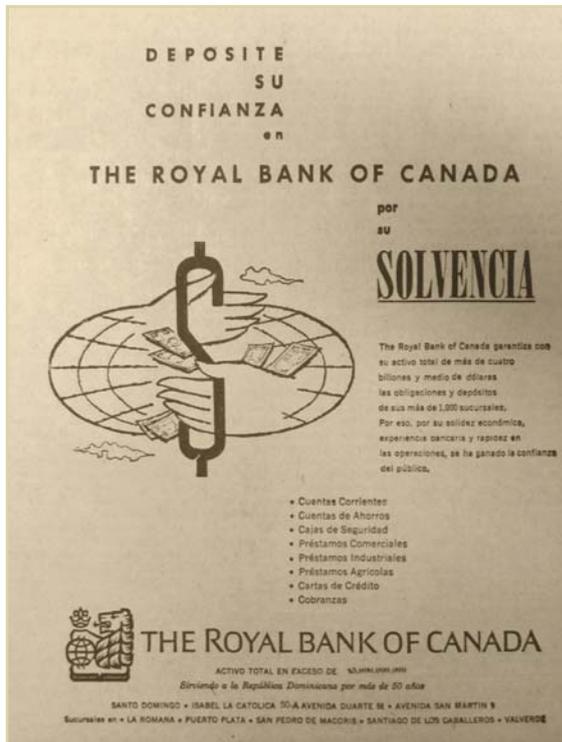


Marcos Soto, intendente general, entrega un premio a Dhimas Santos durante una fiesta de aniversario de la Superintendencia.

Al abrirse la corriente de quiebras de las financieras, como lo explica Dhimas Santos, se creó una situación caótica, puesto que los dueños a menudo sustraían diversos bienes, se ocultaban y hasta abandonaban el país. Para la Superintendencia esto requirió esfuerzos “terribles”. Se creó una Comisión Técnica de Intervenciones, que pasó a dirigir equipos especializados. Era preciso incautar los bienes de las financieras quebradas con la finalidad de devolver la mayor parte posible a los depositantes, para lo cual se contó con un cuerpo de la Policía Nacional.

Cuando un banco se encontraba en proceso de liquidación sus activos eran tras-pasados a otro. A menudo esto se llevaba a cabo sin que se observaran todos los requisitos. En otros casos, los propietarios de un establecimiento en problemas

¹² Superintendencia de Bancos, *La banca en República Dominicana. Ayer y hoy*, Santo Domingo, 2011, pp. 28-29. Hay ligeras diferencias cronológicas con el original en razón de que algunos bancos comenzaban a operar en un año posterior al de su fundación. Tampoco se consignan algunos cambios de nombre.



Anuncio del Royal Bank of Canada.

preferían adelantarse a una intervención del Banco Central y la Superintendencia de Bancos. A veces incluso los dueños preferían hacer un buen negocio vendiendo a otros. Esto último se vio entre algunos de los escasos bancos extranjeros, que se inclinaban por no competir en las nuevas condiciones y optaban por cerrar sus operaciones en el país.

Se registró, en consecuencia, un proceso de concentración de activos con una dinámica más acelerada que la creación de entidades nuevas. A medida que pasaba el tiempo se magnificaba la quiebra, liquidación o traspaso de financieras, casas de cambio y algunos bancos. Unos pocos bancos absorbieron varios otros, así como activos de financieras. Resulta difícil trazar un mapa de estos procesos, pero

por lo menos se ha logrado una información básica acerca de las fusiones que protagonizaron algunos de los bancos que tipificaron ese momento expansivo del sistema financiero.¹³

El banco privado nacional más antiguo, el Banco de Crédito y Ahorros, como se ha visto, fue adquirido por el Banco Condal de España en 1967. En 1977 el Banco de Santander, también de España, adquirió el Banco Condal Dominicano y se transformó en Banco de Santander Dominicano. El Banco Español, de España, adquirió en 1986 el Banco de Santander Dominicano y se convirtió en Banco Español Dominicano. Al año siguiente, 1987, el Banco Universal, de reciente creación, adquirió el Banco Español Dominicano.

El The Royal Bank of Canada fue adquirido en 1985 por el Banco del Comercio Dominicano (Bancomercio), de reciente creación, en 1975. Ese mismo año, Bancomercio obtuvo el traspaso de la sucursal del Bank of America, entonces uno de los más grandes del mundo. Después de estas fusiones que contribuyeron a expandir su poder y a experimentar graves deficiencias que lo llevaron a ser intervenido, el Banco del Comercio fue absorbido por el Banco Intercontinental (Baninter). Baninter, además de haber adquirido Bancomercio, incorporó los activos del Banco Osaka y, en 2001, del Banco del Exterior Dominicano, fundado en 1986. Comenzó entonces

¹³ Aspectos de este proceso en entrevista a Héctor Urbáez.

la fulgurante expansión de Baninter, sostenida en parte gracias al reclutamiento de algunos técnicos de probada experiencia.



Edificio del Banco Nacional de Crédito.

Otro banco que creció con celeridad fue el Banco Nacional de Crédito (Bancrédito), fundado en 1981, y que se expandió notablemente desde 1987 gracias a la adquisición del Chase Manhattan Bank, que se había instalado en el país en 1962. A raíz de la mega crisis bancaria de 2003, tras ser liquidado, los activos de Bancrédito pasaron al Banco León.

También el Banco del Progreso fue resultado de sucesivas reestructuraciones o fusiones. Partió del cambio de nombre,

en 1984, del Banco Girod Dominicano por el de Banco del Progreso Dominicano. Incorporó luego al Banco de Boston, fundado años atrás. En ese proceso sumó los activos del Banco Metropolitano, uno de los primeros de la nueva banca, fundado en 1974.

Poco después, en 2001, el Banco BHD se hizo cargo del Banco Gerencial y Fiduciario.

Un protagonismo parecido de fusiones se produjo a partir del Banco Regional, el Banco Antillano y el Banco Panamericano. En sucesivas operaciones, los tres confluyeron en Unibanco en 1990. Años después el Banco Unibanco desapareció, al igual que el Banco Corporativo Internacional y el Banco Latinoamericano.



Personal del Banco Gerencial y Fiduciario.

Gran parte de los problemas que llevaron a las liquidaciones y fusiones se desprendían de manejos incorrectos, de la concesión de beneficios crediticios exagerados y ventajosos a los dueños y de dispositivos contradictorios en las operaciones: por una parte, la oferta de altas tasas de interés pasivas como medio de captar depositantes, a un nivel tal que generaba inestabilidad operativa; y, por la otra, el

ocultamiento de las verdaderas tasas de interés activas por medio de comisiones cobradas por anticipado.

Se presagiaba una crisis bancaria, como efectivamente aconteció entre 1989 y 1990. La misma fue estimulada por las rivalidades que enfrentaron a algunos de los bancos que operaban como polos de la expansión y de la integración de otros.

LA SEGUNDA CRISIS BANCARIA

En el fondo, en la evolución del sistema financiero subyació algo más delicado que los manejos de las financieras. Se trató de la disposición de ejecutivos bancarios a vulnerar las regulaciones en aspectos como las tasas de interés, los coeficientes entre capital y activos y, sobre todo, la tendencia a los autopréstamos y a otras operaciones de uso privilegiado de los recursos captados. Para tales fines se establecieron esquemas fraudulentos con el propósito de violar las normativas: fue el caso relevante de la creación de entidades paralelas –algunas públicas, aunque aparentemente separadas, otras de carácter secreto– o la doble contabilidad.



Depositantes frente a las oficinas del Banco Universal.

Había pasado ya bastante tiempo desde lo ocurrido en el Banco de Santo Domingo en 1979. Si bien las lecciones con ese banco contribuyeron a contener actitudes y a fortalecer mecanismos de supervisión, con el tiempo estos se debilitaron, como se ha visto, a lo que contribuyó la tardía reacción de la Junta Monetaria ante los problemas que se vislumbraban con la creación de centenares de financieras.

El primero que registró problemas fue el Banco Universal, propiedad de Leonel Almonte. El fundamento de su actuación radicó en captar grandes volúmenes de

depósitos sobre la base de ofrecer tasas de interés que superaban sensiblemente las de los otros bancos. Se inició una espiral, ya que para sostener el pago de los altos intereses resultaba indispensable captar recursos frescos. Esto solo podía sostenerse hasta un momento dado, cuando comenzara a quebrarse la confianza del público, se detuvieran los nuevos depósitos y se produjeran retiros masivos de fondos.

Lo que *a posteriori* se supo de los procedimientos del Banco Universal pareciera haberse tornado en un modelo para los bancos que después se embarcaron por ese rumbo, pues puso en evidencia los mecanismos para obtener beneficios elevados operando con los depósitos del público al margen de las regulaciones.

En el clímax de los problemas, cuando ya no se sostenían las maniobras, la jefatura del Banco Universal optó por transformar los depósitos en cuentas de ahorro en acciones, con lo que se hacía aparecer como dueños a quienes no pasaban de ser simples depositantes, muchos de pequeña escala. En su calidad de accionistas, estos ahorristas tenían que compartir las responsabilidades del banco, por lo que sus recursos pasaban a constituir garantías en todos los sentidos, y en consecuencia quedaban congelados.

Mientras la evolución del Banco Universal tomó años en desembocar en su liquidación, no sucedió lo mismo con otros que habían crecido menos, aunque se beneficiaron del avance fulgurante del sistema financiero por aquellos años. No solo incidió en estos bancos el mal manejo, sino que surgieron con debilidades que no pudieron superar en ningún momento; en la medida en que acudieron crecientemente a procedimientos no ortodoxos, se fueron agudizando sus problemas.

Al finalizar la década de 1980 se abrió, por consiguiente, una corriente de quiebras que culminó en una crisis bancaria sin precedentes en el país. La anterior crisis únicamente había afectado a una entidad, el Banco de Santo Domingo, y se conjuró con facilidad, sin que amenazara extenderse a otras. Esta segunda crisis se inició con la corriente de quiebra de las financieras, pero al extenderse tuvo efectos mucho mayores en la confianza del público sobre la salud del sistema.

Entre los orígenes de este fenómeno, destaca Daris Javier Cuevas, se encontró el exceso de liquidez que conoció el sistema financiero desde inicios de la década de 1970, en lo que incidió el ingreso de recursos provenientes del exterior por parte de grupos dispuestos a la especulación temeraria. Evidentemente confluyeron varios



Ejecutivos de Baninter en una actividad de la entidad.

otros factores, como la falta de experiencia en el manejo de una situación de este género, tras un crecimiento acelerado del sector financiero.

En esa coyuntura se puso en evidencia que varios bancos confrontaban dificultades. Como lo apunta Luis Montes de Oca, en comentario escrito, hizo aparición un concepto hasta ese momento desconocido en el argot del país, “el feriado bancario”, para significar que los bancos que entraban en él no participaban en la cámara de compensación, es decir, en el sistema de pagos. Para escapar a esa situación, algunos acudieron a fusiones, como las vistas en el pasado acápite, pero estas no pudieron detener los deterioros. De ahí que la crisis bancaria se prolongase durante parte de la década de 1990.

Posiblemente el primer caso muy sonado fue el del Banco del Comercio, que había crecido a raíz de haber absorbido los activos del Royal Bank of Canada, lo que lo catapultó a una posición importante. A un grupo emergente le resultaba más atractivo, como sucedió en este caso, pagar bien a un banco extranjero con deseo de retirarse del país que esperar a crecer por sus propios medios.

Aunque no se aproximaban ni individualmente ni como grupo a las posiciones de las instituciones dominantes en el sistema financiero, el hecho de que varios bancos a la vez experimentaran problemas marcó una coyuntura en la historia financiera del país y constituyó uno de los factores que llevaron a acelerar los estudios que culminaron en la reforma financiera de inicios de la década de 1990.



Torre del Banco Popular Dominicano.

Varios de estos bancos tardaron en ser intervenidos. El último de ellos fue el Banco Latinoamericano, de capital venezolano, liquidado a finales de 1995, es decir, cuando ya estaban en vigencia los reglamentos que dieron lugar, años después, a la ley 182-02.

Algunas de las financieras de desarrollo, denominadas ya bancos de desarrollo, no dejaron de participar en esta tendencia. Cuando se detectó el abanico de irregularidades en que incurrían, varias fueron intervenidas y liquidadas a inicios de la década de 1990, lo que abonó el terreno a favor del establecimiento de la banca múltiple.

De mayores consecuencias fue lo acontecido en el Banco del Comercio, establecido sobre la base de la participación de numerosos pequeños y medianos comerciantes, muchos de

ellos en New York o que habían pasado largas estadías en esa urbe, agrupados en una federación. Aunque se proclamaba el vínculo con esa organización, en realidad la estructura accionaria dependía de los aportes individuales de sus accionistas. La amplitud de la base accionaria no solo permitió compilar el capital necesario para su fundación, sino que coadyuvó a localizar cuantiosos aportes de depositantes. En pocos años Bancomercio se posicionó como una de las entidades básicas de la banca comercial, solo superada en activos por el Banco de Reservas y el Banco Popular.

La plana ejecutiva de este banco, comandada por José Ureña, se embarcó en negocios vinculados. El mismo banco emprendió proyectos de bastante dimensión para la época, como la construcción de un hotel en la avenida George Washington. Ante las dificultades de liquidez, los ejecutivos de Bancomercio acudieron a adelantos del Banco Central que, al no poder repagar, precipitaron su bancarrota. Llegó un momento en que la Superintendencia tuvo que intervenir Bancomercio, después que falló en el programa que se impulsaba en esa época para sanear entidades deterioradas. Los instrumentos puestos en vigencia con la reforma financiera, que se analizan aparte, contribuyeron a la identificación de los problemas, a la intervención legal y a las iniciativas desarrolladas desde instancias diversas del Estado, que culminaron con el traspaso de Bancomercio a un banco pequeño, creado apenas pocos años atrás, el Banco Intercontinental, Baninter. La transacción se hizo en aras de prevenir una nueva crisis de confianza.

Pero esta fusión no conjuró las malas prácticas. En realidad, los problemas de Bancomercio se trasladaron a Baninter, también aquejado desde su nacimiento por maniobras contrarias a las normas, aunque a este último le fue posible sobrevivir y crecer aceleradamente sobre la base de una agresiva competencia, tal como lo habían hecho sobre todo los dos grandes bancos previamente intervenidos.

Antonio García, inspector de tercera clase, narra, en documento entregado para este libro, un episodio acontecido cuando iba a realizar labores en San Francisco de Macorís e Higüey. De nuevo se perciben las dificultades que acompañaban las acciones de los inspectores y la integridad de muchos de ellos.



El superintendente Vicente Bengoa acompaña a Antonio García a recibir un reconocimiento a su honradez en El Gordo de la Semana.

MEMORIA DE DOS MALETINES

Por ANTONIO GARCÍA

Yo era estudiante de sexto semestre de Contabilidad de la Universidad O&M cuando sometí una solicitud de empleo en la Superintendencia de Bancos. Me evaluaron a través de un pliego de 22 temas, como cálculo matemático, análisis de préstamos, la ley 708 que regía el sistema bancario, análisis de préstamos y otros similares. Obtuve una puntuación de 98 sobre 100, lo que fue confirmado por el señor intendente Marcos Soto y la señora Asalia Andino, encargada de Inspección.

Ese mismo día ingresé como inspector de tercera clase del área de Banca de Desarrollo. Años después pasé a laborar en el área de Bancos Comerciales y más adelante en Auditorías Bancarias, como supervisor senior del Departamento de Supervisión y Fiscalización II. Actualmente soy coordinador del área de Agentes de Cambio y Remesas.

Compartiré una vivencia ocurrida durante el transcurso laboral, que puedo calificar como suerte o prueba.

Hace varios años me encontraba con colegas realizando una labor de supervisión en San Francisco de Macorís. En la mañana del 27 de septiembre de 2004 nos dirigimos a una entidad bancaria. Al salir del lugar observé un pequeño bulto o maletín en medio de la calzada. Lo tomé y lo dejé en la habitación. Pocos minutos después apareció un vendedor sobre una moto con dos canastos. Me quedé sentado en la galería del hotel y se dirigió a mí para preguntarme si había visto un pequeño bulto que se le había extraviado. Le pregunté si había dinero, a lo que me respondió que en el bulto se encontraba el producto de la venta de la semana, por más de 90,000 pesos, de una empresa donde laboraba. Sin muchas vueltas entré de nuevo a la habitación y le hice entrega del maletín, tras lo cual le aconsejé que tuviera más cuidado. Me di cuenta de que había perdido el bulto por haberse pasado de tragos la noche anterior.

Al término de la administración del licenciado Vicente Bengoa, me asignaron realizar una inspección en Higüey. No me había salido el dine-



Maletín de trabajo que conserva Julio Cotes.

ro correspondiente a la dieta y tuve que viajar de urgencia a bordo de un autobús de la compañía Covacha desde el parque Enriquillo. Antes de llegar al destino, un pasajero se durmió a mi lado, bajó en La Romana y dejó a mi lado un hermoso maletín. No tuve más opción que tomar el bulto. Ya en el banco de inspección, guardé el maletín en un escri-

torio. No tenía idea de lo que contenía, pero cuando terminé de trabajar, lo abrí y me percaté de que tenía una cantidad indeterminada de dólares y varios fajos de billetes de dos mil y mil pesos. Encontré una tarjeta de presentación en un pequeño bolsillo de la parte exterior. En ella se encontraban los datos del dueño, de la ciudad de La Romana.

Como me dispuse a devolverlo de inmediato, solicité a un mensajero del banco que comprara una funda de color negro. No le informé lo que había en el maletín, pero le pedí que me llevara a La Romana. Ahí tomamos un

motoconcho para llegar a la morada del dueño del maletín. Nos recibió la señora de la casa, que nos dijo que era la esposa de un señor Kunhardt, que coincidía con la tarjeta de presentación. De inmediato le entregué a la señora el maletín y le expliqué que su esposo lo había dejado olvidado en el autobús. Ella quiso entregarme una recompensa. El mensajero, al ver lo que sucedía, se marchó incómodo, tras reclamar que debí haberle informado lo que sucedía. Me calificó de pendejo.

Una semana después, el ingeniero Francisco Kunhardt llamó a Freddy Beras, quien se comunicó con Vicente Bengoa, en ese momento superintendente de Bancos. Le manifestó el deseo de realizarme un homenaje. En ese momento me encontraba de vacaciones. Me convocaron pero sin que se me explicara lo que pasaba. El domingo el superintendente me pidió que lo acompañara a las dos de la tarde a Color Visión. El público nos recibió de pies. El señor Kunhardt hizo una llamada desde un hospital de Miami, expresando que observaba en vivo el programa y explicó que en el bulto había 1,070,000 pesos, además de tarjetas de crédito y documentos de identidad. Esa suma estaba destinada a una operación de corazón abierto.

Para mí fue de enorme alegría salvarle la vida a esa persona.

Don Freddy me hizo entrega de una medalla, que conservo hasta hoy. Le expresé que no era una persona rica, pero que me enseñaron que había que entregar lo que no nos pertenece.

Soy integrante de la Defensa Civil del Club Deportivo y Cultural de Barrio Lindo de Constanza, del Club Amantes del Progreso en el Km 25 de la Autopista Duarte, de la Junta de Vecinos de Calero en Villa Duarte y de la escuela de Artes Marciales de La Vega.

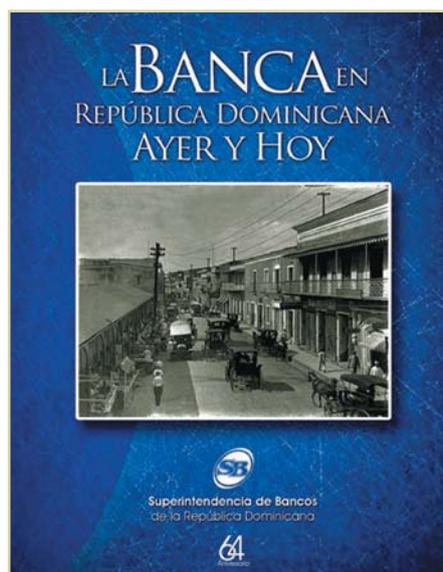
CAPÍTULO VI

REFORMA Y NUEVA CRISIS

REQUERIMIENTO DE UNA REFORMA FINANCIERA

A medida que se agravaban los problemas en la banca, se fue percibiendo la necesidad de que se adoptaran nuevos instrumentos regulatorios. Resultaba ya evidente que la legislación, sobre todo la ley 708, había quedado obsoleta. El gobernador del Banco Central, Luis Toral, impulsó en 1986 el inicio de las consultas y los estudios, con asistencia de asesores de otros países, para la elaboración de un código monetario y financiero.

La Junta Monetaria adoptó provisiones tendentes a restringir la fundación de nuevas entidades por medio de la exigencia de que se atuvieran a regulaciones mínimas. En resolución de 23 de enero de 1985 consignó que las no reguladas por la ley recibirían la designación de financieras comerciales, como recurso para que tuviesen que registrarse. Esto se inscribía en un esfuerzo semántico dirigido a despejar ambigüedades. Ya antes, en resolución de 16 de diciembre de 1982, las financieras de desarrollo habían pasado a denominarse bancos de desarrollo para diferenciarlas de las demás. En cuanto a las casas de cambio, por medio de resolución de 11 de agosto de 1983 comenzaron a recibir el nombre de agencias de cambio. Las casas de préstamos de menor cuantía de hecho fueron reconocidas como financieras; por resolución de la Junta Monetaria de 22 de marzo de 1985 se derogó el límite de 500 pesos a cada préstamo,



Portada de una de las publicaciones de la Superintendencia de Bancos.

aunque se estipuló que ninguno podría superar el 5% de su capital. Por último, en resolución de 17 de octubre de 1987, se introdujo el concepto de Grupo Financiero, con vistas a formalizar y transparentar en lo posible las vinculaciones entre distintos tipos de entidades financieras, antes de que se contemplase el paso a la banca múltiple.

En los debates se involucraron distintos actores del sistema financiero. El proceso se desarrolló durante años sin que se lograra consenso. Fue con motivo de la ya vista declaración de quiebra de numerosas financieras y de los problemas de varios bancos que se logró hacer arrancar un proceso de concreción de nuevos instrumentos. Incidió en ese sentido el hecho de que en 1990 aconteciera una crisis macroeconómica que develó algunos problemas que venía registrando el modelo de crecimiento. Balaguer había tratado de mantener el proyecto desarrollista, que seguía centrado en el papel estelar del Estado a través de la inversión, al tiempo que comportaba una protección al empresariado nacional, pese al escepticismo que tenía en cuanto a los regímenes de incentivos existentes, como los que se han observado en las bancas de desarrollo e hipotecaria.

A pesar de sus reticencias, Balaguer tuvo que acoger las recomendaciones de organismos internacionales para introducir nuevos criterios en las políticas públicas. El primero de ellos radicó en la culminación del cuestionamiento a los incentivos existentes. Además de programarse reducciones paulatinas de los incentivos a la industria y otras ramas productivas, se planteó el requerimiento de una reducción de los aranceles. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo fue encomendado de hacer estudios y propuestas que dieron lugar a una reforma arancelaria, aprobada por el decreto No. 339, de septiembre de 1990. Se establecieron en ella ocho tasas de arancel, según el tipo de mercancías importadas, la más alta de las cuales fue de 35%.¹ Las reorientaciones en las políticas públicas introducidas a inicios de la década de 1990 provocaron un impacto en la evolución ulterior de la economía nacional, que rápidamente retornó al crecimiento.

Sobre todo en 1991, en torno al Banco Central se conformaron equipos con el fin de fortalecerlo, como la cancelación del fondo FIDE y el abandono de su ejercicio de supervisión bancaria en sentido general. Entre los temas analizados por los equipos estuvo la evaluación de las instituciones públicas de regulación financiera y los instrumentos con que operaban, así como los bancos y otras entidades financieras del Estado. La realización de estos estudios se llevó a cabo sobre la base de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. Se conformó un equipo de asesores internacionales, compuesto principalmente por expertos chilenos. Entre ellos se encontraba un ex superintendente de bancos de Chile.

Un momento clave en el proceso de la reforma financiera se dio en 1992, a partir de un decreto que validaba las resoluciones de la Junta Monetaria. Uno de los componentes de mayor importancia fue la introducción de la banca múltiple, por resolución del 2 de abril de ese año, como se observará en un acápite posterior.

¹ Inicialmente se aplicó una sobretasa de 30% de cada tasa, que se desmontó en tres años.

Los técnicos extranjeros produjeron un documento que se anexó a la justificación de un préstamo de cien millones de dólares para sustentar la reforma financiera. Fue concebido como código financiero, orientado a superar la dispersión en la materia. Pero no se logró su aprobación en el Congreso, aunque sí por la Junta Monetaria en 1994 y quedó como la principal plataforma monetaria.

En las Cámaras aparecieron reticencias a un instrumento legal tan amplio y especializado, uno de los motivos de la tardanza de diez años para su aprobación. Con el paso del tiempo, empero, se produjeron desfases, que se enmendaron. Hubo que esperar a 2002 para la promulgación de la esperada ley, después que el gobernador del Banco Central hasta 2000, Héctor Valdez Albizu, reactivara el proceso. Se había optado por poner en vigencia sus contenidos principales por medio de reglamentos aprobados por la Junta Monetaria. Uno de los documentos claves versó sobre el “Fortalecimiento de los mecanismos de supervisión” y se constituyó en el referente normativo básico de todas las tareas emprendidas en torno a la temática en los tiempos por venir.

FUNDAMENTOS DE LA EVOLUCIÓN SUBSIGUIENTE

Uno de los principales correlatos de las orientaciones aprobadas desde que arrancó el designio de la reforma financiera fue nombrar un nuevo titular de la Superintendencia de Bancos. Balaguer comprendió que no procedía reiterar la tradición de colocar a un político, e insistió en la importancia de que la Superintendencia de Bancos se pusiera a la altura de las circunstancias. Es posible que incidiera el hecho de que el superintendente del momento, Hermes Quezada, estuviera aquejado de mala salud, por lo que no podía hacer frente a los nuevos retos.

Persia Álvarez de Hernández, hasta entonces técnica del Departamento Financiero del Banco Central fue designada al frente de la Superintendencia en 1993. En la selección debió pesar el hecho de que ella había estado coordinando los debates y acciones para la reforma financiera, en los cuales surgía como punto recurrente el fortalecimiento de la instancia supervisora. Días antes de su designación, la Junta Monetaria había aprobado uno de los documentos atinentes al área, recogido en un libro: *Normas prudenciales*. Tiempo después salieron otros documentos impresos en cuya confección tomó parte la señora Álvarez de Hernández.

La nueva superintendente, tercera mujer que ocupaba esa posición, no conocía personalmente a Balaguer, quien no obstante le ofreció apoyo y en todo momento mostró estar en sintonía con sus propuestas.² Ante la delicadeza por la que atravesaba el sector desde finales de la década anterior, con motivo de las quiebras, se puso de manifiesto la importancia de que el propio presidente se involucrara en el apoyo a la gestión supervisora. En particular, su respaldo permitió despejar

² Entrevista con Persia Álvarez de Hernández.

presiones provenientes de los grupos económicos afectados por la supervisión y las decisiones que se tomaban para compeler la normalización de las cuentas o, en el límite, proceder a la intervención y liquidación de entidades. Estaba en agenda imponer medidas puntuales o nuevas normativas, aunque actores influyentes entendieran que se contraponían con sus intereses. De tal manera, la adopción de nuevos criterios de regulación tenía que contar con la ratificación presidencial.

Se ha visto que, por lo menos desde Antonio Guzmán, los presidentes habían prestado atención a la regulación bancaria y se reunían periódicamente con los superintendentes; pero la intervención de Balaguer en este momento tuvo un alcance inédito, tanto porque se insertaba en la resolución de conflictos como, sobre todo, porque contribuyó a impulsar una reestructuración de las normativas. Por primera vez se planteó una variación global de modelo de supervisión como parte de la reforma financiera, también la de mayor alcance desde la fundación del Banco Central.

Por diversos motivos, resultó imposible que en lo inmediato los agentes económicos que se abocaron a discutir los contenidos de la reforma financiera se pusieran de acuerdo en torno a la miríada de problemas sobre el tapete. Era lógico que algunos de los bancos tradicionales, que apostaban a mantenerse en torno a criterios ortodoxos, se sintieran preocupados ante nuevas realidades, incluidas las quiebras bancarias y sus efectos sobre la economía en su conjunto. Los motivos de divergencias parecen haber sido numerosos. No pocos puntos quedaron en suspenso durante años, lo que dificultó la adopción de lineamientos consistentes para la reforma financiera.

En esta etapa se pudo avanzar por medio de normativas puntuales, pero no culminó en un conjunto integrado. Para lograr el asentimiento de actores a estos avances, la Junta Monetaria tuvo que hacer concesiones. La más importante de ellas, al parecer, fue la gradualidad en la aplicación de varias de estas normativas. Generalmente se desembocaba en tal solución de compromiso por solicitud expresa del sector bancario, que por ese medio buscaba proteger márgenes de rentabilidad, habida cuenta de los costos que suponía la adopción de los nuevos preceptos. Tal dilación formaría parte de las condiciones que, en la práctica, neutralizaron en buena medida muchas de las realizaciones de la reforma de la primera mitad de la década de 1990. La plasmación de esas dificultades se evidencia en el hecho de que el proyecto de código monetario y financiero que finalmente se presentó no se aprobara sino hasta 2002.

LA GESTIÓN DE PERSIA ÁLVAREZ DE HERNÁNDEZ

A pesar de que la orientación en curso contemplaba la disminución de la incidencia del Banco Central sobre la Superintendencia de Bancos, por la fuerza de las circunstancias esto continuó sucediendo. Al menos, la superintendente llevó consigo a un nutrido colectivo de técnicos de su organismo de origen, compuesto en

parte por personas que habían estado involucradas en los estudios para la reforma financiera. El Banco Central cedió por tiempo limitado unas cuarenta personas. Con algunas de ellas se conformó parte del equipo dirigente, compuesto mayoritariamente por mujeres: Ada Pantaleón, designada directora del Departamento de Inspección; Angélica Fondeur, a cargo del Departamento de Análisis; Rosanna Ruiz, asesora principal. Miguel Reyes fue nombrado consultor jurídico. Los traslados se produjeron por medio de una resolución de la Junta Monetaria, que autorizaba licencias sin disfrute de sueldo en el Banco Central.



Persia Álvarez de Hernández.

Álvarez de Hernández y sus acompañantes encontraron a una empleomanía de casi setecientas personas. Tras una evaluación, fueron despedidas en breve unas trescientas, con el fin de proceder a una elevación de las competencias técnicas globales. Se determinó que, por falta de rudimentos educativos suficientes, muchos no estaban en condiciones de asimilar nociones indispensables de las funciones técnicas. Algunos inspectores, para poner un caso, ni siquiera eran bachilleres. A los despedidos se les concedieron seis meses de compensación, lo que fue consensuado con el Banco Interamericano de Desarrollo, que desembolsaba los recursos.

Además de los cuarenta técnicos del Banco Central, se procedió de manera paulatina a ingresar a unas cien personas. Se buscaron en especial jóvenes recién graduados, a cuyo efecto se firmaron contratos con la Universidad Católica Madre y Maestra y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo para que facilitaran datos de los egresados con mejores calificaciones en años previos en carreras como Economía, Administración y Contabilidad.

La reestructuración del personal fue el mecanismo adoptado para poner la institución a la altura de unas necesidades mucho más exigentes que pocos años antes. A muchos de los que permanecieron se les ofrecieron cursos de capacitación y actualización, que se llevaron a cabo con un rigor que incluía la aplicación de exámenes. A los de menor nivel educativo se les reubicó, de forma que pudieran continuar siendo útiles. La elevación de la cualificación del personal fue fruto de una tesonera labor de formación, similar a la emprendida quince años antes por Antonio Alma, aunque ahora los requerimientos eran mayores. Por ejemplo, todos los inspectores tuvieron que revalidar su condición por medio de diversas pruebas. No pocos de los

jóvenes recién reclutados en los referidos centros de educación superior terminarían obteniendo grado de maestría o doctorado en el exterior, mientras otros, en mayor número, maestrías en universidades dominicanas.

Una porción de estos recién llegados de las universidades pasaron a constituir el armazón de la institución. Al concluir el proceso más intenso de reestructuración, algunos de ellos se marcharon a la banca privada o a empresas de auditoría, puesto que en la Superintendencia de Bancos todavía no había niveles salariales competitivos con el sector privado. Otros, en cambio, siguieron su carrera en esta oficina. Casi todos los del Banco Central retornaron a sus puestos, ya que ahí cifraban sus expectativas futuras.

En ese programa formativo desempeñó un papel destacado la firma chilena International Link, que permaneció por varios años. Uno de sus especialistas, el dominicano Manuel Andrés Brugal Kunhardt, quedó como residente en el país. También se estableció un acuerdo con la Superintendencia de Bancos de Chile, gracias al interés por colaborar que mostró su titular Florencio Guzmán, entonces una suerte de decano latinoamericano, con una experiencia que puso al servicio de su contraparte dominicana. Durante años envió trimestralmente a República Dominicana al intendente de Bancos de Chile, Ernesto Livacic, quien más adelante alcanzó la posición de superintendente. Este asesor se centró en el cumplimiento de los acuerdos de Basilea, lo que se examinará más abajo. Otros acuerdos de colaboración fueron establecidos con las superintendencias de México y Bolivia. Como en esos países se tenía experiencia en los mecanismos alternativos de supervisión, el apoyo que brindaron sus asesores contribuyó a reducir los costos de la variación del modelo. Sin haberlo solicitado, se obtuvo igualmente cooperación técnica de la Reserva Federal de los Estados Unidos.

Al concluir tal esfuerzo, el fruto resultante fue contar con un personal *grosso modo* de nivel internacional, juzgado un hito a ser tomado en cuenta. El país dejó de estar rezagado gracias a la cualificación obtenida y estuvo en condiciones de avanzar hacia nuevos esquemas de supervisión, lo que debía redundar en mayores niveles de garantías para la solvencia del sistema financiero.

NUEVOS COMPONENTES DE LA SUPERVISIÓN

Poco después de la entrada del equipo dirigente encabezado por Persia Álvarez de Hernández, se definió el objetivo esencial de avanzar hacia la consecución de los principios definidos en el primer Acuerdo de Basilea, problemática hasta entonces no tratada en la institución.

Se consideró prudente, como se había hecho después de 1978, paralizar las inspecciones hasta que el personal estuviera en condiciones de aplicar nuevos lineamientos. Durante seis meses, en medio del cénit del programa formativo, no se realizaron. Pero cuando volvieron a hacerse, los asesores internacionales evaluaron

que el país, en poco tiempo, había alcanzado el parámetro técnico normal de América Latina.

Los preceptos aprobados redundaron en propiciar el avance hacia un nuevo esquema de inspección y, en general, de supervisión. En adelante predominaría la inspección realizada fuera de la entidad bancaria, en la misma Superintendencia, sobre la base de la información enviada por la primera.³ Se puso como punto de referencia avanzar a un concepto basado en la calificación, que dejara atrás su restricción en torno al cumplimiento de objetivos.⁴ Esto fue posible por los avances que se fueron incorporando en la tecnología informática. En efecto, este nuevo curso de acción hubiera sido antes imposible, cuando se manejaban en papel los gigantescos formularios de los catálogos de cuentas. El procesamiento automático de las informaciones facilitaba ubicarlas y establecer relaciones entre ellas.

En lo sucesivo, solo se acudió a la sede de un banco cuando los análisis ofrecían indicios de que algo irregular estaba aconteciendo. Se establecieron criterios puntuales sobre temas considerados cruciales a la luz de la ampliación del sistema económico y el papel creciente de la banca, como el llevar un seguimiento, caso a caso, de los principales cien deudores de cada intermediario.

El uso del instrumental informático requirió un nuevo proceso de capacitación del personal. A la luz de los serios problemas por los que atravesaban algunos de los bancos grandes, quienes se dedicaban a ponderar soluciones captaron que, dadas las magnitudes de las operaciones, resultaba a menudo difícil o imposible que un técnico sin dominio de la informática pudiera determinar manejos incorrectos, cuanto más ocultos, como el de la doble contabilidad.⁵ De manera que pasó a ser objeto de atención la superación de este eslabón débil de la tecnología.

En las instancias técnicas había conciencia de que, gracias a los recursos de la informática, era posible la doble contabilidad o la existencia de bancos paralelos ocultos, pero aun así se reconocía que resultaba en extremo difícil descubrirlos. Para hacerlo, según opinan varios de los consultados, no era suficiente revisar los balances de las transacciones de la cámara de compensación, sino que hubiese sido necesario examinar cada una de las cuentas en detalle, banco a banco. Evidentemente, esto último supone niveles sofisticados de recursos tecnológicos, un gran personal y un dispositivo expreso.

En aquellos momentos todavía los progresos en materia informática eran limitados, pues su introducción fue un proceso lento, a partir de un nivel exiguo de dominio. Tal limitación constituía la principal restricción a las posibilidades de aplicar los nuevos principios. El tema solo se pudo poner sobre el tapete en términos concluyentes más adelante.

De todas maneras, las diversas medidas de la reforma financiera fueron introduciendo mecanismos de control que dificultaban la ocurrencia de irregularidades

³ Entrevista con Zunilda Paniagua.

⁴ Entrevista con Persia Álvarez de Hernández.

⁵ Entrevista con Zunilda Paniagua.

graves y de montos importantes. Presionaban al respecto las quiebras registradas en 1989, que luego se imbricaron con la coyuntura macroeconómica del año siguiente, lo que no fue ajeno a nuevos episodios de quiebras, fusiones o intervenciones. En realidad, parte de los cambios en la regulación solo pudieron implementarse después de 2003, ante la presión de las circunstancias, cuando la magnitud de la tercera crisis bancaria amenazó al conjunto del sistema financiero y apuntaba a un empeoramiento de la coyuntura económica. Parece válido especular que, de no haberse introducido los correctivos de la reforma financiera en la década de 1990, se hubiesen producido graves eventos de quiebras adicionales y, tal vez, una corrida bancaria.

La reforma financiera iniciada en esos años constituía un punto de partida de un objetivo más particular, consistente en superar un esquema tradicional de supervisión que, si bien había sido mejorado en sucesivos momentos, no había sido cuestionado en su raíz. No obstante los avances experimentados desde la introducción de los catálogos de cuentas, el país se había quedado rezagado en relación a las exigencias internacionales y a los niveles logrados por la generalidad de países de América Latina. En palabras de Persia Álvarez de Hernández, estaba en juego aproximarse a los estándares internacionales entonces vigentes.

En las condiciones de un sistema financiero cada vez más complejo, de magnitudes antes insospechadas, con vínculos y articulaciones con el mundo y una participación significativa en la composición del producto interno bruto, la supervisión bancaria pasaba a tener una importancia considerablemente mayor que antes. Se requería acuciosidad y el desarrollo de condiciones que no se tomaban en cuenta, como la autonomía operativa del organismo fiscalizador, su participación en la autoridad monetaria y financiera y la capacidad de imponer sanciones al margen de otras instancias del Estado. Adecuarse a esas nuevas realidades requería un marco legal, por lo que los avances de las reformas se orientaron por el requerimiento de legislación novedosa que cubriese todos los aspectos.

No obstante, se partía del reconocimiento de que los nuevos mecanismos, por más desarrollados que estuviesen, no impedían de por sí la posibilidad de manejos fraudulentos o, en general, malos. Los estorban, cierto, y de manera muy importante también los minimizan en sus alcances, pero no los impiden. En definitiva, en tal reconocimiento radica la renovada misión de la Superintendencia de Bancos. Igualmente, se tenía conciencia de que una coyuntura económica recesiva o depresiva podía accionar desfavorablemente sobre la banca, en tanto que en aquellas condiciones su participación en la economía se había tornado mucho más importante a causa del papel creciente del crédito y de las operaciones de intermediación financiera.

Todas las reformulaciones vistas pusieron sobre el tapete la necesidad de un adecuado financiamiento de la institución supervisora. Se acordó elevar la contribución de los bancos a 1/6 del 1% de sus activos. Todavía era insuficiente ante las demandas crecientes, por lo que se estableció un fondo especial nutrido con recursos del

Banco Central. En 1995 se consiguieron 84 millones de pesos y 88.1 en 1997. Este último año los aportes de los bancos se elevaron a 39.7 millones.

Los efectos fueron reconocidos en una asamblea de la Asociación de Superintendencias de Bancos de América Latina, realizada en Santo Domingo en 1995.

AVANCES EFECTIVOS

El tránsito al nuevo esquema de supervisión comportó acciones específicas que lo prepararon y lo pusieron a prueba. Se trazó un plan para realizar una evaluación integral de los bancos, uno a uno, sin importar su tipología o tamaño, con la finalidad de construir un mapa sobre las situaciones particulares que permitiera arribar a una visión integral. El cumplimiento de esa fase llevó un año y constituyó el fundamento para un replanteo de la inspección y de las competencias generales de la supervisión bancaria.

Antes de ir a un banco, se hacía una evaluación basada en la información disponible que este había proporcionado y se verificaban las alertas y la aplicación de las guías de inspección. Con esta primera panorámica, el equipo discutía una estrategia, a menudo con participación de los asesores internacionales. El esquema de inspección aplicado implicaba desechar el criterio previo, consistente en el cumplimiento de los objetivos, esto es, dejaba de tener un carácter fundamentalmente retrospectivo para proyectarse hacia el desempeño en el futuro previsible.

Hasta entonces, como se ha señalado, las financieras no eran en lo fundamental objeto de inspecciones, lo que para ellas constituía una ventaja, ya que podían vulnerar fácilmente regulaciones existentes sobre materias claves, como encaje legal o la relación entre activos y capital. Pues bien, no solo se procedió a evaluar a la generalidad de financieras que no se habían acogido a la supervisión, sino que se incluyó a cualesquiera tipos de entidades, sin importar su situación contable. Este paso resultó clave en la reorientación ulterior de la fisonomía del sistema financiero.

De acuerdo al testimonio de Persia Álvarez de Hernández, se formaron tres tipos de equipos según la condición de las entidades: las que funcionaban normalmente, las intervenidas y las ya liquidadas. Los dedicados a las intervenidas o liquidadas tuvieron que duplicarse, dado el incremento en el número de ellas. Las últimas suponían graves contratiempos. Por un lado, era necesario acudir a las instancias judiciales, por lo que hubo que desarrollar una labor pedagógica en la judicatura, con el fin de acelerar el proceso. Pero lo más laborioso resultaba la confiscación de bienes de los propietarios y captar otras garantías, amén de resarcir a los depositantes, preocupación fundamental como es de rigor. Por momentos hubo más de doscientos inspectores evaluando las entidades liquidadas.

Se elaboró un nuevo instrumento de análisis, más desarrollado que el catálogo de cuentas: la guía de inspección. Sin embargo, no se descartó el catálogo de cuentas, sino que se mejoró. Particularmente, en relación a la unificación de funciones

en la banca múltiple, que fundía a la comercial con la hipotecaria y la de desarrollo, se estableció un nuevo catálogo único, que facilitaba la tarea de los inspectores y el análisis de las informaciones sobre la base de partidas homogéneas que permitían un panorama integrado, a diferencia de lo realizado hasta entonces. Como parte del proceso, después de puesto en práctica ese catálogo de cuentas, en 1994 y 1995 se procedió a evaluar su aplicación mediante la comparación de los informes previos y los presentes que remitían las entidades financieras. Lo que medularmente interesaba era en qué medida se aplicaban o no los lineamientos de Basilea, en ese momento Basilea I, en cuanto al capital mínimo que debía tener una entidad bancaria en función de los riesgos de crédito, mercado y tipo de cambio que afrontaba.

Cuando se determinaba que no se cumplían estos preceptos, se sometía a la entidad a un proceso de reestructuración. Existía todo un programa especial para lograr el ajuste, en el que se integró una porción considerable de las entidades que seguían funcionando normalmente. Se perseguía concederles la oportunidad de modificar sus patrones operativos y sus parámetros contables para que se ajustaran a las exigencias de Basilea. En los plazos otorgados debían cumplir con las exigencias relativas a temas definidos en la metodología, como requisitos del capital, cartera de préstamos o coeficientes diversos, como el de liquidez. Se trabajaba para que la empresa mejorara sus estándares, y si no cumplía los criterios podían imponérsele multas; solo después que probaba no poder hacerlo era que se procedía a intervenirla, puesto que se suponía que afectaba al conjunto del sistema, aun en los casos de las pequeñas financieras.

Pocas fueron, en términos relativos, las entidades que pudieron adaptarse a las nuevas normativas. A gran parte de sus dueños no les interesaba acoplarse a las regulaciones, puesto que podía requerir aportar capital fresco y, como ya habían hecho uso de los depósitos del público para negocios propios, preferían la quiebra. También se produjo lo contrario: dueños de financieras que habían fracasado por falta de experiencia o circunstancias del mercado y que, al proceder a la liquidación, hicieron lo posible por devolver los recursos depositados por terceros. En tales casos no fue necesario acudir a la justicia.

Tres fueron los pilares del nuevo esquema de supervisión. El primero, la evaluación de los activos sobre la base de los riesgos, para lo que se examinaban los deudores de mayores cuantías. El segundo, la evaluación de las inversiones a las que se destinaban los préstamos. Por último, el examen de la cartera de crédito y las relaciones vinculadas, por cuanto estas últimas suponían una agravación del riesgo. Este pilar de la supervisión consolidada había cobrado importancia en razón de las redes de intereses que se habían tejido en el interior del sistema financiero y con otros sectores económicos, como el comercio, la industria o los medios de comunicación.

EFFECTOS INMEDIATOS DE LA APLICACIÓN DE LOS NUEVOS PROCEDIMIENTOS

La nueva metodología que se comenzó a aplicar en 1994, aunque todavía en fase de prueba, con rapidez comenzó a dar frutos. Se estaba en la fase final de quiebras de las financieras, lo que todavía perturbaba el desenvolvimiento del sistema financiero y, en cierta manera, del conjunto de la economía.

Como se ha visto, en el momento culminante de la segunda mitad de los años ochenta, hubo en funcionamiento más de setecientas financieras, a las que se agregaban las casas de préstamos de menor cuantía, que totalizaban unas cien. En 1993 quedaban más de cuatrocientas financieras, la mayoría aquejadas de los problemas que las acompañaron desde sus orígenes. La aplicación de la nueva metodología de inspección aceleró el ritmo de cierre de todas ellas. Persia Álvarez de Hernández calcula retrospectivamente que, en agosto de 1996, cuando concluyó su gestión, sobrevivían unas doscientas financieras y sesenta casas de menor cuantía. Es decir, las primeras se disminuyeron a la mitad de las existentes antes de que se aplicaran los preceptos novedosos de inspección y evaluación. Tras las nuevas regulaciones de la Ley Monetaria y Financiera de 2002, el descenso siguió vía libre, hasta quedar estables unas dieciocho financieras.

LA BANCA MÚLTIPLE

Una de las mayores consecuencias de las reformas de la primera mitad de la década de 1990 sobre el sistema financiero radicó en la normativa hacia el establecimiento de la banca múltiple, con el fin de transparentar y maximizar la eficiencia de los bancos. El número de entidades, el incremento de los activos y la multiplicidad de propósitos introducían problemas hasta entonces desconocidos para el control de las operaciones por parte de la administración monetaria y financiera. El proceso se iba tornando cada vez más complejo en la medida en que algunos bancos comerciales procedían a fundar entidades conexas, consideradas vinculadas por ser básicamente de los mismos accionistas, pese a que muchas de esas operaciones estaban prohibidas por ley. Las vinculaciones con empresas de servicios o productivas introducían graves escollos a la buena marcha del sector y dificultaban sobremanera la inspección. En consecuencia, se consideró más adecuado que no hubiese diversos tipos de bancos, como estaba estipulado en la variedad de leyes, para que los existentes pudieran dedicarse a un espectro amplio de operaciones.

De tal manera, se llegó a la decisión de que desaparecieran los tres tipos de bancos –hipotecarios, de desarrollo y comerciales– para que se fundiesen en uno solo, la banca múltiple, que pasaría a estar acompañada por las asociaciones de ahorros y préstamos y por otras entidades que no llenaban los requisitos de los bancos. Este cambio terminaría de cobrar cuerpo con la aprobación de la ley en 2002, por lo que se analizará más abajo. La fusión en un solo banco estaba llamada a facilitar sus propias

operaciones pero también la supervisión. Quedaba ratificado el principio de la prohibición de vinculaciones, aunque no se solucionaban todos los posibles problemas porque, además de los diversos tipos de intermediarios financieros, seguirían existiendo compañías de seguros y agencias de colocación de valores.

Según consigna Jesús Castaño, en un estudio acerca del tema,⁶ la transformación hacia la banca múltiple se inició con la segunda resolución de la Junta Monetaria del 2 de abril de 1992, en la cual se dispone que las entidades que cumplan con los requisitos establecidos en ella podrán ofrecer servicios múltiples previa aprobación de la Junta Monetaria y la Superintendencia de Bancos. El capital del banco múltiple resultado de la fusión se estableció en 50 millones de pesos. Castaño abunda en el sentido de que las entidades de intermediación no se acogieron a esa resolución, con el alegato de que no habían sido consultadas. La Junta Monetaria decidió sustituir esa resolución por otra del 11 de diciembre de 1992. Aunque esta última tenía carácter provisional, comenzó a operar formalmente. Su oficialización solo fue definitiva con la ley de 2002.

El tránsito de los bancos comerciales y de otros tipos a múltiples, acontecido entre 1993 y 1996, tuvo por consecuencia la conformación de un sistema bancario más sano que anteriormente. Desaparecían conexiones confusas, amparadas en las competencias y conveniencias de cada tipo de banco. De por sí, la reducción del número de financieras supuso una mejoría en la eficacia global del sector, aunque con el componente de entrañar concentración de capital. Para los bancos disminuyeron los costos y las operaciones que tenían que realizar dueños, público y evaluadores. En principio, las cosas se tornaron más sencillas, aunque la experiencia estaba llamada a mostrar que no estaban exentas de riesgos, incluso grandes.

REORGANIZACIONES INTERNAS

Desde 1967 el organigrama se había mantenido en los términos definidos por el superintendente Ares García, quien, como se ha visto, introdujo un nuevo reglamento de organización interna. Las innovaciones técnicas que se produjeron a partir de la gestión de Antonio Alma y que conocieron un relanzamiento durante la de Persia Álvarez de Hernández requirieron ajustes en la organización interna.

En 1978, once años después de la aprobación del aludido reglamento, el superintendente Alma consideró necesario auspiciar una reorganización. De acuerdo a las memorias de la institución, en una primera ocasión se dispuso la eliminación de los cargos de sub-intendente y actuario consultor. Todavía en esa ocasión la estructura organizativa se mantuvo bastante igual. El núcleo operativo siguió articulado alrededor de las secciones de inspección y de análisis.

En una segunda fase de la reorganización impulsada por Alma, se varió la denominación de secciones por la de departamentos y se crearon nuevas áreas en temáticas

⁶ Jesús Castaño, "Transformación de la banca especializada en banca múltiple", pp. 2-3.

que se iban perfilando como de importancia, lo que implicaba una ampliación de las funciones técnicas. De acuerdo con la recopilación realizada por técnicos de la institución, la estructura orgánica quedó definida de la siguiente manera, según puestos de mando, departamentos y secciones.⁷

- Superintendente de Bancos.
- Intendente General.
- Intendente Regional Norte.
- Departamento de Inspección.
- Departamento Administrativo y Personal.
- Departamento de Finanzas.
- Asesor Económico.
- Departamento de Control y Procedimiento.
- Departamento de Encaje Legal, Análisis y Estadísticas.
- Departamento Legal.
- Biblioteca.
- Sección de Bancos Comerciales.
- Sección de Emisión y Fomento.
- Sección de Estadísticas.
- Sección de Encaje Legal.
- Sección Sistema de Ahorros y Préstamos, Cías. de Préstamos de Menor Cuantía y Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad.
- Sección de Análisis.
- Sección de Revisión.

Sobresale que al jefe de la oficina en Santiago se le reconociera el grado de intendente regional. En este momento se creó un tercer departamento técnico, con el nombre de Control y Procedimiento, encargado de estudiar y aplicar las normativas,



Zeneida Santos de Contreras es posesionada como superintendente de Bancos por Rafael Bello Andino. Figuran otros funcionarios.

con lo que comenzaba a perfilarse una visión más sistémica. Igual de importante fue que el área legal llegara al estatus de departamento. Pero lo más relevante fue la división interna en secciones antes inexistentes: bancos comerciales; emisión y fomento; estadísticas; encaje legal; ahorros y préstamos y menor cuantía;

⁷ “Las organizaciones internas de la Superintendencia de Banco”, p. 3. Documento entregado por Marcos Soto.

análisis, y revisión. Se ha visto que bajo la gestión de Alma hubo reclutamientos de jóvenes con el criterio de que tuviesen buena preparación, por lo cual debieron ocupar algunos de estos puestos.

Seguramente por imperativos de eficacia funcional, Álvarez de Hernández propuso una variación de la nomenclatura de departamento por la de directores, además de eliminar las secciones. Ya había cambios en ese sentido durante la breve gestión de Zeneida Santos de Contreras en 1988.⁸ Quedaron ocho directores, correspondientes a la categoría departamental, además de otras figuras.

- Superintendente de Bancos.
- Intendente.
- Intendente Regional Norte.
- Asesora.
- Consultor Jurídico.
- Director de Estudios y Análisis Financiero.
- Director de Auditoría Bancaria.
- Director del Programa de Entidades Financieras en Liquidación.
- Director de Sistemas y Tecnología.
- Director de Inspección.
- Director de Control Interno.
- Director del Programa de Entidades Financieras Intervenidas.
- Director Administrativo.



José Santos Taveras y un funcionario del FMI.

⁸ Información de Luis Montes de Oca.

Se observa un nuevo énfasis en los aspectos técnicos, al parecer más orientado al aspecto analítico. Además del inevitable Departamento de Inspección, que, aunque no se reconociese así, seguía siendo el núcleo duro de la institución, sobresale la creación de una dirección de Estudios y Análisis Financiero, y otra de Auditoría Bancaria. Es de destacar la inclusión de una dirección de Sistemas y Tecnología, señal de que se había interiorizado el requerimiento de aplicar los avances de la informática. También sobresale la atención acordada a las entidades intervenidas, por cuanto la resolución de este tema tenía una importancia crucial desde unos cinco o seis años antes.

Se consigna en el mismo documento que Álvarez de Hernández promovió una segunda reorganización. Lo más importante de ella fue que le confirió realce a las áreas de Inspección y Análisis Financiero, que quedaron bajo el mando de intendentes. Incorporó asimismo tres asesores y mantuvo bajo el mando de directores las áreas de Entidades Financieras Intervenidas, Sistemas y Tecnología, y Región Norte, además de las administrativas.

Varios de estos cambios fueron objeto de replanteamientos durante las gestiones de José Santos Taveras y Vicente Bengoa. Hacia 1997 el primero dejó el cuadro directivo siguiente.

- Superintendente de Bancos.
- Intendente.
- Asistente del Superintendente.
- Asesor y Director del Programa de Instituciones Financieras Intervenidas y en Liquidación.
- Consultor Jurídico.
- Director de Estudios y Análisis Financiero.
- Director de Sistemas y Tecnología.
- Directora de Inspección y Auditoría.
- Directora Administrativa.
- Director Técnico Regional Norte.
- Directora Administrativa Región Norte.

La última reorganización significativa se llevó a cabo durante la gestión de Julio Cross (2003-2004). Después se estableció el organigrama actualmente vigente y que se detallará más abajo. Por lo que refiere el citado documento, en ese momento se clasificó a los funcionarios en cuatro categorías: ejecutivos, de áreas técnicas, de áreas administrativas y asesores. Se introdujo el puesto de gerente como tercera posición en mando, al que se agregó en ese mismo orden el de contralor y el de asesor general. Además de dos asesores, especializados en las instituciones en observación, los funcionarios técnicos se encargaron de las áreas básicas, al igual que los administrativos en sus competencias específicas.

- Superintendente.
- Intendente.
- Gerente.
- Contralor.

Asesores:

- Asesor General.
- Dos Asesores Técnicos de Instituciones en Observación.
- Asesora Técnica.

Funcionarios de Áreas Técnicas:

- Normas y Estudios.
- Inspección.
- Programa de Instituciones Intervenidas y en Liquidación.
- Análisis Financiero.
- Regional Norte.
- Consultoría Jurídica.
- Secretaría y Comunicaciones.

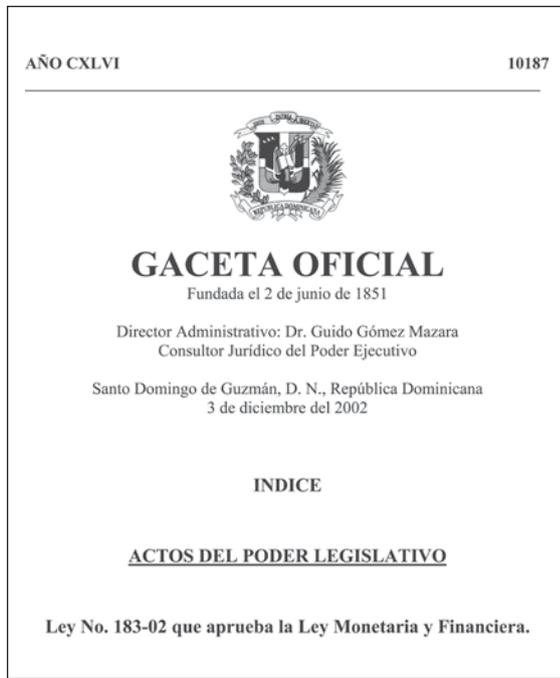
Funcionarios de Áreas Administrativas:

- Sistemas y Tecnología.
- Recursos Humanos.
- Administrativo.
- Auditor Interno.



Julio Cross en una sesión de trabajo.

LA LEY MONETARIA Y FINANCIERA 183-02



Facsimil de la Ley Monetaria y Financiera.

En noviembre de 2002 fue promulgada la Ley Monetaria y Financiera, que desde entonces ha regido todas las actividades relativas a la supervisión bancaria y al funcionamiento de la propia Superintendencia de Bancos.⁹ Tomó nada menos que una década lograr que todos los actores se pusiesen de acuerdo en torno a un texto integrado que recogiese los cambios que se venían produciendo desde algo antes de 1992 y que se habían estado plasmando en reglamentos, resoluciones y otros instrumentos regulatorios. La prolongación de los estudios y debates dio lugar a que, en algunos casos, estos mismos cambios fueran superados por la aparición de nuevas circunstancias en un mercado en continuo dinamismo y por los re-

querimientos de correctivos ante las experiencias de la puesta en práctica de algunas de las medidas.

Lo más laborioso residió en el conocimiento de las visiones múltiples por parte de los congresistas, lo que ocasionó que las propuestas tuvieran que ser pasadas de una legislatura a otra. Esto, a su vez, se complicaba por los cambios de gobierno y de las composiciones de los dos estamentos legislativos. Es posible que a partir de cierto momento se agudizara la percepción de que era imperativo apurar el examen de las propuestas a la luz de la vigencia de los reglamentos y de la evolución del sistema financiero. Sin embargo, la ley fue aprobada cuando ya eran evidentes los síntomas de las graves perturbaciones que culminaron en la quiebra de tres bancos en la primera mitad de 2003. De todas maneras, la ley 183 se constituyó en el pivote para la reestructuración ulterior de muchos aspectos del sistema financiero, en particular algunos de los más destacados de la supervisión bancaria, habida cuenta de que la experiencia mostraba que era necesario profundizar alrededor de determinadas temáticas, aunque sin que conllevase el cuestionamiento de la validez de esta ley.

Desde luego, la legislación apunta a un abanico amplio de aspectos que tocan el centro de funcionamiento del sistema financiero. Por ello, comportó un ajuste

⁹ Ley No. 183-02 que aprueba la Ley Monetaria y Financiera, 20 de noviembre de 2002, *Gaceta Oficial*, No. 10187, 3 de diciembre de 2002.

significativo, esperado desde hacía tiempo, dada la obsolescencia para entonces de la ley 708 de 1965.

La glosa que se hace a continuación se limita a destacar algunos de los componentes relevantes de esta ley sobre la regulación bancaria. Como su título lo indica, atiende a los ámbitos monetario y financiero, entendiéndose el primero en torno a la estabilidad de precios y el segundo en cuanto al “cumplimiento de las condiciones de liquidez, solvencia y gestión que deben cumplir en todo momento las entidades de intermediación financiera [...] para procurar el normal funcionamiento del sistema [...]”. Asimismo, se parte de una definición conceptual de la intermediación financiera como “la captación habitual de fondos del público con el objeto de cederlos a terceros, cualquiera que sea el tipo o la denominación del instrumento [...]”.

Ante todo la ley 183-02 reconoce en la Junta Monetaria la instancia resolutoria de la regulación del sistema financiero, lo que, de acuerdo al artículo 1, comprende aspectos tan amplios como políticas, reglamentación, ejecución, supervisión y aplicación de sanciones. Toda reglamentación atinente al sistema financiero debe ser aprobada por la Junta Monetaria y cualquier disposición particular que establezcan el Banco Central y la Superintendencia de Bancos queda subordinada a tales normativas de escala superior. En consecuencia, únicamente la Junta Monetaria tiene la facultad de evacuar reglamentos, divididos en monetarios y financieros, de validez muy general, previa consulta durante un plazo no menor de quince días con los sectores interesados. También tiene la facultad de confeccionar los reglamentos internos de los tres órganos de la autoridad monetaria y financiera: la propia Junta Monetaria, el Banco Central y la Superintendencia de Bancos. Las dos últimas instituciones solo tienen la potestad de elaborar instructivos. Los actos de la Junta Monetaria se denominan resoluciones y los del Banco Central y la Superintendencia de Bancos son instructivos y circulares. Las resoluciones solo pueden ser impugnadas “en ocasión de la interposición de un recurso frente a un acto dictado en ejecución de los mismos”.

Mediante el artículo 5 se establece que los órganos de la Autoridad Monetaria y Financiera gozan de autonomía funcional, organizativa y presupuestaria. Las relaciones entre el Banco Central y la Superintendencia de Bancos se regirán por principios de economía, cooperación, coordinación y competencias.

De manera más particular, la Junta Monetaria queda facultada para determinar las políticas monetarias, cambiarias y financieras, aprobar el programa monetario, dictar los reglamentos de la ley, aprobar cualquier otro reglamento, así como los presupuestos del Banco Central y la Superintendencia de Bancos, otorgar y revocar la autorización a las entidades de intermediación financiera, autorizar fusiones, absorciones y otras actividades a propuesta de la Superintendencia de Bancos, conocer los recursos contra actos de los otros dos órganos, remitir al Poder Ejecutivo propuestas de la legislación, designar y remover a algunos de los funcionarios superiores de los dos otros órganos.

El Banco Central queda facultado para ejecutar las políticas monetarias, cambiarias y financieras, de acuerdo a los programas aprobados por la Junta Monetaria.

Por su parte, la Superintendencia de Bancos, de acuerdo al artículo 19, recibe las siguientes funciones:

Realizar con plena autonomía funcional, la supervisión de las entidades de intermediación financiera, con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de dichas entidades de lo dispuesto en esta Ley, Reglamentos, Instructivos y Circulares; requerir la constitución de provisiones para cubrir riesgos; exigir la regularización de los incumplimientos a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes; e imponer las correspondientes sanciones a excepción de las que aplique el Banco Central en virtud de la presente Ley. También le corresponde proponer las autorizaciones o revocaciones de entidades financieras que deba evaluar la Junta Monetaria. Sin perjuicio de su potestad de dictar Instructivos y de la iniciativa reglamentaria de la Junta Monetaria, la Superintendencia de Bancos puede proponer a dicho Organismo los proyectos de Reglamentos en las materias propias de su ámbito de competencia. La Superintendencia de Bancos tiene potestad reglamentaria interna de carácter auto-organizativo con aprobación de la Junta Monetaria, así como potestad reglamentaria subordinada para desarrollar, a través de Instructivos, lo dispuesto en los Reglamentos relativos a las materias propias de su competencia.

El sostenimiento de la Superintendencia se financia con aportes semestrales de las entidades sometidas a supervisión, consistentes en un 1/6 del 1% de los activos. Ese porcentaje puede ser modificado por la Junta Monetaria.

El superintendente es designado por decreto presidencial por un período de dos años, sujeto a renovación. El funcionario solo puede ser removido por conflictos de intereses, violaciones a la confidencialidad y otras causas parecidas estipuladas en el artículo 11 y por acuerdo de las tres cuartas partes de los miembros de la Junta Monetaria. El superintendente no puede formar parte de ningún consejo empresarial, público o privado, a no ser que se desprenda del ejercicio de sus funciones.

A su vez, el intendente debe haber tenido experiencia previa en la Autoridad Monetaria y Financiera durante un mínimo de tres años. Sus funciones son sustituir, asistir y representar al superintendente. El intendente es designado por la Junta Monetaria por un período de dos años y escogido por una terna presentada por el superintendente.

La ley también establece las competencias de otros dos funcionarios de la Superintendencia: el gerente y el contralor. El primero tiene la potestad de dirigir la administración interna y hacer sugerencias acerca de ella, al igual que mantener informado de todos los aspectos administrativos al superintendente. El contralor,

designado por la Junta Monetaria, tiene a su cargo fiscalizar y controlar las operaciones y cuentas de la Superintendencia.

En cuanto al sistema financiero, establece su clasificación en bancos múltiples, entidades de crédito (divididas a su vez en bancos de ahorro y crédito y corporaciones de crédito), asociaciones de ahorros y préstamos y cooperativas de ahorro y crédito. Define también las operaciones que puede desarrollar cada tipo de institución, requisitos para su establecimiento y los parámetros de comportamiento, mediante un conjunto de indicadores. La clasificación de las entidades financieras constituyó una de las novedades más importantes de la ley, aunque en la práctica venía ya operando en relación a los bancos múltiples.

Uno de los aspectos más relevantes de la ley, que recoge la experiencia de quiebras recientes, se refiere a los sistemas de control de riesgos y de controles internos, con sus correspondientes políticas administrativas. De acuerdo al artículo 55, “las entidades de intermediación financiera deben contar con adecuados sistemas de control de riesgos, mecanismos independientes de control interno y establecimiento claro y por escrito de sus políticas administrativas”. Las entidades deben proporcionar las informaciones de lugar al público para que los clientes conozcan los riesgos a que están expuestos. Igualmente, están obligadas a documentar sus operaciones y enviar los datos correspondientes al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos, para que ambas instituciones atiendan a sus respectivas competencias.

En lo que se refiere a la función de supervisión, el instrumento legal establece, mediante el artículo 57, el procedimiento de la inspección y la potestad de la Superintendencia para requerir cualquier información, aunque dentro del respeto del secreto bancario. El artículo 19 la autoriza verificar el cumplimiento de la legislación. El artículo 69, por su parte, le concede la potestad de tomar acciones correctivas cuando sean requeridas. El artículo 60 establece que las entidades de intermediación financiera deben implementar planes de regularización para realizar acciones correctivas inmediatas con vistas a restaurar la solidez y la solvencia. En los casos en que el intermediario ponga en peligro los depósitos o su estabilidad, se deberá llevar a cabo una supervisión más intensa.

En diversos artículos, otorga atención a aspectos del estatus del personal de las tres instancias de la autoridad monetaria. Por ejemplo, el artículo 7 establece que no se podrá intentar ninguna acción civil o penal por actos realizados durante las funciones. Y si, de todas maneras, llegara a haber una causa, los costos de defensa son asumidos por la administración monetaria y financiera.

Por medio del artículo 51 se estipula todo lo relativo al intercambio de información entre los órganos de la administración monetaria y financiera y entre estos y otras instancias del Estado. La solicitud a los bancos para fines tributarios o judiciales solo tiene validez cuando provenga de las instancias de la autoridad monetaria y financiera. Con esto se autoriza el acceso a información confidencial y a evitar duplicidades. En el mismo orden, el artículo 58 permite el intercambio con supervisores de otros países, si bien se regula el traspaso de datos confidenciales, aunque se utilicen

con fines de supervisión. Siempre en el interés de asegurar la disponibilidad de información sobre las operaciones, se establece que los intermediarios financieros solo pueden invertir en el exterior cuando exista un acuerdo de intercambio con el país receptor.

En el artículo 57 se estipula que la supervisión se divide en inspección de campo y análisis de gabinete. Cada año se debe definir un plan de las supervisiones. Las inspecciones de campo tienen por propósito evaluar los riesgos y la calidad de los activos, así como fiscalizar el nivel de provisiones y la suficiencia de medidas para cubrir riesgos. Quedó sujeto a reglamento el establecimiento de los criterios para la evaluación y medición de los riesgos en los créditos, inversiones, etc.

Pese a la importancia que tuvo esta ley, no trasciende el criterio metodológico de la supervisión basado en el cumplimiento de parámetros objetivos. Más allá de comprobar ese cumplimiento, la Superintendencia quedó sin fuerza legal para promover correctivos o acatamientos de la normativa. Tal limitación sería objeto de ponderación con motivo de la crisis bancaria de meses después, aunque ya se era consciente entre sectores de la autoridad monetaria y financiera de la necesidad de orientar las reformas en esa dirección. Diversas evaluaciones de la ley han concluido en la conveniencia de llevar las competencias de la Superintendencia a nuevos planos, con el fin de ampliar sus márgenes de autonomía.

Quedaron temáticas importantes sujetas a especificación en reglamentos, a veces por disposición expresa de los redactores de la ley o porque con posterioridad se observaron deficiencias. Fue el caso de la imposibilidad de que la Superintendencia fijase los requisitos de capital dependiendo del perfil de riesgo de cada banco. A pesar de esta carencia, se hizo tónica que la entidad supervisora transmitiera sus criterios a los propietarios o directivos de los bancos para que procediesen a la correspondiente asignación de capital.

Como ya se señaló, la ley se deriva de un enfoque orientado a vigilar el cumplimiento de parámetros y en la suficiencia de provisiones, pero no a la evaluación de riesgos, que requiere una “mirada más integral donde se comprenda el rol del consejo en el establecimiento de políticas de crédito y se cuestione la calidad de dichas políticas desde el punto de vista de riesgos. También en este punto las prácticas de supervisión deben avanzar en los análisis, y la evaluación de las metodologías”.¹⁰ Poco después expertos internacionales consideraron que la ley solo se acerca de manera embrionaria a una evaluación de riesgos de mercado, componente crucial para la aplicación de una supervisión basada en riesgos.

Estas y otras carencias fueron tomadas en consideración en los reglamentos que se elaboraron desde finales de 2003 y en las reformulaciones que se les hicieron a estos en momentos ulteriores.

¹⁰ “Detailed Assessment of Compliance of the Basel Core Principles”, p. 18.

DETERMINACIONES DE LA FUTURA CRISIS

Ya se ha visto que en los años posteriores a 1985 se estaba incubando una segunda crisis en el sistema financiero, que fue pospuesta gracias a las fusiones y a las posibilidades de maniobra que tenía la Junta Monetaria para impedir que las situaciones particulares de un banco se extendieran al conjunto. Por tal razón, pudieron conjurarse las posibles consecuencias sobre todo el sistema financiero de la liquidación del Banco Universal y de la virtual quiebra del Banco del Comercio. La segunda crisis, desde 1989, se circunscribió a una miríada de financieras pequeñas y a una parte de los bancos, sin que afectara al sistema financiero en su conjunto. Pero de más en más se profundizaban las condiciones para una disrupción de envergadura a causa de que determinadas regulaciones habían dejado de ser efectivas para responder a las circunstancias.

Los intentos que se produjeron en la primera mitad de la década de 1990 para introducir mejoras sustanciales a la regulación, si bien lograron atenuar problemas, no lograron eliminarlos. En ello incidió que gran parte de esas normativas quedara sin aplicación o resultara insuficiente para impedir los manejos de algunos banqueros. Quedó vía libre para que determinados bancos en fase de expansión acelerada replicaran las fallas que habían caracterizado a los que absorbían. Una de las diferencias era que las operaciones fraudulentas cada vez tenían mayor envergadura.

Como ya se ha indicado, la limitante más importante a la aplicación de la reforma financiera de la década de 1990, aprobada por la Junta Monetaria hasta que hubiese una nueva ley, consistió en la decisión de ese organismo de autorizar que los bancos llenaran los requisitos de capital y provisiones estipulados por las nuevas normas en plazos largos. Para ello se otorgaron sucesivas prórrogas. El primer plazo fue de tres años, al que siguieron otros.¹¹ Se eludía el requerimiento de que los bancos fuesen compelidos a adaptarse con prontitud a tales normas. Por lo que se ha establecido, estas posposiciones se debieron a un conjunto de factores que incluyeron solicitudes expresas de los bancos, razones técnicas esbozadas por sectores de la autoridad monetaria y financiera y consideraciones fiscales del gobierno.

Igual de contraproducente, como lo expresa Julio Cross, fue que se produjeran modificaciones de las nuevas normas “casi siempre para flexibilizarlas y facilitar su cumplimiento”. Fue el caso de la primera resolución de la Junta Monetaria, de 27 de septiembre de 2001, por medio de la cual autorizaba a la Superintendencia de Bancos a permitir que solo se constituyera el 60% de las provisiones requeridas. Se puede inferir que estas dispensas alentaron a los bancos con problemas a profundizar las prácticas incorrectas.

Casi nadie se percataba, ni siquiera en los medios de la autoridad financiera y monetaria, que se estaba gestando una situación crítica, aunque era evidente que

¹¹ J. J. Cross, “Raíces, orígenes y ambiente donde se desarrolló la crisis bancaria de 2003”, p. 6.

algunos de los bancos, en particular Baninter, recibían favores especiales. Cross recoge un informe de la Superintendencia sobre Baninter, de finales de 1993, en el que se admite que las provisiones de ese banco debían llegar a 70.9 millones de pesos por cartera riesgosa, pero gracias a un programa transitorio solo le correspondió constituir 5.9 millones.

Se entabló entonces una dinámica por la que los bancos con problemas buscaron resolverlos a través de la atracción de nuevos depositantes sobre la base del pago de altas tasas pasivas de interés. De manera progresiva los bancos comenzaron a soslayar la realidad, lo que les fue posible en buena medida gracias a contar con influyentes medios de comunicación.

Tal género de maniobras fue facilitando en los bancos con problemas las operaciones ocultas, hasta que condujeron a la constitución de entidades paralelas. Esto estuvo conectado con la fundación de bancos “off shores”, tanto en países con un aceptable nivel regulatorio como en otros donde no existía.

Fueron tres los propósitos principales que animaron a la creación de bancos paralelos clandestinos. Primero, se eludía el cumplimiento de la normativa del encaje legal, con lo que esos bancos utilizaban un porcentaje más alto de los activos, de alrededor de 20%, para préstamos. En segundo lugar, se escapaba a todo género de supervisión, con lo que se violaban todas las normas prudenciales antiguas o recientes. Por último, se evadía el pago de impuestos, con lo que la rentabilidad de los transgresores de la ley los colocaba en condiciones harto ventajosas. En síntesis, el banco paralelo permitía incrementar sustancialmente el monto de los préstamos, la obtención de un mayor nivel de rentabilidad y un margen más alto de intermediación gracias a las maniobras con las tasas de interés.

Esas operaciones clandestinas se acompañaron por otras compañías dirigidas a recoger préstamos y otros recursos o a ofrecer servicios y bienes simulados, o bien a sobrevalorarlos. Se creaban cuentas especiales o ficticias, en las cuales se cerraban operaciones en las que se presentaban como activos desembolsos por cuenta de vinculados. Cross explica la mecánica de estos artilugios:

- Se sobregiran cuentas de vinculados, al final del día se cubren sobregiros con depósitos de terceros seleccionados electrónicamente o se transfieren automáticamente a cuentas de préstamos cuyo historial de pago se mantiene al día mediante cargos a nuevas cuentas de préstamos.
- Al final de cada día, esas operaciones son eliminadas de los registros contables vía artificios electrónicos.¹²

Adicionalmente, los recursos inflados en el banco paralelo, gracias a la oferta de altas tasas de interés, permitieron una expansión de los préstamos a vinculados

¹² *Ibíd.*, p. 22.

a menores tasas de interés. Con esto se obtenían beneficios extraordinarios, ya que escapaban a las regulaciones sobre concentración de vinculados y esos negocios recibían subsidios por cuenta de estas bajas tasas de interés. Al igual que había acontecido con los bancos que protagonizaron la segunda crisis, partes de esos beneficios se extraían del circuito del banco, se canjeaban en divisas y se sacaban del país.

Ante todas estas maniobras, parece que los ejecutivos de la administración monetaria y financiera no supieron reaccionar, quizás por los altos niveles de influencia política que detentaban algunos dueños de bancos. Tal influencia se canalizaba a través de medios de comunicación y de beneficiar intereses particulares para ampliar todavía más su capacidad de incidencia en el sistema político. Pero de estas malas prácticas se desprendían déficits enormes en esas actividades subsidiarias, que debían ser alimentadas con los excedentes de los bancos.

La magnitud de tales prácticas pudo haber sido advertida si se hubiese practicado una supervisión correcta, puesto que eran evidentes. El hecho de que esto no aconteciese durante años fue expresión de la influencia de banqueros en partidos políticos, grupos de presión e instituciones estatales. En resumen: esta situación reveló un plano de subordinación de los agentes estatales gravitantes en el sistema financiero ante el poder económico de la cúspide de los banqueros. Aquellos que incurrieran en las peores prácticas tomaron la delantera sobre los que se abstendían de ellas para magnificar sus dividendos y volcarlos en retroalimentar la influencia en el sistema político. Si esta incidencia no llegó a anular mayores márgenes de independencia del poder político, se debió a la ocurrencia de pugnas por la hegemonía entre algunos de los mayores grupos financieros.

En cualquier caso, lo que resulta indudable es que no se llevaron a cabo las inspecciones y los estudios que hubiesen logrado detectar la existencia de los bancos paralelos y prevenir el estallido de la crisis de 2003. Según Cross, esto hubiera sido posible si la Superintendencia hubiese tenido acceso a la cámara de compensación del Banco Central, si el Departamento Financiero del Banco Central hubiera hecho un cotejo de los totales transados vía cámara con los movimientos reportados en el analítico, si se hubiese producido una simple auditoría de bóveda y si se hubiese realizado un análisis de gabinete de la información contenida en los analíticos enviados por los bancos. También toma nota Cross del hecho de que el Banco Central no informase regularmente a la Superintendencia sobre el acceso de los bancos a facilidades de última instancia, de la falta de coordinación entre la autoridad monetaria y financiera y otras instituciones públicas, y de que no se preparara un mapa adecuado de vinculaciones accionarias.

Sin duda la crisis puso en evidencia el conjunto de limitaciones que caracterizaban los esquemas de la supervisión, sobre todo al no tomarse en consideración la gestión integral de riesgos. Se ignoraban los más delicados –los que iban más allá de la simple evaluación del crédito– como el cambiario, de mercado, de liquidez, de tasas de interés, de gestión y de país.

En suma, se puede llegar a la conclusión de que la crisis se originó en la exacerbación de las malas prácticas a consecuencia de las debilidades en que cayó la supervisión bancaria. Este fenómeno estaba conectado con el fortalecimiento del poder de la banca en el interior de la estructura económica y con correlatos políticos no ajenos a la debilidad de las instituciones públicas, como parte de un tipo de organización estatal que iba perdiendo capacidad arbitral y regulatoria, a tono con las conveniencias de los intereses gravitantes.

De tal manera, la crisis bancaria no fue producto de un solo factor aislado, sino de factores referidos al conjunto de mecanismos de reproducción del poder político y del económico. Cabe agregar que también fue resultado de circunstancias coyunturales vinculadas a la forma en que se manifestaban los intereses inmediatos de los agentes económicos y de cómo se articulaban con las políticas públicas.

En particular, este resultado no fue ajeno al ritmo acelerado del crecimiento de los activos financieros, que contenía una lógica un tanto independiente de los aparatos productivos. La búsqueda de beneficios extraordinarios por parte de los banqueros se contrapuso a las conveniencias globales del sistema, sobre todo de sus esferas productivas. Tal contradicción venía incubándose desde tiempos anteriores. La falta de una perspectiva adecuada acerca del papel de la banca en cuanto a consideraciones del desarrollo económico no fue ajena a lo acontecido. Las ventajas de que se nutrió la banca se contrapusieron con los requisitos para el sostenimiento de una política anclada en los aparatos productivos y favorable a la elevación de los niveles de vida de la población.

Incidieron asimismo otras orientaciones que se imbricaron con las prácticas bancarias. Seguramente la más importante tuvo que ver con la adopción creciente de monedas extranjeras, sobre todo el dólar, en transacciones comerciales y operaciones financieras. Esto provenía del debilitamiento del peso tras los procesos inflacionarios que se habían iniciado a finales de la década de 1970. No se trató únicamente de que la moneda dominicana se depreciara en relación al dólar y demás divisas, sino que la devaluación se producía de manera irregular, con lo que podía causar daños de consideración a los agentes económicos que operaban sobre la base del peso. De más en más, a lo largo de las décadas de 1980 y 1990 diversos bancos procuraron protegerse incrementando sus transacciones en divisas extranjeras.

No tardaron los bancos en tomar ventajas de la dolarización, ante todo mediante la posibilidad de ampliar sustancialmente los márgenes de intermediación sobre la base de la brecha entre las bajas tasas de interés que debían abonar a sus acreedores internacionales y las altas tasas con que prestaban en dólares a sus clientes locales, con todo más reducidas que las tasas de interés en pesos. A pesar de los riesgos que entrañaban estas operaciones ante la posibilidad de devaluación, muchos clientes preferían asumirlos por la conveniencia inmediata de pagar intereses algo más bajos.

Advino así una agudización del riesgo país, esto es, de los eventuales efectos de fluctuaciones desventajosas de la moneda nacional. En los primeros años esta orientación fue un tanto errática a consecuencia de la falta de experiencia en el país

acerca de procesos de devaluación. Empero, de manera creciente, una parte de los ahorristas depositó expectativas en las divisas, aunque los intereses fueran menores.

En el corto plazo, la utilización creciente del dólar en las transacciones internas contribuía a la estabilidad monetaria y financiera y permitía posponer la opción de devaluar. A juicio de Cross, se difería el problema mediante el endeudamiento en dólares para no presionar al mercado cambiario. Cross registra que la Junta Monetaria, en su tercera resolución de 12 de febrero de 1999, determinó colocar topes en la cartera de préstamos en aras de la estabilidad monetaria, pero excluyó la cartera de préstamos en moneda extranjera. Supone el mismo especialista que de esa manera se buscaba que la demanda en divisas no presionara al mercado cambiario. Los pasivos en monedas extranjeras pasaron de un nivel reducido a mediados de la década de 1990 a un tope cercano a 3,000 millones de dólares en 2003.

EL INFORME DE ARISTÓBULO DE JUAN



Aristóbulo de Juan.

Aunque en la Superintendencia no se sabía lo que pasaba en algunos de los grandes bancos, se olía en el ambiente, pese a que no se comentase de manera formal, que existían señales de desequilibrios que podían desembocar en quiebras ulteriores. En las postrimerías de la década de 1990 todavía se procesaba lo acontecido años antes con la quiebra de las financieras y las intervenciones de bancos para propiciar fusiones o liquidaciones. Este antecedente tan próximo debió pesar para que en 1999, por iniciativa del superintendente Vicente Bengoa, se contratara al experto español Aristóbulo de Juan, uno de los más reconocidos en materias bancarias a escala mundial. Es posible que en la búsqueda de este especialista pesase la prolongación

del plazo de gradualidad para la aplicación de al menos una de las normas estipuladas por resoluciones de la Junta Monetaria en 1992 y años siguientes, lo que había dejado un flanco débil para que una variación macroeconómica provocase nuevas situaciones críticas. Además, en los medios dirigentes de la institución se debía de tener conciencia de que la supervisión adolecía de fallas importantes.

En el estudio realizado por De Juan se tomaron muestras que permitieron visualizar el nivel de aplicación de las normas prudenciales vigentes en cuatro bancos. De acuerdo a ese informe, el conjunto de la banca atravesaba una situación difícil, que no se reflejaba en las estadísticas y los estudios oficiales. A pesar de los mecanismos de la doble contabilidad y de los bancos paralelos, no por casualidad fueron los bancos que en mayor proporción incurrieron en ellos los que quedaron peor calificados.

De manera relevante, para julio de 2000 se constató que Baninter ya afrontaba una situación de virtual quiebra pues, de hecho, había perdido su capital. El tema de Baninter adquirió ribetes particulares por la posición cimera que ocupaba en el sistema financiero, la expansión que había experimentado en los años previos y la influencia política que detentaba su presidente, Ramón Báez Figueroa. Bancrédito, otro de los bancos importantes en el momento, quedó evaluado de manera parecida a Baninter. Los bancos grandes que sobrevivieron el vendaval de 2003, tres años antes se encontraban en mejores posiciones, aunque dentro de un contexto de deterioro global.¹³

Cuando el informe fue presentado, provocó consternación y de una vez suscitó una delicada repercusión política. Hipólito Mejía había quedado triunfador en las elecciones del mes de mayo y se organizaba el proceso de traspaso en todas las oficinas del Estado. Bengoa decidió poner en conocimiento del documento al gobernador del Banco Central, Héctor Valdez Albizu, pero ambos estaban preparando la salida de sus respectivos puestos, por lo que aparentemente optaron por no tomar cartas en el asunto.

Parece que, igualmente, los nuevos directivos del Banco Central y la Superintendencia de Bancos decidieron no dar curso a lo que podría desprenderse del informe del experto español. Es de presumir que obró una determinación política para que no se adoptasen las medidas que se corresponderían con la situación que trazaba el referido informe. En tal caso, se desconocía el alcance del deterioro de algunos bancos. Lo más llamativo al respecto es que la firma de auditorías que laboraba para Baninter no había indicado la existencia de problemas mayores, lo que luego tuvo repercusiones en su sede principal en el exterior. El panorama mostrado por el auditor externo había contribuido a mantener la apariencia de normalidad.

Aristóbulo de Juan fue contratado por segunda vez en 2003 y produjo un nuevo estudio, que permitió visualizar retrospectivamente lo que se estaba gestando desde antes de 2000 y estalló en 2003.

¹³ Explicaciones al respecto en entrevista a Luis Montes de Oca.

EL INFORME FSAP DE 2001

Alberto Atallah fue designado superintendente de Bancos por el presidente Hipólito Mejía tan pronto tomó posesión. En el período de transición, el equipo del Partido Revolucionario Dominicano que iba a asumir el gobierno gestionó que el país fuese incluido en el Financial Sector Assessment Program (FSAP), del Banco Mundial y el FMI, dirigido a evaluar a los sistemas financieros y su grado de adecuación para responder a situaciones de crisis. De acuerdo a una narración gentilmente enviada por escrito para esta investigación por el señor Atallah, en lo relativo a la función de supervisión, el estudio diagnosticó una entidad “con bastantes debilidades institucionales y muy limitada para ejercer una supervisión eficaz”.¹⁴

Este informe fue considerado por los técnicos de la Superintendencia de Bancos como el más importante realizado hasta entonces por una entidad internacional acerca de la supervisión bancaria en la República Dominicana. En las entrevistas practicadas, dicho estudio es tomado como punto de inflexión de la evolución del sistema financiero y del desempeño de la Superintendencia de Bancos; la imagen de debilidad institucional que él ofrecía es contrastada con los resultados de un informe similar en años posteriores, que resalta logros importantes.

Los expertos extranjeros del referido programa hicieron notar que de los 25 principios de Basilea, ninguno se cumplía y solo uno medianamente.¹⁵ La Superintendencia, aseguraban, “carecía de autoridad sancionatoria”, lo que debilitaba su capacidad de supervisión de evitar malas prácticas bancarias. Acotan que la Superintendencia de Bancos estaba aislada de la Junta Monetaria y sin vínculos directos con el Banco Central, por depender de la Secretaría de Estado de Finanzas. El Banco Central era el encargado de manejar informaciones claves de los bancos, como liquidez y encaje legal, las cuales llegaban con retrasos a la entidad supervisora. En conclusión los expertos consideraban que “la metodología y herramientas de inspección eran obsoletas, atrasadas, lo que limitaba considerablemente su efectividad”.¹⁶

LA GESTIÓN DE ALBERTO ATALLAH

Además de estar advertido de una institución que presentaba debilidades, Alberto Atallah tomó posesión del cargo, de acuerdo a sus comentarios escritos, penetrado de la importancia de la estabilidad del sistema financiero para el desarrollo del país, por su importante papel en la asignación de los recursos. Era consciente

¹⁴ Alberto Atallah, “La Superintendencia de Bancos en el período agosto 2000-abril 2003”, p. 3.

¹⁵ Información de Luis Montes de Oca.

¹⁶ “Detailed Assessment”, p. 3. Diversos técnicos entrevistados de la Superintendencia de Bancos hicieron referencia de este estudio de 2001. Los puntos enumerados por Alberto Atallah coinciden con lo explicado por esos entrevistados.

de que “una mala administración de estas funciones puede incrementar el riesgo natural que envuelve esta actividad y dado que el capital es el corazón del sistema de la economía capitalista, el buen funcionamiento de los mercados de capitales (que incluye el mercado financiero), es la clave para el buen funcionamiento de la economía”.¹⁷ La naturaleza de la actividad financiera la hace muy distinta a las demás de bienes y servicios, al comportar un factor de riesgo específico. Por tal razón, a juicio de Atallah, la supervisión es vital para “mantener la estabilidad del sistema financiero, promover la eficiencia y la competencia de los mercados bancarios y financieros, y proteger a los consumidores [...]”. La asimetría entre activos y pasivos deja abierta la posibilidad de una pérdida de confianza y retiros masivos de depósitos, lo que a su vez puede llevar a un contagio. También registra asimetría de la información, en perjuicio de los pequeños depositantes, lo que da lugar a comportamientos inadecuados de las instituciones financieras.



Alberto Atallah.

Sobre estas bases se planteó la elaboración de un Plan de Desarrollo Institucional, con el apoyo del programa FOMIN del Banco Interamericano de Desarrollo, que permitió la contratación de técnicos internacionales. Se produjo una modificación de la estructura orgánica de la Superintendencia, de su sistema de evaluación de los intermediarios, de la metodología para el análisis de la coyuntura, así como la adecuación de los manuales de inspección y la incorporación de una infraestructura tecnológica para el dominio de la información cuantitativa.

Sobre la base de esos cambios, se revisaron los criterios de inspecciones, retomándose las de tipo general para ver los componentes operacionales, y unas trimestrales dispuestas para evaluar la calidad de los activos y conceder atención a las normas sobre

riesgos de mercados que habían sido establecidas por la Junta Monetaria. Se puso en marcha un proyecto de Central de Riesgos, destinado a proporcionar información sobre clientes, con énfasis en los mayores deudores. En el mismo sentido se incorporó una faceta de la inspección extra situ, basada en el sistema CAMELS, orientada a

¹⁷ Atallah, “La Superintendencia”.

un seguimiento permanente de la situación de los bancos y de su cumplimiento de las normativas existentes. Así, según la consideración de Atallah, se puso en ejecución un “nuevo enfoque de supervisión que incluía la evaluación exhaustivamente de los activos y pasivos, el capital, liquidez, las partidas fuera de balance, así como el cumplimiento de las políticas de la entidad, la gestión de los directivos de la misma, sistema de control interno, planes contingentes y otros aspectos”.¹⁸

En esta gestión, por disposición del presidente Mejía, se atendieron nuevos problemas, entre los cuales sobresalió la búsqueda de soluciones para el pago de los depósitos de las entidades en proceso de liquidación, la mayoría de las cuales habían quebrado diez años o más antes. Se inició una práctica dirigida a prevenir el lavado de activos sobre la base de resoluciones de diversos organismos del Estado y de coordinaciones entre ellas. Se estipularon penas por este delito y se pasó a exigir a las entidades financieras la asunción de responsabilidades.

También se destaca la creación del Departamento para la Defensa al Usuario de los Servicios Financieros. Esta preocupación estaría llamada a cobrar relieve durante las administraciones posteriores. En otro aspecto más normativo, se cambió el método “de lo percibido por lo devengado, a fin de adecuar el sistema contable a los estándares internacionales, revisándose el manual de contabilidad de las entidades financieras para el cambio del método, lo que nos colocó en igualdad de condiciones que la mayoría de sistemas financieros [...]”.

Por último, se anotó como un hito que en la Ley Monetaria y Financiera de noviembre de 2002 se reconociese al superintendente como miembro de la Junta Monetaria y se le otorgase mayor capacidad de aplicación de sanciones.

LA MEGA CRISIS BANCARIA

Se infiere que, a pesar de las señales, las autoridades monetarias y financieras no esperaban una situación explosiva en el área bancaria. La lectura de los documentos de la Superintendencia de Bancos sugiere que para diciembre de 2002 el sistema financiero se encontraba en una situación básicamente normal. De acuerdo a la información analítica de ese año, el coeficiente de riesgo crediticio se situó en 4.25%, lo cual representaba una disminución ligera respecto al trimestre previo, cuando el promedio de riesgo había sido de 4.33%.¹⁹

En todo caso, se aceptaba cierto componente de riesgo en las inversiones extranjeras, con un coeficiente de 4.45%, superior en 0.15% al del trimestre anterior. Era indudable que el sistema financiero había seguido mostrando signos de expansión, como se observa en el coeficiente de penetración bancaria, que mide la incidencia de los créditos en el conjunto de la economía, que registró un nivel de 41.3%.²⁰

¹⁸ *Ibíd.*, p. 5.

¹⁹ Superintendencia de Bancos, *Boletín Estadístico*, No. 36 (diciembre de 2002), p. 18.

²⁰ *Ibíd.*, p. 23.

En términos generales, aunque existían señales indicativas de problemas, para diciembre de 2002 los principales coeficientes del sistema financiero mostraban una situación correcta, particularmente el índice de solvencia, como se advierte en el cuadro acerca de los bancos múltiples que fue insertado en el Panel de expertos que analizó posteriormente la crisis. Los tres bancos que quebraron unos meses más tarde exhibían índices de solvencia por encima de 10.

Cuadro VI.1			
Índices de solvencia de algunos bancos, diciembre 2002			
Entidades	Capital normativo ajustado	Activos y contingentes ponderados	Índice de solvencia
Banco de Reservas	2,856.4	20,051.2	14.2
The Bank of Nova Scotia	374.5	3,877.4	9.7
Citibank	405.8	4,220.5	9.6
Banco Popular	3,915.7	36,716.0	10.7
Banco del Progreso	1,232.8	10,324.4	11.9
Banco Nacional de Crédito	1,346.8	12,527.1	10.8
Banco Mercantil	726.9	6,849.2	10.6
Banco BHD	1,717.5	16,202.1	10.6
Banco Intercontinental	2,358.1	16,168.9	14.6
Banco Santa Cruz	150.0	570.7	26.3
Banco Comercial Santiago	91.3	174.7	52.3
Banco BDI	272.9	1,960.8	13.9
Banco Profesional	175.1	1,485.7	11.8
Banco Vimenca	87.8	68.6	128.0

Fuente: Superintendencia de Bancos, *Boletín Estadístico*, No. 36 (diciembre de 2002).

Sin embargo, se advirtieron las elevadísimas tasas de interés que ofrecía Baninter, por momentos de hasta 30%, que hacía sospechar que buscaba desesperadamente mayores volúmenes de depósitos que no podían sino ir dirigidos a cubrir requerimientos urgentes.²¹ De igual manera, empezó a llamar la atención a los especialistas la diferencia a favor del deudor en las tasas de interés aplicadas en tarjetas de crédito. El hecho de que se acercaran tanto las tasas pasivas y activas podía ser considerado como un indicador de que atravesaba por una situación a la larga insostenible.

Paralelamente, en el entorno económico venían produciéndose señales negativas que trascendían el desempeño del sistema bancario. Desde 2002 se asistió a un deterioro del tipo de cambio que ponía de relieve dificultades económicas crecientes. En la medida en que fue empeorando el panorama macroeconómico, se crearon condiciones para que las maniobras de algunos grandes bancos, que hasta

²¹ En esto han coincidido prácticamente todos los entrevistados a los cuales se les formuló de manera expresa un comentario sobre el tema.

entonces habían podido ser controlados, pasaran a tornarse inmanejables. Esto es, los déficits en las cuentas públicas y con el exterior operaron como el factor detonante de la agravación de la fragilidad de la banca.

Desde cierto momento, el Banco Central recibió la solicitud de un elevado volumen de redescuentos. En los estados de cuentas mensuales de Baninter se acreditó este apoyo como depósitos del público, lo cual implicaba una irregularidad mayúscula. Al ser enterada, la Superintendencia de Bancos procedió a exigir a la entidad que corrigiese esa alteración de la realidad, lo que formó parte del cuadro de precipitación hacia la imposibilidad de que ese banco siguiese operando como lo había venido haciendo.

En la Superintendencia de Bancos era ya un rumor generalizado que Baninter confrontaba una situación crítica. Particular impacto tuvo el hecho de que en alguna ocasión las inspecciones a Baninter fuesen suspendidas por instrucciones emanadas desde el Palacio Nacional, por solicitud del banco.²² Rafael Camilo recogió este parecer al indicar: “Esta situación se agrava cuando existe un contubernio entre las autoridades y los accionistas de la entidad, lo cual impide libertad de acción al supervisor [...], convirtiendo la supervisión en una farsa. No fue ni una ni dos veces que del Palacio Nacional se dieron órdenes de retirar a los supervisores de una de las entidades quebradas”.²³

Está fuera de dudas que el presidente de Baninter, Ramón Báez Figueroa, había logrado una posición muy sólida dentro del sistema político, que le permitía maniobrar a su favor. Esto le dio margen para continuar las prácticas fraudulentas.

Según recoge el ex superintendente Julio Cross, se supo retrospectivamente que los resultados de una inspección no fueron comunicados por la Superintendencia al propio banco.²⁴ Puede afirmarse, aunque no esté sustentado documentalmente, que existía un propósito político de proteger el funcionamiento de Baninter en razón de las maniobras que efectuaba, las cuales incluían el financiamiento de actividades que no se correspondían con los propósitos de un banco, así como favores y concesiones a figuras de la vida pública del país, sobre todo de la política, sin importar que estuviesen en el gobierno o la oposición, como parte de un posicionamiento desde el que se proyectaba incidir en el sistema político. En los hechos, la incidencia política lograda por Baninter no tenía parangón en la historia dominicana.

El deterioro de las cuentas condujo a que el banco solicitara un volumen de redescuentos todavía mayor que el arriba visto, demanda que, al parecer, al ser sometida a la consideración del presidente Mejía, fue denegada. De golpe se deterioraron las relaciones entre el ejecutivo bancario y la cúspide del poder político del país.

²² También en este punto coinciden prácticamente todos los entrevistados que en aquel momento laboraban en la Superintendencia de Bancos.

²³ Rafael Camilo, “La crisis bancaria de 2003. ¿Cómo y por qué?” del ingeniero Temístocles Montás”, 29 de abril de 2009, p. 6.

²⁴ Entrevista con Julio Cross, quien poco después asumió la jefatura de la Superintendencia de Bancos. Cross había antes formulado este dato en su escrito citado.

Se sucedieron conflictos que fueron registrados por la prensa, como la acusación de que uno de los ayudantes del presidente de la República había abusado de una tarjeta de crédito en perjuicio del banco. En medio de esos conflictos y de un deterioro acelerado de las cuentas del banco, este quedó a merced de los movimientos del mercado cuando numerosos depositantes procedieron a retirar sus fondos por temor a un crack. En poco tiempo se planteó la operación de traspaso de Baninter al Banco del Progreso, con aval de la Junta Monetaria, lo que rápidamente fue dejado sin efecto cuando los adquirientes descubrieron la magnitud insospechada de los problemas.

El nudo de lo que había llevado a tal desenlace residía en que Baninter tenía una dimensión mucho mayor que lo que reportaba. En realidad, había dos bancos en funcionamiento: el que registraba oficialmente las operaciones y el que quedaba a la sombra. La dimensión verdadera del banco era tres veces la informada. El primero tenía activos por 26,000 millones de pesos, mientras que el clandestino llegaba a la exorbitante suma de 55,000 millones.

De acuerdo a las explicaciones proporcionadas, el mecanismo de la contabilidad paralela comportaba que no se registraran numerosos préstamos o depósitos con el fin de eludir el cumplimiento de la normativa del encaje legal. Era obligatorio, por consiguiente, que una porción elevada de las operaciones se llevaran a cabo de manera oculta o clandestina. De igual importancia era que la porción formal del banco ocultaba las pérdidas y las traspasaba al banco doble, y se aparentaba que el banco seguía ajustado a coeficientes adecuados. Ayudaba a esta ficción el hecho de que en aquella época no se llevaba el control de los certificados financieros.

Según el panel de expertos internacionales, el mecanismo implicó una sofisticada contabilidad que permitía rejuegos entre el banco legal y el oculto. Un programa informático realizaba trasiegos diarios de cuentas de un banco al otro para aparentar normalidad.

En términos simples y partiendo de la identidad contable $\text{activos más costos directos más gastos igual a pasivos más capital más ingresos}$, se hacía al final del día una deducción de una parte de los activos y/o los gastos y una parte de los pasivos a una entidad ficticia denominada "Interbanco". Para encubrir el que una parte de los depósitos del banco no se reflejaran en la contabilidad, ya que estaban contabilizados en Interbanco, se efectuaba una operación en reversa, en la cual los depósitos de Interbanco volvían al pasivo de Baninter bajo la denominación depósitos TE (tratamiento especial), con lo cual todos los depósitos quedaban incorporados en Baninter, y los gastos y activos de Interbanco, volvían bajo el nombre genérico de Finanzas Empresariales, que se transformaba en Baninter en una cuenta rectificadora de pasivos (o complementaria de pasivos), restándose a los depósitos,

con lo cual, Baninter mantenía su tamaño reducido a la vez que contenía todos los depositantes del banco de tamaño real.²⁵

Hay lugar para aceptar que la administración monetaria y financiera y la autoridad política del país desconocían la existencia de ese banco paralelo. Al mismo tiempo, es perceptible que, ante la evidencia de problemas delicados en el que en realidad era el principal banco del país, faltó la voluntad política y la aplicación de los mecanismos técnicos. Según indican personas entrevistadas, dadas las limitaciones de recursos tecnológicos en la informática, resultaba casi imposible descubrir el banco paralelo y la magnitud de sus operaciones. Pero, al mismo tiempo, la adopción de medidas para una supervisión más rigurosa hubiese permitido visualizar la situación real. Una de las personas entrevistadas indica que hubiese bastado con un análisis de las transacciones en la cámara de compensación para constatar el trasiego de recursos de una porción de Baninter a la otra.

Lo cierto es que los mecanismos de supervisión en uso demostraron que todavía no se hallaban a la altura de las necesidades del sistema financiero, no obstante los importantes avances registrados, en razón de las oportunidades que brindan los sistemas informáticos avanzados a bancos de gran tamaño para incurrir en malas prácticas.

Ya llegado el desenlace, tras captar la magnitud del problema, la Junta Monetaria procedió a intervenir a Baninter. Se trató de la quiebra bancaria con más peso en el producto interno bruto de un país que se haya registrado en la historia mundial contemporánea. El hoyo descubierto alcanzaba 55,000 millones de pesos, equivalente al 14% del PIB de ese año y un 60% del presupuesto gubernamental.

Se tomó la decisión de connotación política, como es bien conocido, de resarcir a todos los depositantes, aunque la ley 183-02 estipula que solo se debe hacer con quienes tienen depósitos menores de 500,000 pesos. La autoridad política justificó que el pago inmediato a todos los depositantes, sin importar el monto del depósito, constituía el precio para mantener la confianza del público en el sistema financiero nacional y evitar una corrida bancaria. Pero tal salvamento requirió la inyección de los recursos faltantes por parte del Banco Central, lo que produjo una aguda depreciación de la moneda dominicana y una inflación acelerada. El salvamento conllevó la emisión de 110,000 millones de pesos por el Banco Central, 40,700 millones de ellos en 2003 y 57,000 en 2004.²⁶

El tipo de cambio pasó de 17.56 en enero de 2003 a un tope de 54.81 pesos por dólar a inicios de febrero de 2004. El índice de precios (con base en 1999), por su lado, aumentó desde 137.25 en enero de 2003 hasta 251.8 en octubre de 2004, es decir, en menos de dos años los precios se incrementaron en 83.5%. La dimensión del impacto del fraude bancario no tenía parangón en la historia conocida.²⁷

²⁵ “Panel de expertos internacionales”, p. 13.

²⁶ Camilo, “La crisis bancaria”, p. 11.

²⁷ Entrevista con José Manuel López Valdés.

La economía entró en una situación caótica, el ingreso de la casi totalidad de la población experimentó un deterioro pronunciado y se acentuó la desconfianza en el sistema financiero. Como señal de ello, el PIB experimentó una disminución de 0.3% en 2003, algo que tenía contados precedentes en la historia económica posterior al establecimiento de las cuentas nacionales en 1950. Lo más dramático de todo: el nivel de pobreza pasó, de acuerdo a cálculos oficiales, desde 32.3% de la población en abril de 2002 a 49.8% en octubre de 2004.²⁸

La mala práctica bancaria no se limitó a Baninter, puesto que otros dos bancos acumularon problemas de tal magnitud que obligaron a la Junta Monetaria a intervenirlos, liquidarlos y traspasar sus activos a otros. Se trató del Banco Nacional de Crédito (Bancrédito) y del Banco Mercantil, el primero en la cuarta posición dentro del sistema por sus activos y el otro en la séptima. Entre abril y mayo de 2003 estos bancos también requirieron el incremento de la asistencia en adelantos y redes-cuentos que les venía otorgando el Banco Central.

En el mes de mayo de 2003, la Superintendencia inició un plan de regularización en el Banco Mercantil, que implicaba un seguimiento continuo de las operaciones. Cuando se puso de relieve que los accionistas no estaban en capacidad de inyectar el capital necesario para restablecer la normalidad, la autoridad monetaria y financiera, con la asesoría del Fondo Monetario Internacional, evaluó opciones que desembocaron en la venta de los activos al Republic Bank de Trinidad y Tobago. También en este caso el Banco Central tuvo que hacer un aporte cuantioso dirigido a prevenir riesgos de una crisis sistémica.

En el caso de Bancrédito se puso de relieve una situación un tanto distinta, derivada del alto nivel de autopréstamos que habían practicado sus dueños.²⁹ Eventos y análisis posteriores determinaron que las causas de la situación de ese banco fueron principalmente el alto nivel de la cartera improductiva, las transacciones en exceso a lo permitido con partes vinculadas, locales y del exterior, y los retiros de depósitos motivados por rumores, lo cual se aceleró con la confirmación de la quiebra de Baninter.

No prosperaron los esfuerzos para regularizar la situación de Bancrédito, por lo que se optó por el traspaso a otro grupo económico, decisión tomada el 15 de julio de 2003, con la venta de las acciones al Banco Profesional, entidad que antecedió al Banco León. Los compradores se comprometieron a entregar al Banco Central acciones de las empresas del grupo económico del sobrante eventual tras las auditorías de lugar.

Tanto el Banco Mercantil como Bancrédito habían incurrido en el establecimiento de bancos paralelos, aunque en proporciones inferiores a Baninter.

²⁸ Antonio Morillo López, “República Dominicana: Estimaciones de la pobreza monetaria con la nueva metodología oficial de medición y comparación con metodologías previas, 2000-2011”, Unidad Asesora de Análisis Económico y Social, Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. www.economia.gob.do.

²⁹ Superintendencia de Bancos, *Memoria de 2003*.

POSICIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA ANTE EL FRAUDE BANCARIO

En las extensas notas, Alberto Atallah, superintendente de Bancos cuando explotó la crisis, ofrece una explicación de las causas del fraude y una relación sumaria de las principales acciones emprendidas.

Implícitamente, como responsable de la entidad supervisora, Atallah argumenta que se desconocía todo lo que acontecía con el Banco Intercontinental hasta el 13 de enero de 2003, cuando el Banco Central comunicó los resultados de una evaluación de la cartera de préstamos de Baninter, realizada tras el otorgamiento, en el último semestre de 2002, de facilidades por unos 7,000 millones de pesos para necesidades de liquidez. Es en ese momento que la Superintendencia, de acuerdo a Atallah, “se entera de los problemas de liquidez de esa entidad y de que el BC le había otorgado facilidades de crédito en forma considerable para el monto de los activos de ese banco [...] pues el Baninter estaba registrando en su contabilidad los recursos del BC como certificados financieros y no como adelantos del BC”.³⁰

Estas explicaciones coinciden con los datos recabados por otras vías, que incluyen cronologías, como la preparada por Julio Cross, siguiente superintendente. Sin embargo, resulta sorprendente que, tras años de irregularidades luego comprobadas, la Superintendencia no hubiera podido detectarlas. La eficacia del ejercicio de las atribuciones de la entidad quedó en entredicho. Aun así, Atallah juzga que este caso no fue resultado de “debilidades” de la supervisión, ya que las firmas internacionales de auditoría tampoco se percataron del fraude. No se sabía, ciertamente, de la existencia del banco paralelo, pero sí de que Baninter atravesaba por una situación de alto riesgo a causa de la deficiente gestión, lo que es un sentir común en la actualidad, puesto de manifiesto por Luis Montes de Oca. Sin que haya razones para especificar responsabilidades, no cabe duda de que la supervisión estuvo atravesada por deficiencias.

En el mismo sentido, Atallah indica que de acuerdo a la experiencia internacional, “ningún régimen de supervisión o fiscalización financiera puede evitar las malas prácticas y los fraudes bancarios, como el reciente caso de la cartera hipotecaria basura en los principales bancos y entidades financieras en los Estados Unidos”.³¹ El juicio de Alberto Atallah acerca de la correcta supervisión bancaria que se ejercía en su administración se sustenta en los logros alcanzados por el programa de desarrollo institucional que él desplegó, basado en el FSAP de los organismos internacionales, que habría puesto fin al panorama de debilidad institucional y limitación para el ejercicio de la supervisión eficaz, tal como se enunciaba en las conclusiones del FSAP, recapituladas por el propio Atallah.

Es válido concluir que la metodología de supervisión adolecía de debilidades, pero no al grado de ser inhábil para detectar un fraude de la magnitud del que se

³⁰ Alberto Atallah, “La Superintendencia”, p. 7.

³¹ *Ibíd.*, p. 8.

produjo en Baninter. Está presupuesto que la supervisión como actividad se justifica sobre la base de que se encuentra en condiciones de detectar los problemas y contribuir a solucionarlos de manera adecuada.

No hay dudas de que el mecanismo informático utilizado en Baninter para llevar la doble contabilidad y las relaciones entre el banco formal y el paralelo clandestino dificultaba en extremo el descubrimiento de la actividad fraudulenta. Precisamente ahí radicó uno de los aspectos en que los logros alcanzados por la supervisión a inicios de la década de 1990 se fueron quedando desfasados. Pero aun así, la magnitud del caso era tal que pudo y debió haber sido detectado. De hecho, como se ha razonado en otro apartado, existían manifestaciones que debieron haber llamado la atención y conllevar acciones extraordinarias. Eran demasiado notorios los exagerados gastos de publicidad, la adquisición de medios de comunicación por sumas elevadas y las tasas de interés pasivas ofrecidas por Baninter, muy por encima de la generalidad de los demás bancos. Todos eran indicios de un proceso llamado a concluir en el colapso.

En Baninter se produjo una interferencia política, que se venía arrastrando desde años y que operó para dificultar las tareas de inspección que hubiesen puesto en evidencia las irregularidades. Se puede especular la existencia de un entendido entre instancias del poder político y este banco, que incluía un trato atenuado de la supervisión. De otra manera no se explica que Baninter estuviera violando preceptos desde mucho tiempo atrás. Como se ha afirmado, algunos de los entrevistados que laboraban entonces en la Superintendencia de Bancos señalan de manera categórica que se conocía la existencia de problemas en Baninter, pero que nadie osaba mencionarlos por relacionarlos con factores políticos. El informe de Aristóbulo de Juan, entregado al gobierno poco tiempo antes de la asunción de la presidencia de Hipólito Mejía, evidencia que el problema venía de viejo.

Informada por el Banco Central (a mediados de enero de 2003) de que Baninter atravesaba una situación crítica, la Superintendencia asumió sus funciones, de seguro por indicaciones expresas del presidente Mejía, quien tuvo que tomar las decisiones más importantes ante un problema de tanta envergadura. En lo sucesivo, la evolución de Baninter se revistió de un agudo matiz político, aunque ninguna de las partes lo aceptara taxativamente. Por lo demás no había solución alguna que no fuera exigir a Baninter una rectificación de la forma en que había venido operando en los años anteriores.

A tal efecto, la Superintendencia requirió a Baninter la elaboración de un plan de recuperación, previsto en la recién aprobada Ley Monetaria y Financiera, que incluía su capitalización inmediata, la reducción de los gastos administrativos, el cierre de sucursales y otras medidas de racionalización. De manera coordinada, el Banco Central y la Superintendencia procedieron a dar seguimiento a este plan. No logrados los objetivos enunciados, a finales de febrero la Junta Monetaria aprobó la solicitud de fusión de Baninter con el Banco del Progreso. Fue a raíz de este acuerdo preliminar de ambos bancos cuando se puso en evidencia que el volumen

de activos triplicaba el hasta entonces conocido por las autoridades. De acuerdo a Atallah, la Superintendencia procedió a solicitar la intervención del banco, y posteriormente a plantear su liquidación, junto a la adopción de acciones judiciales contra los responsables del fraude.

El colofón conocido de todo esto fue la decisión del presidente Mejía de que se reconociesen todos los depósitos de Baninter, sin importar las cantidades y los propietarios. A juicio de Atallah, al igual que de todos los funcionarios del gobierno, esta decisión contribuyó a evitar un colapso del sistema de pagos y mantuvo la confianza de los agentes económicos del sistema bancario. De nuevo el problema adquirió una dimensión política, puesto que se violaba la Ley Monetaria y Financiera y se debería proceder a una masiva emisión monetaria, principalmente por vía de títulos, para resarcir a los perjudicados por el colosal fraude.

REDEFINICIÓN: SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGOS

EVALUACIÓN DE LA SUPERVISIÓN BANCARIA ANTE LA CRISIS

Conocedores del funcionamiento del sistema financiero llegaron a la conclusión de que la crisis de 2003 ponía en evidencia un grave problema de supervisión. Varias de las personas entrevistadas incluso indicaron, de diversas maneras, no entender cómo se pudo producir esta situación después de tantas resoluciones adoptadas por la Junta Monetaria con bastante antelación. Esto es más llamativo en la medida en que se había contado con la asistencia de misiones de técnicos internacionales de probada experiencia. Igualmente existían por lo menos dos documentos fundamentales, aunque mantenidos en confidencialidad, que diagnosticaban los problemas de la banca y la debilidad de la supervisión: la ya vista revisión de Aristóbulo de Juan en 2000 y el FSAP preparado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a solicitud del Gobierno dominicano en 2001. Más aún, la Superintendencia de Bancos había llevado a cabo inspecciones anuales en los años previos a la crisis, que arrojaban resultados que debían concitar atención. En la última, de 2001, por ejemplo, se detectó un incremento en el riesgo de crédito de Baninter de 5.99% a 13.06% y se determinó un faltante de provisiones de 810 millones de pesos, lo que significaba una pérdida de 34% del patrimonio.¹

Esos materiales planteaban que se estaba frente a un deterioro de coeficientes de la banca, aun cuando se desconociesen ciertamente muchos de sus trasfondos. Sin embargo, como lo pone de relieve el Panel de expertos internacionales contratados en la ocasión, no se aplicaron correcciones en los documentos señalados, lo que revela un plano fundamental de deficiencias en la supervisión de aquella época.

Llama la atención del Panel que la SB había detectado a través de sus propios equipos deficiencias significativas en los bancos, había recibido

¹ “Panel de expertos internacionales”, p. 15.

asesorías de expertos externos e informes de organismos internacionales que daban cuenta de serias debilidades patrimoniales y de la calidad de los procesos de seguimiento del riesgo, y sin embargo sus autoridades no reaccionaron con la oportunidad y contundencia necesarias para poner en práctica las recomendaciones formuladas, corrigiendo a tiempo las desviaciones, lo que al menos habría reducido el monto de las pérdidas ocasionadas. Cabe señalar aquí, que dos años después del FSAP aún no se corregían en los hechos las deficiencias al momento de la evaluación que las autoridades habían argumentado que estaban cumplidas y que correspondía considerarlas así aunque eran posteriores a la fecha de corte de evaluación.²

El Panel recoge que desde 2000 la Superintendencia de Bancos aplicó 193 multas “por montos muy reducidos y por causas de trascendencia relativa”. Pero solo se aplicaron dos de esas sanciones a Bancrédito y una al Mercantil, mientras que Baninter quedó exento de ellas. En este punto concluye que la Superintendencia de Bancos “no actuó con la profundidad y oportunidad requeridas”.

En conclusión de su evaluación, los expertos lanzan un cuestionamiento a la administración monetaria y financiera, al considerar que una “verificación cruzada selectiva de determinadas operaciones habría permitido constatar que las mismas no estaban registradas en la contabilidad oficial”.³

Otra de las consideraciones fue que la Superintendencia de Bancos actuó revestida con poca autoridad, lo que se tradujo en situaciones como que la administración de Baninter únicamente accediera a proporcionar informaciones a través de un canal exclusivo, casi siempre con tardanza considerable.

Al parecer, estas apreciaciones provienen en su mayoría de testimonios recabados de personas involucradas en el proceso, brindados en los tres períodos en que esos expertos laboraron en el país. No hacen por lo demás referencias a otros documentos, además de los arriba mencionados. Es importante indicar, con todo, que coinciden con funcionarios de la Superintendencia que juzgaron estar en condiciones de opinar.

Aunque sin hacer uso directo de aval documental, de manera más expresa que los integrantes del Panel, el siguiente superintendente, Julio Cross, atribuye a su antecesor no haber dado curso ante la administración de Baninter al resultado de una inspección acerca de deficiencias en coeficientes técnicos estipulados por las resoluciones de la Junta Monetaria.⁴

² *Ibíd.*

³ *Ibíd.*, p. 16.

⁴ Entrevista con Julio Cross.

PROPUESTAS DE SUPERACIÓN

Al margen de las fallas operacionales que se produjeron en las tareas de la Superintendencia, por lo menos desde que Baninter recibió los activos del Banco del Comercio, es decir, más de seis años antes de su quiebra, resultaba necesario determinar las grietas normativas y legales que coadyuvaron a que la supervisión fuese defectuosa y que, en caso de haber existido, se produjeran interferencias políticas.

Para entidades y consultores internacionales quedó patente que procedía introducir modificaciones considerables en los principios de la supervisión. Ya se habían formulado recomendaciones al respecto en las conclusiones de la firma de Aristóbulo de Juan y en el documento FSAP del Fondo Monetario y el Banco Mundial, que fueron retomadas posteriormente por ambas entidades y por el Panel de expertos internacionales.



Haivanjoe NG y Luis Montes de Oca trabajan en el Sistema de Evaluación de Desempeño.

A juicio de estos, pese a los esfuerzos de años anteriores, todavía sobresalía “la ausencia de una cultura de supervisión pública bien asentada”, lo que se entrelazaba con la “falta de respaldo de las autoridades superiores a los cuadros técnicos a cargo de la supervisión”.

La primera recomendación de los expertos sugería que la Superintendencia “debe ser reforzada y profundizada en la forma, dirección y contenidos contemplados

en el Plan de Fortalecimiento Institucional [...] Resulta indispensable establecer un sistema de evaluación de la efectividad con que el país está realmente mejorando la supervisión pública, a fin de evitar que se transforme en un mero cambio formal en la regulación, pero sin que mejore verdaderamente ‘la práctica de la supervisión’. Es decir se debe evaluar y mantener un monitoreo continuo sobre la eficiencia y efectividad alcanzadas por la supervisión bancaria en RD”.

Con tal formulación se recuperaban las propuestas previas, puesto que eran totalmente coincidentes para un punto de partida. Pero, para que el monitoreo recomendado tuviera sentido, había que conceder mayor autonomía a la Superintendencia, lo que debía incluir la potestad de elaborar normativas y otras atribuciones. En particular, cuestionaban lo que se podía entender como una subordinación inadecuada respecto a la Junta Monetaria y al Banco Central en diferentes aspectos.⁵

⁵ A juicio de Luis Montes de Oca, la ley 183-02 fortaleció y amplió las potestades de la Superintendencia de Bancos, pero no al grado de la autonomía necesaria respecto al Banco Central y la Junta Monetaria.

Debe dotarse a la SB de real autonomía frente al BC y la JM y considerar que su relación con el Poder Ejecutivo no la transforme en un mandatario de éste. Deberían trasladarse a la SB las facultades de dictar reglamentación interna y externa, manteniéndosele la supervisión bancaria de manera exclusiva. De igual forma, el superintendente debería gozar de plena autonomía para el nombramiento y remoción de todo el personal de la SB. Adicionalmente, la SB debe ser consultada por el BC de manera previa, requiriéndose su pronunciamiento favorable, al otorgamiento de asistencia de liquidez a cualesquiera de las entidades supervisadas por ella [...].⁶

El Panel señala que esto último se logró en el Reglamento de prestamista de última instancia, de enero de 2004. Se desprende que procedía acentuar la fuerza de la Superintendencia en el interior de la autoridad monetaria y financiera, no solo dotando de autonomía su accionar, sino también estipulando que las otras instancias tuvieran que solicitar su opinión en los temas que le competen por ley. Esto incluía relevantemente la capacidad de ser la última instancia en la aplicación de resoluciones y sanciones.

Debe reformularse [...] el régimen de apelación a las decisiones tomadas por la SB, eliminando las instancias administrativas y en especial aquella ante la JM, y reservando para casos muy calificados la instancia judicial, ajustándola para darle un trámite procesal y técnico adecuado, de modo de otorgarle un carácter correctivo eficaz a las sanciones de aquella.⁷

En un plano general, procedían modificaciones de fondo en la práctica institucional, las cuales debían estar contenidas en reglamentos y otras normativas complementarias, habida cuenta de las dificultades que conllevaba lograr una reforma de la ley 183-02. Dicha mejoría solo sería posible si provenía de “una decisión política de las autoridades del Estado al más alto nivel, de modo de dotar a la SB de las facultades y atribuciones de acuerdo a los estándares internacionales”. Entre los principales aspectos que tendrían que incluirse sobresalían:

- Regulación consolidada a nivel de grupo financiero, incluyendo los “off shore”.
- Estricta regulación y monitoreo de la cartera vinculada.
- Pleno acceso de la Superintendencia a toda la información de los bancos, incluyendo los informes de los auditores externos.

⁶ “Panel de expertos internacionales”, p. 17.

⁷ *Ibíd.*

- Fortalecimiento del régimen sancionatorio, aumentando las sanciones.
- Incorporación, para los propietarios, directores y administradores de bancos y grupos financieros, de la evaluación “fit & proper” según los estándares internacionales.⁸



Reglamentos y Código de Ética de la Superintendencia de Bancos.

ACCIONES INMEDIATAS DE LA SUPERINTENDENCIA

Cuando la crisis bancaria entraba en su apogeo, el 26 de marzo de 2003, el presidente Mejía consideró necesario sustituir al gobernador del Banco Central, Frank Guerrero. El nuevo, José E. Lois Malkún, acudió a los organismos internacionales con el fin de obtener cooperación para que la situación no desembocase en una quiebra generalizada. El Banco Central se hizo cargo del manejo global de la situación, aunque se planteó la búsqueda de una cooperación de la Superintendencia de Bancos. Días después, en medio de rumores y temores, y ya Baninter en proceso de ser intervenido por una comisión especial, fue sustituido el superintendente Atallah y designado Julio Cross, quien tomó posesión el 14 de abril.



Julio Cross.

Mientras tanto, se avanzaba en negociaciones con el Fondo Monetario Internacional, dirigidas a un plan de contingencia que impidiese la extensión de la situación al conjunto de los bancos. En esos días se produjo un conato de corrida en Baninter, que empezó a repercutir en otros bancos, entre los cuales sobresalió Ban Crédito.

⁸ *Ibíd.*, p. 18.

De inmediato Cross asumió una perspectiva de empoderamiento institucional, con el fin de que la Superintendencia de Bancos cumpliera con los cometidos de sus funciones en medio de una situación en extremo delicada. En la cronología retrospectiva preparada por él mismo, delimitó ámbitos de competencia con el Banco Central en oficios emitidos el 21 y el 25 de abril. En el primero fijó su posición acerca de los alcances de las tareas de la Superintendencia y en el otro expuso criterios sobre las acciones que debían encaminarse de inmediato.

No obstante las medidas de urgencia adoptadas por el gobierno y el anuncio de negociaciones con el FMI, otros bancos tuvieron que admitir una situación de falta de liquidez. Ante la situación creada, los integrantes de la autoridad monetaria y financiera barajaron diversas opciones. En la entrevista concedida, el superintendente Cross refiere que propuso al presidente Mejía la concertación de un empréstito de 3,000 millones de dólares en bonos soberanos, dirigidos a crear un fondo de cobertura del riesgo cambiario, con el cual se hubiera canjeado parte de la deuda de corto plazo por otra de largo plazo, con la consecuente reducción de la presión sobre el mercado cambiario. Su propuesta no fue aceptada.



Edificio Bancredito.

Un momento clave en el proceso fue la firma del acuerdo stand-by con el FMI. Uno de los componentes de este acuerdo fue la exigencia del FMI de que se elaborase un plan de fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos. En lo que respecta al sector financiero, el acuerdo con el FMI propendía a la recapitalización bancaria y al fortalecimiento del marco institucional, mediante la concesión de mayores grados de autonomía al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos. El gobierno quedaba obligado a disolver Baninter y concluir la venta de los dos otros bancos quebrados, Bancredito y Mercantil. Por otra parte, las “condicionalidades previas” incluyeron la adopción de un programa de inspecciones asistidas con expertos de otros países.

Como resultado de estos acuerdos, la Superintendencia puso en ejecución un Plan de Fortalecimiento Institucional (PFI) a partir de julio, a cuyo frente se colocó una unidad de ejecución y gestión. El mismo, conforme a lo informado con posterioridad, “representa un serio compromiso de las autoridades nacionales frente a la comunidad internacional con la finalidad de prevenir futuras crisis en el sistema financiero nacional”.⁹

⁹ Superintendencia de Bancos, *Memoria institucional 2003*, Santo Domingo, (2004), p. 12.

El punto de partida del PFI fue la realización inmediata de las inspecciones asistidas, con el propósito de determinar hasta qué grado existían todavía “malas prácticas contables en los bancos múltiples y hacer una evaluación de la solvencia de estos”. La determinación de esto último incluyó la solicitud de declaraciones juradas a directivos y propietarios de los bancos, inspecciones de documentos y comprobaciones de balances en la cámara de compensación. Durante los últimos cuatro meses del año cobró mayor intensidad la ejecución del plan de supervisiones asistidas.

Los expertos internacionales tenían la misión de transferir la tecnología de la supervisión más desarrollada, que incluía el examen de los sistemas utilizados por los bancos y de sus riesgos operacionales. Como resultado de esta asistencia de organismos internacionales, se comenzó a contemplar la necesidad de definir un nuevo esquema de la supervisión, basado en riesgos, aunque esto fue puesto en práctica mucho más adelante. De inmediato el personal de la Superintendencia entró en acción, siendo dividido en varios equipos, algunos de los cuales contaron con la colaboración de técnicos del Banco Central. Estaba planteado que de esas inspecciones de urgencia emergiese una nueva metodología, consistente en la interacción de inspecciones in situ, extra situ y consolidadas.

Paralelamente estaba operando una consultoría bajo el programa FOMIN del Banco Interamericano de Desarrollo, con vistas a sistematizar esa metodología en manuales de procedimientos. Asimismo, en coordinación con el Banco Central, la Superintendencia elaboró un proyecto de ley que ayudara a resolver eventuales debilidades sistémicas.

Se abordó una reestructuración de la Superintendencia, a fin de que se adaptara a las exigencias de la hora y a lo que debía ser una práctica de nuevo tipo en el futuro. Ese plan incluyó una activa capacitación técnica, de nuevo en coordinación con el Instituto Tecnológico de Santo Domingo y la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra. El 14 de octubre se aprobó un nuevo organigrama, a partir del cual se procedió a revisar los reglamentos internos. Varios otros aspectos tuvieron relevancia en el trazado de una estrategia de reestructuración de largo plazo. Algunos de ellos fueron los siguientes:

- Actualización tecnológica.
- Programa de transparencia de la supervisión, dividido en Programa de garantías hipotecarias y Mapa de vinculados.
- Creación del Departamento de Inteligencia Financiera.
- Mejoría de los procesos contables internos y de la infraestructura física.
- Plan estratégico.
- Reglamento para el cierre del programa de instituciones intervenidas y en liquidación.

ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS

Un último aspecto fue la celeridad en la confección de los reglamentos de la Ley Monetaria y Financiera, bajo la dirección de la Junta Monetaria.

Al estallido de la crisis a inicios de 2003 ya estaba aprobada la ley 183-02, pero era inoperante por no haber sido elaborados sus correspondientes reglamentos. La crisis sorprendió a los funcionarios del área financiera, por lo que tuvieron que posponer la adopción de los parámetros normativos que permitiesen la puesta en vigencia de la ley. Quedaba un ámbito indefinido, puesto que era reconocido que la ley previa de 1965 ya no se correspondía con las necesidades, mientras que las resoluciones de la Junta Monetaria en los años 1992 a 1994 resultaban insuficientes para dar solución a los problemas que estaban en el tapete.

Logrado cierto control de las operaciones mediante las intervenciones y liquidaciones, junto con las inspecciones arriba detalladas, avanzado el año 2003 se trasladó el énfasis de los esfuerzos a la elaboración de los reglamentos considerados claves para la puesta en práctica de la ley. La Superintendencia se orientó, según declaración de Cross, a fortalecer su capacidad decisoria como requisito indispensable para desempeñar sus funciones. De todas maneras, se integró a un esfuerzo conjunto con el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el BID y el Banco Central para la confección de los reglamentos en cuestión.

De acuerdo a la memoria de ese año, en la segunda mitad de 2003 se elaboraron los siguientes reglamentos de la ley vigente: Normas de Adecuación Patrimonial; Normativa para la Supervisión Consolidada; Definición de Grupos Económicos (partes vinculadas); Procedimientos de Disolución y Mecanismos Subsidiarios de Liquidación de Bancos; Reglamentos de Sanciones; Reglamento de Prestamista de Última Instancia; Reglamento de Evaluación de Activos; Reglamento del Fondo de Contingencia; Reglamento para la Liquidación de las Entidades Intervenidas y en Liquidación al momento de la promulgación de la LMF; Reglamento de Apertura y Funcionamiento de las Entidades de Intermediación Financiera (“Fit & Proper Principles”); Reglamento Cambiario; Reglamento para el Tratamiento de las Inversiones Internacionales (incluye subsidiarias y “off-shores”); Planes de regularización; Clasificación de Activos y Constitución de Provisiones; Concentraciones de Riesgos y Límite de Créditos a partes Vinculadas.¹⁰

Para agosto de 2004, de acuerdo al mismo tipo de fuente, cuando concluyó la gestión de Cross al producirse el traspaso a la segunda administración del Partido de la Liberación Dominicana, se habían aprobado dieciocho reglamentos, en tanto que otros cuatro estaban en fase de culminación.

El número de reglamentos de la ley 183-02, sus alcances y la cronología de su aprobación han quedado como materia de debate en el interior de la institución supervisora. Algunos funcionarios y técnicos acentúan las limitaciones de estos

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 14-15.

instrumentos. Luis Montes de Oca, por ejemplo, uno de los mejores conocedores de la temática, puntualiza que en verdad no fueron dieciocho reglamentos, sino solo once los aprobados antes del cambio de gobierno, tres de ellos en 2003 y los restantes en los primeros ocho meses de 2004. En el primer período fueron los de Sanciones, Fondo de Contingencia y Disolución de Entidades; y en 2004 fueron los siguientes: Cambiario, Evaluación de Activos, Inversiones en el Exterior, Vinculados, Apertura y Funcionamiento, Normas Prudenciales de Adecuación, Prestamista de Última Instancia y de Auditores Externos.¹¹ El diferendo puede deberse al criterio acerca del momento de aprobación, habida cuenta de que antes de la sanción por la Junta Monetaria, cada reglamento era objeto de conocimiento en varias instancias.

También se concedió atención, por sugerencia del FMI, a las garantías del riesgo sistémico. El superintendente Cross cuestionó el punto de vista de este organismo internacional, para el cual bastaba la opinión de una firma privada de auditoría para decretar la insolvencia de un banco. Replicó que esto solo podía ser atribución de la oficina que él dirigía, con lo que expresaba la búsqueda de que esta ganase más peso en la autoridad monetaria y financiera. Se tuvo que aceptar su punto de vista.



Momento en que Rafael Camilo asume como nuevo superintendente de Bancos, a su lado el nuevo intendente Luis Armando Asunción, además los salientes funcionarios Haivanjoe NG Cortiñas y Daris Javier Cuevas.

Al parecer, algunas de estas normativas se elaboraron en forma demasiado rápida, razón por la cual casi todos estos instrumentos fueron objeto de revisiones ulteriores y de modificaciones globales o parciales.

¹¹ Notas de Luis Montes de Oca.

INSPECCIONES ASISTIDAS Y CONSOLIDADAS

Con el programa de inspecciones asistidas, desarrollado con el apoyo del FMI y la participación de una empresa mexicana de auditoría, se perseguía determinar de inmediato la posible existencia de malas prácticas y de estructuras externas que “reducen la transparencia de los estados financieros y dificultan una evaluación de la situación real del banco y del grupo financiero y de los riesgos del sistema en otros bancos, con el fin de corregirlas en breve”.¹² Se habían avanzado pasos previos, como requerir declaraciones juradas de los accionistas y la gerencia, arqueos de bóvedas y conciliación de los registros contables, balances de las sucursales en su relación con los estados financieros y seguimientos en la cámara de compensación.

Lo que estaba en juego era suprimir los sistemas de doble contabilidad, para lo cual resultaba imperativo superar los niveles laxos de supervisión que se producían en la práctica con el propósito de favorecer los intereses de determinados bancos.¹³ Este programa acentuaba el papel del análisis, con el fin de determinar y evaluar la solvencia. Para tal fin se procedió a diferenciar el “capital regulatorio” y el “capital económico”, pues el último refleja una situación más real y acorde con las prácticas internacionales. Las áreas claves del análisis de las inspecciones asistidas fueron las siguientes:

- Entendimiento de la estructura del grupo.
- Integridad de los sistemas de información.
- Controles internos, contabilidad y pruebas específicas a:
 - Depósitos.
 - Créditos a relacionados.
 - Adjudicación de bienes.
 - Preparación de estados financieros.¹⁴

Como se aprecia en el cuadro siguiente, el programa de inspecciones cobró intensidad.

Concomitantemente se adoptó un proyecto de transparencia bancaria dirigido a proteger a los ahorrantes y depositantes por medio de una evaluación de las garantías hipotecarias y el esclarecimiento de los vínculos de los usuarios del sistema bancario. Se buscaba, por consiguiente, asegurar los cobros en caso de ejecución. En el mismo orden, se elaboró un programa tendente a diseñar un mapa de vinculados, con lo que se buscaba regular en la práctica el otorgamiento de créditos a estos, reglamentar su identificación, definir su estatus y desarrollar sistemas para medir los grupos de riesgos. Como resultado de este programa se delineó un universo de 162 grupos de riesgo, con la presencia de alrededor de 2,100 empresas. Todo lo anterior

¹² Superintendencia de Bancos, *Memoria institucional 2003*, p. 23.

¹³ Entrevista con Julio Cross.

¹⁴ Superintendencia de Bancos, *Memoria institucional 2003*, p. 24.

debía facilitarse de manera automática con sistemas informáticos de los bancos conectados con la Superintendencia.

Cuadro VII.1	
Resumen de las inspecciones realizadas en 2003	
Tipo de inspección	Cantidad
Inspecciones generales	23
Inspecciones asistidas	11
Evaluación de activos	5
Devolución de recursos	5
Aumento de capital	8
Inspecciones especiales	195
Verificaciones locales	63
Apelaciones	29
Gastos	2
Resoluciones Junta Monetaria	128
Garantías	5
Operaciones cambiarias	80
Monte de Piedad	12
Total	566

El conjunto de los programas que las instancias de la administración monetaria y financiera se plantearon desarrollar requirió apoyo internacional, para lo cual se conformó un equipo del gobierno que negoció préstamos con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Un primer préstamo fue dirigido a apoyar la cooperación técnica del exterior, por un monto de seis millones de dólares, con el propósito de realizar las inspecciones asistidas y la conversión del Banco Nacional de la Vivienda en banco de segundo piso.

El préstamo más grande, de 100 millones de dólares tomados al BID, se dirigió a ayudar la recapitalización del Banco Central, conjuntamente con un programa de mejoría de la supervisión bancaria y la implementación de nuevas políticas monetarias.

Por último, el Banco Mundial otorgó un préstamo de 14 millones de dólares para el fortalecimiento del sistema financiero a través de proyectos a cargo de diversas instituciones estatales.

PROPUESTA GUBERNAMENTAL DE FORTALECIMIENTO DEL SECTOR FINANCIERO

Al llegar por segunda vez al gobierno el presidente Leonel Fernández en agosto de 2004, en medio de las secuelas convulsas de la quiebra bancaria, su equipo económico se fijó una estrategia de recuperación económica que se plasmó en un documento remitido al Fondo Monetario Internacional sobre acciones a tomar en los

años 2004-2006.¹⁵ En él se planteaba administrar una política monetaria restrictiva, destinada a reducir déficits, controlar la inflación y contribuir a la recuperación de la confianza y de la demanda interna. Aun así, los funcionarios no proyectaban un retorno inmediato al crecimiento de la economía. Todo ese plan estaba concebido para lograr un alivio en cuanto a la deuda de los bancos comerciales, ampliar el crédito y recapitalizar el Banco Central y el Banco de Reservas.

Para conseguir esos objetivos se enunciaron compromisos de una gestión gubernamental que otorgase mayor autonomía al Banco Central y a la Superintendencia de Bancos, con lo cual se tomaba nota de las propuestas que habían enunciado organismos y expertos internacionales. El punto al que el gobierno concedió la mayor importancia radicó en la recapitalización de la banca a corto plazo y sin gradualidad, teniendo como centro la evaluación de sus activos. De ahí partiría una estrategia económica de corto plazo centrada en la normalización de la banca, vista como la clave para un relanzamiento de las operaciones económicas y la subsiguiente recuperación del crédito.

En primer lugar se eliminaba toda gradualidad en el cumplimiento de las normas bancarias, a diferencia de lo que se había permitido en los años anteriores, lo que implicaba sacrificar a una parte de las entidades de intermediación financiera. Los bancos que se encontraban en ese momento en situación de subcapitalización quedaban obligados a alcanzar un coeficiente de solvencia –capital sobre activos ponderados– de 10% para diciembre de 2004. La Superintendencia de Bancos emitió una circular que especificaba los criterios para calcular el patrimonio neto. En adelante, la institución desempeñó un papel crucial en el despliegue de esta estrategia, mediante evaluaciones continuas del proceso de recapitalización bancaria. Se esperaba que en abril de 2005 todos los bancos entregaran estados financieros auditados de 2004, que mostrasen la elevación del coeficiente del capital al nivel requerido.

Todos estos propósitos conllevaron una sostenida presión del gobierno sobre el sector bancario como cuestión de vida o muerte para el futuro. Sobre esta base es que se puede entender la importancia que le concedió el presidente Leonel Fernández a apoyar en persona la gestión de la Superintendencia de Bancos, al frente de la cual colocó a Rafael Camilo. Particular atención se concedió a la posibilidad de que algunos bancos no pudiesen recomponerse en el plazo proyectado, por lo cual se anunció que, en tal caso, estarían forzados a adherirse a un plan de rehabilitación. Si los accionistas no estaban en condiciones de recapitalizar sus entidades, el gobierno se comprometía a fortalecerlas “dentro del marco establecido en la ley” y se decidió: “Cualquier gerente o director que se determine en cualquier momento que no es apto ni apropiado, será suspendido de inmediato”.¹⁶

¹⁵ “República Dominicana. Memorando de políticas económicas para 2004-2006”. Está precedido de una correspondencia de 14 de enero de 2005 dirigida a Rodrigo Rato, director del Fondo Monetario Internacional, firmada por Héctor Valdez Albizu, Vicente Bengoa y Temístocles Montás, gobernador del Banco Central, secretario de Finanzas y secretario Técnico de la Presidencia, respectivamente.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 13.



Reunión del superintendente Rafael Camilo con representantes del FMI. También figuran Luis Montes de Oca y Jesús Geraldo Martínez.

Un punto crucial de este dispositivo radicó en el compromiso de que los bancos estatales se someterían a los mismos requisitos que los privados. Hasta finales de 2007, las utilidades de esos bancos deberían ser reinvertidas en su totalidad para recapitalizarse.

En el orden normativo, el Gobierno dominicano se adelantaba al Fondo Monetario en la adopción de resoluciones tendentes a implantar mejores prácticas, acordes con estándares internacionales. De la mayor trascendencia fue el compromiso de una reformulación de los criterios para la valoración de activos. Ya la Junta Monetaria había iniciado una revisión de las reglas de valoración de activos y constitución de reservas, con vistas a que “los bancos gradualmente observen normas más estrictas durante un período de 3 años”. Después de alcanzar el 10%, reflejado en los estados financieros, desde mayo de 2005 todos los bancos quedaban obligados a entregar planes de negocios para los siguientes cinco años, en los cuales debían demostrar su solvencia y viabilidad durante una transición de tres años. Inmediatamente después, la Superintendencia de Bancos quedaba encomendada de evaluar esos planes y de sostener intercambios con los gerentes de los bancos, para garantizar el coeficiente de solvencia requerido.

Para los meses inmediatos, el gobierno se comprometía a que la Junta Monetaria aprobase un paquete de reglamentos sobre contabilidad y supervisión consolidadas. En un tiempo posterior también debería aprobar un reglamento sobre los riesgos de mercado y de liquidez, así como presentar un proyecto de modificación de la Ley Monetaria y Financiera para mediados de 2005, dirigido a ampliar el plazo de

mandato de la Junta Monetaria a cinco años, introducir la ratificación congresional a los nombramientos de gobernador del Banco Central y superintendente de Bancos y a que se armonizara con una ley sobre riesgo sistémico. Este aspecto de la estrategia no se cumplió, puesto que el gobierno prefirió desarrollar los instrumentos necesarios a través de reglamentos después que canalizara ante el Poder Legislativo una propuesta emanada de la autoridad monetaria y financiera de modificación de la ley 183-02 que no fue aprobada.¹⁷



Reunión del Consejo Centroamericano de Superintendentes de Bancos de Seguros y otras instituciones financieras en la que participó el superintendente Rafael Camilo (quinto de izquierda a derecha, sentado).

En los compromisos asumidos por el gobierno para lograr una mejoría sustancial de la capacidad de supervisión quedaron prefigurados algunos de los componentes centrales del esfuerzo desplegado en el porvenir por la Superintendencia de Bancos.

La Superintendencia estableció recientemente un sistema para supervisar la liquidez bancaria que consiste en informes diarios que muestran los cambios en las posiciones de caja y depósitos de cada banco, y comparan los indicadores de liquidez con datos de períodos anteriores. Esta información será utilizada por el área de verificación documental (inspección de gabinete) para asegurar la supervisión apropiada de los bancos. La Superintendencia desarrollará para enero de 2005, basándose en un diagnóstico de las áreas con problemas,

¹⁷ Información de Luis Montes de Oca.

un plan para fortalecer su capacidad de supervisión a través de: (i) un programa intensivo de fortalecimiento de las capacidades; (ii) acciones específicas para mejorar el análisis financiero y las inspecciones de campo; (iii) soporte tecnológico mejorado; (iv) y una reducción de los procedimientos administrativos burocráticos. Para febrero de 2005, la Superintendencia nombrará a un director ejecutivo de amplia experiencia en materia de supervisión, encargado de poner en práctica un plan para marzo de 2005 para elevar la central de riesgos a los más altos estándares regionales para diciembre de 2005.¹⁸

PAUTAS DE LA PRIMERA GESTIÓN DE RAFAEL CAMILO

A pesar de que el superintendente Julio Cross emprendió las primeras acciones de acuerdo con los organismos internacionales, su sucesor Rafael Camilo se planteó como punto de partida una reflexión acerca de lo que había sucedido, por cuanto proveería claves para trazar lineamientos. Se encontró con un momento de aguda desconfianza de los agentes económicos en el sistema bancario, por lo que juzgó necesario centralizar acciones para superar tal situación.



El superintendente Rafael Camilo, quinto desde la izquierda, junto a Rafael Méndez, Daris Javier Cuevas, Pablo Herasme, Teófilo Regús, Elbin Cuevas, Jorge Víctor y Jesús Geraldo Martínez en el frente del actual edificio de la Superintendencia.

¹⁸ “Memorando de políticas económicas para 2004-2006”, p. 16.

Retrospectivamente, Camilo aseveró que “la quiebra de tres importantes bancos nos mostró cómo las debilidades en la regulación y en la capacidad de detectar a tiempo prácticas fraudulentas pueden generar problemas a toda la economía. La expansión de los medios de pago asociados al rescate de los bancos quebrados y la incertidumbre y la desconfianza generada respecto al futuro de la economía conllevaron a una severa crisis económica [...]”.¹⁹ Partía de la interrelación entre el funcionamiento del sistema financiero y las políticas macroeconómicas: “Dicho de otra manera, un buen sistema financiero es una condición necesaria para crecer. Los intermediarios financieros canalizan los recursos de los depositantes y al contar con fuentes de información confiables sobre las empresas, pueden identificar los proyectos más rentables y asignar de manera eficiente el capital”.²⁰

Lo que subyacía en la visión de Camilo se vinculaba a una dimensión política: el apoyo taxativo del presidente Fernández para que procediese a mejorar el desempeño técnico de la institución y que esta se normara por criterios de independencia respecto al resto del Estado y los intereses que gravitan en el sector financiero. Independencia y fortaleza se consideraron vitales para resolver situaciones difíciles en el futuro. Al cabo de dos años de gestión, pudo proclamar que tal objetivo se había logrado y que era “una de las conquistas más importantes para el país, como elemento clave para superar cualquier amenaza al sistema financiero”. A su juicio, el núcleo de esta nueva realidad institucional radicaba en que la entidad supervisora había pasado a realizar sus labores “sin la interferencia de factores extraños”.²¹

En función de tales razonamientos, después de conformar un equipo de funcionarios experimentados, Camilo elaboró un curso de acción que resumió en seis puntos:

1. Elaboración, aprobación y puesta en vigencia de las normativas que mandaba la Ley Monetaria y Financiera.
2. Capitalización de los bancos que presentaban insuficiencia de capital.
3. Limpieza del sistema, disolviendo instituciones insolventes que no podían ser capitalizadas.
4. Fortalecimiento de la capacidad técnica de la Superintendencia de Bancos, a través de la contratación de personal altamente calificado, introducción de los más sofisticados avances tecnológicos y cambios significativos en los procesos administrativos.
5. Modernización del esquema general de supervisión, en procura de generar procesos eficaces y eficientes, superando así el modelo de “Supervisión por Cumplimiento”.

¹⁹ Superintendencia de Bancos, *Memoria institucional 2008*, Santo Domingo, 2009, p. 18.

²⁰ *Ibíd.*, p. 19.

²¹ Superintendencia de Bancos, *Memoria institucional 2006*, Santo Domingo, (2007), p. 7.

6. Y, como una derivación de todas estas medidas, la restitución de la confianza del público en el sistema, pues sin confianza no hay sistema financiero alguno que funcione.²²

En poco tiempo se hicieron sentir los efectos de la participación que en los programas gubernamentales pasó a tener la Superintendencia de Bancos. El índice de solvencia del sistema bancario, un indicador clave, se había deteriorado notablemente a lo largo de 2003, al grado de situarse en diciembre en 8.8%, algo más de tres puntos menos que un año antes, cuando se encontraba en 12%. Para diciembre de 2004 superó la mejor situación de dos años atrás al colocarse en 12.9% (4% por encima del año anterior).

Esta evolución fue producto de un incremento del patrimonio técnico del sector bancario, inducido por el cese de la gradualidad en el cumplimiento de los coeficientes durante la gestión de Julio Cross. Aunque los activos totales entraron de inmediato en una fase de recuperación, el patrimonio lo hizo todavía con mayor celeridad en razón de que se exigía a los bancos cumplir con los coeficientes establecidos, en primer lugar el de solvencia. El patrimonio, ya situado en una relación correcta al concluir 2004 y con un monto del orden de 21,000 millones de pesos, se duplicó con creces en los cuatro años siguientes, al llegar a 47,000 millones en 2008. Los activos de la banca pudieron seguir creciendo con un fuerte nivel de cobertura, y pasaron de 365,000 millones en la primera fecha a 597,000 millones en 2008, lo que significó una variación de 64%. Incidían al respecto tanto la recuperación de la confianza como el crecimiento de la economía, que entre 2005 y 2008 se situó por encima del 8%.

Otros indicadores fueron mejorando, aunque a veces de manera más pausada, a tono con la recuperación económica. Fue el caso de la cartera vencida, que llegó a colocarse en un elevado 9.2% en diciembre de 2003, con una cobertura de provisiones de apenas el 59.5% de los préstamos vencidos. Al año siguiente el nivel de morosidad de la cartera había disminuido a 7.9% (5.1% en 2002), lo que era significativo pero todavía insuficiente. Sin embargo, en 2004 las provisiones se colocaron en 101.8%. En los años ulteriores, como se verá más abajo, siguieron mejorando estos indicadores.

Con el fin de contribuir a consolidar la recuperación de la confianza en la banca, el superintendente diseñó un programa de encuentros con los ejecutivos de las entidades de intermediación financiera, para tratar tanto aspectos operativos inmediatos como normativos generales. Lo último estaba concebido para que ayudara a las revisiones de los reglamentos de la ley previamente aprobados y de otros que se encontraban en fase de elaboración. Tales encuentros perseguían no solo obtener informaciones y opiniones de los ejecutivos bancarios, sino también fortalecer la transparencia de la gestión pública y contribuir al reforzamiento de controles internos por parte de los propios bancos, con vistas a prevenir situaciones incorrectas.

²² *Ibíd.*, p. 20.

PROGRAMA CON LAS INSTITUCIONES INTERVENIDAS Y EN LIQUIDACIÓN

Desde poco después de las quiebras, la Superintendencia se propuso resarcir en lo posible a los depositantes cuyos recursos habían quedado congelados, por lo que se prestó la mayor atención a los procesos de liquidación de los bancos. Además de los grandes bancos quebrados, se desplegó un esfuerzo por reordenar los expedientes de otras entidades en liquidación desde mucho antes, como el Banco Corporativo y el Banco Hipotecario Panamericano.



Vicente Bengoa, superintendente en el periodo 1998-2000, entrega cheques de entidades financieras en liquidación a inversionistas dominicanos residentes en el exterior.

Para este programa fue contratada una firma de auditores externos, KPMG, a fin de que determinara los valores de los activos y la condición de los bienes de los bancos intervenidos y de sus deudas. En pocos meses se logró casi concluir esta labor; empero, el proceso de pagos fue lento: en 2003 se hicieron pagos por 27.3 millones de pesos y en 2004 por 17.7 millones, en lo fundamental provenientes de recursos generados por los propios activos en liquidación.

ESTUDIO DE JESÚS CASTAÑO BOLQUE SOBRE LA ACTUALIZACIÓN DEL MANUAL DE CONTABILIDAD

Jesús Castaño Bolque preparó dos estudios técnicos como contribución para este libro. El segundo trata acerca del Proyecto de Actualización del Manual de Contabilidad, para la adecuación a las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF). A continuación se reproduce un extenso fragmento.

El objetivo que se busca con este proyecto es proporcionar a las entidades supervisadas un instrumento técnico actualizado para el registro y presentación contable uniforme de las transacciones y operaciones económicas y financieras, fundamentado en las normas contables emitidas por el organismo supervisor, las cuales están basadas en un alto grado en las Normas Internacionales de Información Financiera, lo cual facilitará la función de supervisión.

Con la actualización del Manual de Contabilidad se espera superar las asimetrías existentes sobre los criterios que norman los registros, preparación y presentación de la información financiera, como resultado de las transacciones contables realizadas por las entidades financieras supervisadas, motivado por los cambios que en los últimos tiempos han venido experimentando los mercados financieros, los cuales podrían repercutir en las principales variables macroeconómicas del país.

Además, para que las EIF procesen y reporten su información contable, siguiendo estándares uniformes de aceptación internacional que faciliten conocer la exposición de los riesgos asumidos, el Manual deberá considerar conceptos y principios básicos que permitan que dichas entidades provean informaciones fiables para la toma de decisiones por los usuarios del sistema.

La ejecutoria del proyecto por parte del organismo supervisor está sustentada en la facultad que tiene para establecer planes de contabilidad

a la EIFyC, de acuerdo a lo estipulado en el artículo 54 de la Ley Monetaria y Financiera de fecha 21 de noviembre de 2002. Además, la Superintendencia ha emitido normas sobre la materia, como serían:

- Resolución No. 13-94 y sus modificaciones, en fecha 9-12-1994. Su implementación se inició el 1 de enero de 1995.
- Resolución No. 12-2001, de fecha 5 de diciembre de 2001, relativa al cambio de método contable de lo percibido a lo devengado, donde se especifica que las EIFyC deberán adaptar sus sistemas de contabilidad para que a partir del 1 de enero de 2002, todos sus ingresos sean reconocidos cuando se devenguen y no cuando se perciban. En este sentido fueron emitidas las resoluciones 06-2002 y 7-2002, de 8 de marzo de 2002.
- Circular No. 12-05, emitida el 30 de septiembre de 2005, donde se aprueba y pone en vigencia el “Instructivo para la adecuación del Manual de Contabilidad para Instituciones Financieras”, para que el mismo sirva de base para introducir los cambios necesarios, conforme a las nuevas regulaciones dictadas por la Autoridad Monetaria y Financiera, a las Normas Internacionales de Información Financiera, así como al Manual de Estadísticas Monetarias del Fondo Monetario Internacional.
- Circular No. 7-08, emitida en fecha 28 de agosto de 2008, que con sus modificaciones aprueba y pone en vigencia el “Instructivo para la Clasificación, Valoración y Medición de las Inversiones en Instrumentos de Deuda”, para que sirva de base a las entidades de intermediación financiera para la adecuada valoración de sus inversiones.
- Resolución No. 1 - Acta 2010-004, sobre Adopción e Implementación de las NIIF, emitida por la ICPARD, que entrará en vigencia en 2014. Especifica que no es aplicable a las EIF por ser un sector regulado y que no existe inconveniente con los auditores externos para la adopción de las NIIF.

El proyecto de modificación del Manual de Contabilidad se inició con la elaboración de una matriz para comparar cada uno de los estándares de las NIIF con la normativa vigente en el país. Sobre los resultados se efectuó una autoevaluación de cumplimiento para cada uno de dichos estándares, donde se identificaron las normas que han sido adoptadas, las que han sido adoptadas parcialmente o las no adoptadas, con el fin de determinar las posibles ventajas o dificultades existentes en el desarrollo del proyecto de convergencia para avanzar en la transición a las Normas Internacionales, considerando las normas prudenciales aplicadas por el supervisor.

En cuanto a las normas específicas que conforman el marco contable regulatorio para las EIF, se identificaron las siguientes:

- Manual de Contabilidad para Instituciones Financieras.
- Reglamento de Evaluación de Activos.
- Instructivo de Valoración de Inversiones.
- Instructivo de Activos Intangibles.

Asimismo, se incorporan las normas sobre criterios prudenciales desarrolladas y que recogen, a través de la contabilidad, los efectos de la supervisión consolidada, como el Reglamento de Elaboración y Publicación de Estados Financieros Consolidados. Estos temas están íntimamente relacionados y pueden proyectar una mejor visión de los objetivos a alcanzar con la puesta en vigencia del proyecto de modificación del Manual de Contabilidad.

El desarrollo de este proyecto de plan de acción de modificación del Manual de Contabilidad favorece en lo siguiente:

- a. Lograr la aplicación de prácticas contables similares a nivel regional, con criterios prudenciales homogeneizados para la supervisión de las partidas que conforman los estados financieros.
- b. Avanzar en el proceso de transición a las NIIF, considerando sus últimas actualizaciones incorporadas.
- c. Dar cumplimiento a los Principios Básicos de Basilea para una Supervisión Bancaria Efectiva y avanzar en la implementación de los Acuerdos de Capital I y II.

- c.1 Facilitar la aplicación del nuevo enfoque de Supervisión Basada en Riesgos.
- c.2 Eficientizar la aplicación del Proceso de Supervisión Consolidada y Transfronteriza.
- c.3 Presentación y divulgación de informaciones en formato estándar de estados financieros.

La elaboración del plan de acción, junto al desarrollo de temas complementarios –como un Instructivo sobre Instrumentos Financieros Derivados, que modifica al Instructivo para la Clasificación, Valoración y Medición de las Inversiones en Instrumentos de Deuda y Otros– están enmarcados dentro del contexto de construcción del proyecto de armonización de las normas contables y de supervisión aplicadas a los bancos y demás entidades financieras en la región.

PRINCIPIOS DE LA SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGOS

Desde el mandato de Julio Cross, comenzó a mencionarse la necesidad de que se adoptara un esquema global de supervisión, para que estuviese en condiciones de prevenir con mejores instrumentos la ocurrencia de riesgos sistémicos o de sus efectos devastadores sobre el conjunto de la economía. Era consecuencia del hecho de que el país se había quedado rezagado tanto en las normativas de la supervisión como en la eficiencia de su aplicación.

Los organismos internacionales fueron los más activos propugnadores de una variación de los principios de la supervisión, por entender que en el área bancaria radicaba el principal factor perturbador del desenvolvimiento económico. Los asesores internacionales, especialmente los vinculados al Fondo Monetario, evaluaron que la generalidad de formulaciones de la Ley Monetaria y Financiera y de los reglamentos inicialmente adoptados entre 2003 y 2004 respondía todavía a la supervisión de cumplimiento, por lo que había que reformular la perspectiva metodológica para pasar a la basada en riesgos.

La magnitud de las quiebras de 2003 había mostrado el peligro que representaba la inestabilidad financiera en un país con débiles instituciones en gran parte de sus ámbitos. De tal manera el cambio que debía experimentar la Superintendencia de Bancos, en cuanto a los principios que debían regir sus atribuciones, quedaba

revestido de un alcance que envolvía el conjunto de la reproducción económica y las posibilidades de una recuperación hacia futuro.

En otros términos, resultaba imperativo que la banca no siguiese expuesta a riesgos tan flagrantes, por lo que el Estado tenía que fortalecer su capacidad regulatoria. Y el primer paso debía radicar en el ejercicio eficiente de la supervisión, que permitiese obtener la información para compeler a los bancos a adecuarse a las regulaciones. Los preceptos de la nueva metodología aceptaban la división entre análisis de gabinete e inspección de campo; esta última debía tener por objeto evaluar los riesgos, a partir de la calidad de los activos en función de las ponderaciones y clasificaciones requeridas. De tal manera, el sentido de la supervisión de campo era proveer los insumos para un análisis de políticas y desempeños empresariales que debían ser realizados en esa misma fase.

Era necesario, por consiguiente, que los nuevos principios acerca de los riesgos se complementasen con una metodología de supervisión que los pudiese detectar y que incorporase mecanismos para superar las prácticas incorrectas y aplicar sanciones. Muchos de estos principios ya estaban contemplados en la Ley Monetaria y Financiera, por lo que procedía hacerlos operativos por medio de reglamentos e insertarlos en un procedimiento de nuevo género de la supervisión.

El artículo 46 de la Ley Monetaria y Financiera ya establecía el requerimiento de un patrimonio técnico mínimo en relación a los activos y operaciones ponderados por los distintos tipos de riesgos enfrentados. En el reglamento sobre patrimonio se estableció un mínimo de 10% de los activos ponderados por los tres principales riesgos: el crediticio, el cambiario y el de tasa de interés.



Rafael Camilo, superintendente de Bancos; Jesús Geraldo Martínez, director Departamento Gestión de Riesgos y Estudios; Andrew Swiston y Przemek Gajdeczka, del FMI.

La visión global de la gestión de riesgos que proponía el nuevo paradigma implicaba la evaluación de las instancias dirigentes de las entidades bancarias y la determinación de sus propensiones a los riesgos en los negocios. Tal materia estaba tratada en el artículo 55 de la ley, que le concedía relieve a la gestión interna de

las entidades de intermediación financiera al exigir sistemas de control de riesgos, mecanismos de control interno y formulación de políticas administrativas llamadas a garantizar la eficiencia en las operaciones, como en la calidad de los activos. En suma, los bancos debían dotarse de manuales de procedimientos y de mecanismos para disminuir los riesgos por razones gerenciales.

Algunos de los riesgos particulares debían ser objeto de ponderación especial, como el de crédito, hasta entonces observado exclusivamente a partir de la suficiencia de provisiones, cuando según la nueva metodología se debían analizar las políticas de crédito y su calidad. El núcleo de la atención debía trasladarse hacia la verificación de la calidad de políticas a fin de avanzar “en el análisis y la evaluación de las metodologías de otorgamiento crediticio ya sea en las carteras comerciales para empresas como las carteras de personas (consumo hipotecario)”.²³ Puesto que las entidades de intermediación debían formular sus políticas administrativas para aclarar las pautas de la concesión de créditos o de los proyectos de inversiones, era de esperar que variasen muchos de sus parámetros de funcionamiento para pasar a contar con sistemas de control de riesgos y control interno.

El establecimiento de una central de riesgos en la Superintendencia de Bancos, alimentada por los informes periódicos de las propias entidades financieras y por los resultados de las inspecciones y sus correspondientes análisis, estaba llamado a facilitar la determinación de los índices de riesgos y las provisiones correspondientes, las concentraciones de riesgos y los excesos de los límites individuales y a las partes vinculadas.

En la Ley Monetaria y Financiera y sobre todo en el Reglamento de Concentración de Riesgos, ya se habían definido criterios para la determinación de grupos de riesgos, como dos o más personas que estén vinculadas por vía patrimonial, por parentesco o gestión, las sociedades con un controlador común o los que se presuman vinculados, todo lo cual quedaba sujeto a aplicación por parte de la Superintendencia. Se consideró que la normativa existente sobre los límites de concesión de créditos a partes vinculadas cumplía con los requerimientos del momento y se ajustaba a su reinscripción en la metodología de la supervisión basada en riesgos. Como se ha visto, ningún préstamo podía exceder el 10% del patrimonio, límite que se podría incrementar hasta el 20% en caso de existir garantía hipotecaria en primer rango. En cuanto a los créditos a partes vinculadas –que incluyen a los accionistas, administradores, empleados y funcionarios, al igual que a sus familiares– no podrían sobrepasar el 50% del patrimonio de la entidad. Por tanto, la nueva metodología de supervisión comportaba una información exhaustiva acerca de las vinculaciones entre los grupos financieros y de estos con el resto de los aparatos económicos.

Otra área capital de la nueva metodología radicaba en el plano internacional. Todo el sistema de control de riesgos, por obligación, tenía que extenderse al exterior y a la relación del país con otros, por lo que la consideración del riesgo país

²³ *Ibíd.*, p. 18.

quedaba incluida en la función de supervisión. Una de las implicaciones de esta inclusión era identificar deudores en el extranjero.

Por igual, los Principios de Basilea de 1988 incorporaban el concepto de riesgo de mercado, lo que fue contemplado en el artículo 55 de la Ley Monetaria y Financiera y se desarrolló en el reglamento correspondiente. Se precisaba, en consecuencia, un sistema de medición de esos riesgos que utilizase pruebas de estrés para evaluar los probables escenarios ante situaciones imprevistas.

Se agregaba también el riesgo de liquidez, en cuya definición se había avanzado, aunque todavía resultaba preciso lograr que los bancos trazaran estrategias para conjurarlo. Básicamente, se había definido ya el ratio mínimo de liquidez en función del vencimiento de los activos líquidos, que para los 30 días siguientes debía mantenerse en 80% y para los 60 a 90 días en 70%. En el reglamento se habían estipulado las definiciones de lugar y las pautas para establecer la exposición al riesgo de liquidez por plazos. Por tanto, ya existía un punto de partida para la supervisión de este aspecto, aunque no con la suficiente referencia a análisis de concentración de los acreedores principales. Por ejemplo, hasta entonces los planes de contingencia no tenían que ser remitidos a la Superintendencia.

Como era lógico esperar, se presentaron dificultades operativas a la implementación de los componentes del nuevo esquema. Se avanzó con un manual de supervisión en riesgos, pero su magnitud dificultaba hacerlo operativo, lo que planteó la necesidad de experimentar guías de inspección factibles de aplicar. Por el momento se usaba una matriz de riesgos para las entidades, pero era necesario introducirle nuevos componentes. En adición, ante el hecho de existir numerosas resoluciones de la Junta Monetaria, que incluían reglamentos, circulares e instructivos, era necesario uniformar las técnicas de supervisión.

Después de dos años de ejercicios se reportaba que “todavía el proceso de determinación de riesgos resulta engorroso pues requiere muy altos niveles de coordinación y de definición de temas de procedimientos [...]”. Aún no se registraba un seguimiento permanente de cada entidad, a menos que esta lo solicitara. Tampoco se había logrado que los contactos se diesen a través de los puntos centrales de contacto (PCC), y las revisiones extra situ no recibían normalmente las actas de los consejos de administración de los bancos, juzgadas vitales para apreciar sus políticas.

Por último, la Superintendencia de Bancos requería obtener autorización para desarrollar la supervisión consolidada. Diversos dispositivos debían montarse en tal sentido, como a propósito de las relaciones con autoridades de otros países, para poder avanzar al nuevo esquema de supervisión.

CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS DE BASELEA

Todo el programa de reestructuración del sistema financiero y de la función de supervisión estuvo orientado por el propósito de que incorporara los preceptos sobre prácticas bancarias adoptados en el Comité de Basilea.

Los acuerdos de Basilea habían experimentado dos fases. Los primeros se plasmaron en pautas de 1988, entre las cuales la principal consistió en que los bancos debían tener un volumen de capital de por lo menos 8% del valor de sus activos. En teoría eso se venía cumpliendo en el país, aunque no otros elementos relacionados con la homogenización en los requerimientos de solvencia. En su momento, esas pautas habían sido suficientes para contribuir a afrontar los estremecimientos de los sistemas financieros en América Latina, Asia y otras regiones.

Desde 1999, sin embargo, habían comenzado consultas para un segundo instrumento dirigido más específicamente a bancos internacionales. El acuerdo se presentó en junio de 2004, alrededor de los diversos tipos de activos de riesgos, los componentes del funcionamiento de las Superintendencias y la disciplina del mercado a través de la transparencia. Esta segunda fase respondió a las situaciones de volatilidad de las finanzas internacionales, vinculadas a los procesos de desregulación y globalización. Ante ello se requerían normas más sólidas sobre adecuación de capital. “Los nuevos instrumentos financieros minimizaron las restricciones existentes y las hicieron más sencillas de soslayar. Asimismo, contribuyeron a que los mercados fueran más completos, ofreciendo más margen para la cobertura o la administración de riesgos financieros”.²⁴

A mediados de 2004 los reglamentos elaborados no habían logrado incorporar los Principios de Basilea. De acuerdo a memorias ulteriores de la Superintendencia, solo se cumplía a medias uno de los veinticinco principios entonces definidos por el referido comité. El esfuerzo normativo posterior, en consecuencia, se orientó a dar cumplimiento cabal a estos principios hacia el esquema integral basado en riesgos. Se tenían expectativas sobre los efectos inmediatos que tendría la adopción de Basilea II, en aspectos como la mejoría de los procedimientos de evaluación de riesgos, nuevos modelos de riesgos en torno al sistema de gobierno corporativo, la concienciación de la dirección, las herramientas de información y el uso obligado de nuevas tecnologías de difícil empleo por instituciones pequeñas. Se esperaba que en 2006 más del 50% de los activos bancarios calificaran en Basilea II y que a partir de 2010 se incorporaran adicionales enfoques de avanzada.

Para mediados de 2006, conforme a Camilo, una evaluación de este proceso, llevada a cabo por la asesoría del Office of the Superintendent of Financial Institutions (OSFI) de Canadá, arrojó que ya se cumplían veinte de los veinticinco Principios de Basilea.²⁵ Entre los referidos a la supervisión, se cumplían de forma total cuatro

²⁴ *Ibíd.*, p. 17.

²⁵ *Ibíd.*, p. 4.

principios, los 3, 4, 5 y 10, relativos al marco legal de la supervisión, la autoridad para revisar y rechazar transferencias de propiedad, la protección legal a supervisores y los requisitos de que los préstamos de los bancos a empresas e individuos relacionados fuesen monitoreados y provistos de medidas para controlar o minimizar los riesgos. Siete principios se habían cumplido parcialmente, y solo dos no habían podido serlo: el 2, que cada agencia bancaria tuviera independencia operacional; y el 6, acerca de arreglos para compartir información entre supervisores de distintos países.

APROBACIÓN DEFINITIVA DE LAS NORMAS

El legado dejado por la administración de Cross fue recogido y proyectado por su sucesor Camilo, quien decidió involucrarse personalmente en el conocimiento de los reglamentos previamente sometidos a estudio y aprobación, en algunos casos de manera provisional. Durante cierto tiempo este esfuerzo acaparó el centro de la atención de la Superintendencia, debido a que se barajaba la hipótesis, con participación de algunos de los expertos extranjeros, de que la mega crisis bancaria había tenido lugar tanto por factores políticos como por debilidades operativas e insuficiencias de las pautas normativas. Al parecer, según refieren algunos de los entrevistados, una parte de los reglamentos se habían aprobado con demasiada celeridad, en lo que intervino la presión del Fondo Monetario y la necesidad de proyectar una determinación rectificadora que insuflara confianza en los agentes del mercado. Los dos últimos instrumentos aprobados bajo la gestión de Cross se anunciaron apenas diez días antes del traspaso del gobierno al presidente Fernández y la designación de Camilo: el 5 de agosto, la Junta Monetaria aprobó el Reglamento sobre Auditores Externos y modificó el artículo 9 del Reglamento sobre Normas Prudenciales de Adecuación Patrimonial, que había sido aprobado el 30 de mayo de ese mismo año.²⁶

Camilo tomó en consideración los trabajos realizados en los meses previos, pero se propuso completarlos y sistematizarlos. A tal efecto, en 2005 procedió a fortalecer el Departamento de Normas, a cuyo frente se colocó a José Núñez, un veterano llegado a la institución en 1985. Esto formaba parte de un interés de continuidad institucional, ya que varios de los que tomaron protagonismo en la profundización de los estudios y las soluciones provenían de una gestión anterior o, más bien, habían tenido destacada participación en la Superintendencia pero habían sido cancelados por razones políticas.

En las resoluciones de la Junta Monetaria de esa nueva etapa se observa una continua atención al aspecto normativo del sistema financiero, por lo que fue estableciendo modificaciones a artículos puntuales de algunos de los reglamentos o bien procediendo a su aprobación “definitiva”.

²⁶ Banco Central de la República Dominicana, *Memoria 2004*, Santo Domingo, s. f., pp. 37-38.

El 14 de octubre de 2004 se instruyó a las gerencias del Banco Central y la Superintendencia de Bancos para que procediesen a una revisión del Reglamento de Evaluación de Activos (REA), lo que abrió el proceso de perfeccionamiento en el sentido indicado, dada su importancia cardinal. Fruto de lo anterior, el 23 de diciembre de 2004 la Junta Monetaria aprobó “en principio” el proyecto de dicho reglamento. Únicamente quedaba pendiente la inclusión de sugerencias que habían surgido en los intercambios con los “sectores interesados”.²⁷ No tomó casi nada introducir esos ajustes, ya que seis días después, el 29 de diciembre de 2004, la Junta Monetaria aprobó y autorizó la publicación de la “versión definitiva del REA”.

Ese mismo día 29 de diciembre, la tercera resolución de la Junta Monetaria modificó el artículo 49 del Reglamento de Apertura y Funcionamiento de Entidades de Intermediación Financiera y Oficinas de Representación, que había sido aprobado el 11 de mayo de 2004.

El esfuerzo en cuestión se proyectó todavía más en 2005 con la aprobación de nuevas normativas. El 10 de marzo de ese año, fue aprobada la publicación del proyecto de Reglamento de Riesgos de Mercado, con el fin de recabar criterios de los interesados. El objetivo principal de ese instrumento legal apuntaba a los riesgos derivados de “operaciones activas y pasivas, por descalces de plazos y movimientos en las tasas de interés y cambio”. En esa sesión se hizo lo mismo con el proyecto de Reglamento de Riesgo de Liquidez. El alcance de este último comprende la definición de los lineamientos básicos que deberán observar las entidades de intermediación financiera para evaluar la idoneidad del proceso gerencial de su manejo de liquidez y los niveles de exposición al riesgo vinculado.²⁸ También en esa sesión se estudió el proyecto de Reglamento para la Preparación y Publicación de Estados Financieros Consolidados. Como expresión de la celeridad con que trabajaban los técnicos de la Superintendencia, el 29 de mayo la Junta Monetaria aprobó, “de manera definitiva”, el Reglamento de Riesgo de Mercado.²⁹

El 28 de abril, por medio de la tercera resolución de la Junta Monetaria, se aprobó una versión modificada del Reglamento de Supervisión en Base Consolidada, que tiene por propósito “evaluar el riesgo global sobre la entidad de intermediación financiera de que se trate para determinar las necesidades patrimoniales a nivel agregado, sin perjuicio y en adición a las que le sean requeridas a dicha entidad a nivel individual, no consolidado, por relaciones del patrimonio técnico [...]”.³⁰ Se sobrentiende que su aplicación debía circunscribirse a las entidades que de alguna manera controlen otras de apoyo, de servicios anexos o de otros géneros, o cuando formen parte de un “grupo económico o financiero, con el que le corresponde efectuar estados financieros consolidados [...]”.

²⁷ *Ibíd.*, p. 40.

²⁸ *Ibíd.*, p. 127.

²⁹ *Ibíd.*, p. 37.

³⁰ *Ibíd.*, p. 128.

El mismo 28 de abril se autorizó la publicación, para fines de consulta, del proyecto de Reglamento de Protección al Usuario de los Servicios Financieros, el cual apunta a regularizar procedimientos en defensa de los derechos de los usuarios en sus reclamaciones, “a manera de asegurar la equidad, salvaguardar la seguridad jurídica y el respeto a los derechos [...]”. Este reglamento fue aprobado finalmente el 19 de enero de 2006.

El 20 de septiembre de 2005 se aprobó la versión final del Reglamento de aplicación de la ley 92-04, que crea el programa excepcional para la prevención del riesgo de las entidades de intermediación financiera. El 13 de octubre se conoció el proyecto de Reglamento sobre Seguro de Fomento de Hipotecas Aseguradas (FHA), con el propósito de promover el desarrollo de oportunidades de adquisición de viviendas a los sectores de menor capacidad adquisitiva y con disminución del riesgo crediticio de las entidades bancarias. El 22 de noviembre se aprobó un proyecto de modificación de la ley 183-02, para dar cumplimiento a aspectos del acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional.

El 8 de junio de 2006 se extendió el plazo para la entrada en vigencia de los Reglamentos de Riesgos de Mercado y de Riesgos de Liquidez, para permitir que las entidades pospusiesen los requerimientos de capital hasta el 30 de septiembre.

En los meses finales de 2006 se siguió la tarea. Primeramente, se aprobó de manera definitiva el Reglamento Cambiario, relativo a las operaciones en divisas. El 19 de diciembre se aprobó una nueva versión del Reglamento sobre la Concentración de Riesgos, que trata sobre “la determinación de los límites a la concentración de riesgos del 10% y 20% del patrimonio técnico directo o indirecto, personas físicas o jurídicas o grupos de riesgos”.³¹

En los años siguientes se siguieron introduciendo reformas, como la del REA, de 14 de enero de 2008, relativa a qué préstamos serán clasificados como a mayores y menores deudores y a microempresas, todo dirigido a favorecer a los pequeños empresarios. Todavía hubo nuevas en este tenor: en fecha 18 de junio de 2009, por sugerencia de la Asociación de Bancos Comerciales, se aumentó la categoría de mayor deudor comercial a 10 millones de pesos, y de menor deudor a menos de la mitad de esa cifra. Pero poco después, el 9 de julio, se volvió a establecer que el mayor deudor era el que excedía los 15 millones de pesos. También se abrió una consulta para la modificación al Reglamento de Normas Prudenciales de Adecuación Patrimonial, que estaba en vigencia desde el 30 de marzo de 2004.

REVERSIÓN DE INDICADORES

La labor arriba vista se inscribía dentro de un propósito más amplio que pautó la gestión de la Superintendencia de Bancos desde agosto de 2004. La clave radicó

³¹ Banco Central de la República Dominicana, *Memoria 2006*, p. 55.

en que contribuyese a la recuperación de la confianza de los agentes económicos en el sistema financiero. Desde ese ángulo, dio pasos prácticos en sus relaciones con los actores del sistema para hacerles llegar el mensaje de que existía una voluntad de que se cumpliesen las disposiciones legales para restablecer la normalidad de las transacciones financieras.³² El mismo Rafael Camilo anunció tales propósitos en algunos discursos.

Parece fuera de dudas que estas actuaciones proactivas tuvieron incidencia en la recuperación de las operaciones, lo que, a su vez, contribuyó a estimular el crecimiento de la economía dominicana. Una porción de los agentes económicos recibió favorablemente el cambio de gobierno de 2004, lo que se tradujo en un incremento de los depósitos en la banca, partes de los cuales provenían del retorno de recursos que anteriormente habían sido expatriados. Como expresión de esto, por ejemplo, los depósitos de ahorro pasaron de 8,675 millones de pesos en 2003 a 11,130 millones en 2005. En términos más generales, el total de los pasivos de los intermediarios no monetarios en las mismas fechas pasó de 69,448 millones a 97,922. La economía dominicana, que había registrado una tasa de crecimiento negativo de 0.3% en 2003, exhibió un crecimiento acelerado de 9.3% en 2005. Este cambio de coyuntura se expresó en la recomposición de la reserva monetaria, que había quedado en un mínimo de 489 millones de dólares en 2003, y que saltó a 2,120 millones de dólares en 2005.

Muchos ahorristas que habían sacado recursos de las entidades financieras e incluso del país volvieron a mostrar confianza, estimulados por las elevadas tasas de interés que continuaban vigentes para atraer depósitos, y que fueron registrando una reducción paulatina en los años siguientes.

El efecto más visible fue la revaluación inmediata del peso dominicano, que se estabilizó en alrededor de 28 pesos por dólar en 2005, para luego irse devaluando lentamente en los años siguientes. Esa evolución contribuyó a incrementar la porción de las transacciones financieras realizadas en moneda nacional, por cuanto los agentes habían recuperado confianza en ella.

NUEVO PERSONAL Y ASESORÍA INTERNACIONAL

Para que las normativas pudiesen ser aplicadas debidamente, se juzgó requisito indispensable un nuevo reforzamiento de la calificación del personal técnico. Rafael Camilo procedió a ingresar decenas de técnicos jóvenes, muchos de ellos recién graduados, principalmente de universidades privadas. Algunos fueron colocados en posiciones elevadas, de manera que se produjo un cambio en el estrato de mando y, más en general, en el personal técnico. Aunque no se puede decir que estuviese ausente una perspectiva política, hubo esmero en que los reclutamientos se hiciesen

³² Apreciación de Jesús Geraldo Martínez en entrevista de 7 de agosto de 2012.

de acuerdo a criterios de calidad. Por la misma razón, fueron respetadas las personas calificadas que venían laborando desde administraciones anteriores. Camilo mostró una voluntad de conjugar la continuidad de lo logrado con el imperativo de la innovación.

Con tales propósitos se vio la conveniencia de renovar las asesorías internacionales. En este momento la más importante fue la obtenida de la Oficina Supervisora de Canadá, la OSFI, considerada una de las mejores del mundo. Varios técnicos canadienses se trasladaron al país para intervenir directamente en las tareas de recomposición institucional.

Uno de los retos más difíciles que hubo que afrontar fue llevar a las entidades financieras a incrementar los niveles de cumplimiento de las normativas. Las debilidades se concentraban principalmente en las entidades pequeñas, como los agentes de cambio y las corporaciones de crédito. Con vistas a superar esta situación, se desplegó un esfuerzo de capacitación de funcionarios y empleados de las entidades intermediarias, entre otras cosas con el propósito de que se mejorara la preparación de los datos contenidos en los informes que deben rendir a la Superintendencia.

En el mismo tenor, se dispuso el establecimiento de nuevos tipos de sanciones por incumplimientos de normativas o por deficiencias en la calidad de la información proporcionada. De tal manera, las tareas formativas, la asesoría y las sanciones pasaron a ir de la mano.

PUESTA EN VIGENCIA DE LA SUPERVISIÓN BASADA EN RIESGOS

El trasfondo de lo arriba visto radicaba en una modificación conceptual de la supervisión. Antes de la década postrera del siglo xx, se había mantenido un esquema básico que provenía de 50 años antes. Paulatinamente, como se ha insistido, el país se había quedado aislado de los avances internacionales en los procedimientos de supervisión bancaria. En palabras de Rafael Camilo, cuando él llegó en 2004, cada banco se relacionaba de una manera bastante discrecional con la Superintendencia, a menudo aportaba información limitada y no cumplía numerosos componentes de las normativas. Para superar esta debilidad, que constituía un eslabón frágil del sistema financiero, se requería transitar hacia un nuevo modelo.

Lo que pautaba la adecuación de la supervisión a los estándares internacionales establecidos, como se ha visto, era el cumplimiento de los Principios de Basilea. En 2004, según el informe del Fondo Monetario Internacional, en el país no se cumplía ninguno de esos preceptos.

Los esfuerzos normativos examinados tenían por propósito, precisamente, avanzar en tal sentido mediante la aplicación de la Ley Monetaria y Financiera, lo cual, a su vez, requería actualizar las disposiciones de esta. Por ejemplo, la versión inicial del Reglamento de Evaluación de Activos evaluaba la cartera de los bancos únicamente por la morosidad o el historial de pagos y no por la solvencia del prestatario,

como ya estaba formulado en los Principios de Basilea. Con replanteos de ese género se contribuía a transparentar los estados financieros de las empresas.³³

Camilo acogió en su totalidad los principios de la supervisión basada en riesgos y creó las condiciones de capital humano para su puesta en práctica, fortaleciéndose su aplicación integral y la sistematización de sus componentes durante la gestión de Haivanjoe NG Cortiñas. En 2008, después de cuatro años de gestión de Camilo, 18 preceptos se cumplían parcialmente y dos de manera total. A juicio de Camilo y Montes de Oca, el cumplimiento parcial se debió a que con anterioridad no se observaba ninguno de los principios, además de restricciones que se desprenden de la Ley Monetaria y Financiera.



Taller de capacitación dirigido a personal especializado del BHD sobre los temas de Supervisión Basada en Riesgos, impartido por la Superintendencia de Bancos.

Gracias a los avances y la superación de dificultades, de todo el proceso de renovación salió la puesta en marcha del esquema global de supervisión basada en riesgos, que después de fases preparatorias comenzó a ponerse en ejecución en 2009. Puede aseverarse que la aplicación de este modelo de supervisión ha constituido la innovación más relevante en el funcionamiento de la Superintendencia durante las últimas décadas.

Tras estudios y pruebas, en 2010 se adoptó la implementación de la metodología por medio de un documento que sistematiza sus componentes claves.³⁴ En él se define el esquema a partir de las nociones de riesgos inherentes, calidad de gestión de riesgo, riesgo neto, riesgo neto global y riesgo compuesto, todas las cuales confluyen en una matriz de riesgo y en las partes del proceso de supervisión. Están supuestas

³³ Información de Luis Montes de Oca, en entrevista junto con Rafael Camilo, 10 de septiembre de 2012.

³⁴ Superintendencia de Bancos, *Proyecto marco de supervisión de entidades de intermediación financiera*, Santo Domingo, 2010.

a observarse las tendencias de mejorías o deterioros y la calificación del riesgo neto global entre baja y alta. El riesgo compuesto refleja la solidez y solvencia de las entidades de intermediación financiera. Todo el proceso opera a través de los puntos de contacto de la Superintendencia (PCC).



Supervisores en un taller de capacitación en el antiguo hotel V Centenario.

Como ha explicado NG Cortiñas, esto “ha implicado pasar de un esquema de cumplimiento, caracterizado por un enfoque correctivo/reactivo, orientado hacia la verificación del cumplimiento de la normativa, con un nivel de exigencia mediano/bajo para la gestión interna, gobierno corporativo de las instituciones y calificación de los supervisores, donde la vigilancia del mercado era menos necesaria, la asignación de los recursos de supervisión era poco flexible y la adaptación a cambios e innovación relativamente baja”.³⁵



Rafael Molina Morillo, director de *El Día*, saluda a Haivanjoe NG Cortiñas y a Daris Javier Cuevas en un almuerzo del Grupo de Comunicaciones Corripio.

Esta metodología busca optimizar la solidez de las instituciones

³⁵ Palabras de Haivanjoe NG Cortiñas en el seminario sobre Supervisión Basada en Riesgos, noviembre de 2011, p. 2.

financieras mediante la definición de lineamientos mínimos que deben acatar. En tal sentido, ellas deben gestionar sus riesgos por sí mismas, tratando de salvaguardar los recursos del público. De tal manera, la labor supervisora se centra en dar seguimiento a las estrategias de gestión de riesgos de cada una de las entidades financieras. Por lo tanto, lo más importante en la metodología radica en diseñar sistemas de evaluación que permitan ubicar, prevenir y reducir los efectos coyunturales desfavorables sobre el sistema financiero en su totalidad y de sus entidades por separado. La función de la Superintendencia se traslada más bien al ámbito de la aplicación de esos mecanismos y sistemas preventivos y paliativos.

Todo ello comporta el requisito de establecer los contextos para la identificación de los riesgos que conlleva la actividad financiera. En consecuencia, el énfasis de las tareas de supervisión se ha desplazado desde una revisión *a posteriori*, restringida a lo acontecido, hacia un enfoque preventivo, con una metodología operativa capaz de evaluar la solidez de cada entidad, el contexto financiero, los riesgos envueltos y los procedimientos de gestión, con el objetivo de definir un perfil de riesgos.

Se asume que este enfoque contribuye mucho mejor que el anterior a preservar la estabilidad del sistema financiero y de sus entidades por separado, adopta una perspectiva internacional, incorpora la prevención, la respuesta a los riesgos y pone el énfasis en áreas críticas que requieren un nivel de revisión detallado. Por tanto, no descarta componentes del sistema tradicional de supervisión, pero los amplía y los complementa. Sobre todo adopta la perspectiva futura para ayudar a las entidades a sortear situaciones adversas originadas, no en sus propias debilidades, sino en evoluciones del ámbito macroeconómico.

Ante todo, el modelo basado en riesgos contiene una dimensión integral y preventiva, como lo pone de relieve NG Cortiñas en la conferencia citada, por cuanto “incorpora la revisión de todos los riesgos relevantes a cada entidad; y es preventivo, dado que [...] procura predecir situaciones de debilidad respecto a la gestión de riesgos y controles internos promoviendo su corrección y continuo mejoramiento”.³⁶

Siempre de acuerdo a NG Cortiñas, el modelo se sustenta en tres pilares básicos: 1) requerimientos mínimos de capital basados en riesgo; 2) evaluación de la autoridad supervisora dirigida a revisar y analizar los riesgos que asume la entidad y la gestión que realiza de estos, y 3) estímulo de la disciplina del mercado y transparencia de la información relativa a la situación de las entidades que llega al público.

Con la supervisión basada en el cumplimiento no había posibilidad de adoptar mecanismos preventivos. En cambio, la supervisión basada en riesgos facilita una acción proactiva de la supervisión, que, al detectar situaciones problemáticas, procede a trasladar técnicos a la propia entidad para formular recomendaciones que permitan superarlas.

Con esta variación, se dejó de girar alrededor del concepto de la inspección para trasladarse al del análisis. Este replanteo sustantivo se manifestó en todos los órdenes

³⁶ *Ibidem*.

de la organización interna, los programas generales, los objetivos institucionales puntuales y las acciones de los colectivos de técnicos.

La puesta en vigencia de este esquema supuso un arduo esfuerzo de diseño de instrumentos, que concentró la atención de una parte del personal más calificado durante años. El punto crucial radicó en la definición de matrices de riesgos para cada tipo de entidad de intermediación, en las que se definen sus actividades principales y los riesgos que comportan. Consecuentemente, se debieron establecer los parámetros para las inspecciones y las guías correspondientes para cada actividad significativa. La focalización en el análisis que implica esta nueva metodología requiere del montaje de una información sistemática proveniente del conjunto de datos, como estados financieros, auditorías, informes especiales, resultados de inspecciones, etc.

Los principales riesgos que se toman en consideración al implementarse la metodología son los de crédito, mercado, liquidez, operacional y estratégico. Asimismo, se segmenta el tipo de riesgos por ramas de actividad, con “las funciones de control, la calidad de las utilidades y la suficiencia de capital de las entidades, determinando el nivel de riesgo compuesto y su tendencia”.³⁷ Por otra parte, se diseñó una detallada mecánica de evaluación de los créditos, el historial de los deudores y la relación de todo ello con el Reglamento de Evaluación de Activos. Por último, este modelo de supervisión tiene la importancia de incorporar los componentes transfronterizos y de gobierno corporativo de los grupos económicos, para obtener una dimensión más cabal del riesgo.

Su puesta en funcionamiento ha requerido múltiples desarrollos institucionales, por lo cual no fue posible completar de inmediato su aplicación después que pasó a ser el referente normativo. Se ha requerido de una fase de transición con duración de alrededor de cinco años. Lo primero a resolver fue la recomposición de la estructura orgánica de la Superintendencia, cuyo punto nodal radicó en la eliminación de las diferencias entre los técnicos dedicados a la supervisión in situ y extra situ. También, como se observará en un próximo acápite acerca del organigrama, ha implicado la creación de nuevos departamentos que, precisamente, se encargan de las diversas facetas del análisis sobre riesgos.

Un segundo requerimiento ha sido la recalificación del personal técnico, ya que la supervisión supera el estadio de la pasiva evaluación ulterior para centrarse en el análisis prospectivo que debe establecer relaciones con las posibilidades de evolución de la economía. En consecuencia, se aduce razonablemente que este modelo requiere ser acompañado de un “cambio cultural” en la formación del personal, puesto que este debe estar abierto a operar de manera próxima a las instituciones.

Se ha seguido avanzando en tales direcciones. A medida que pasa el tiempo, se amplían los requisitos de Basilea, principalmente por efecto de la situación económica internacional, uno de cuyos componentes arranca de los problemas surgidos

³⁷ *Ibíd.*, p. 5.

en la banca de los Estados Unidos. En la actualidad comienza a regir una tercera versión más compleja de tales principios.

Para 2012, al concluir la gestión de NG Cortiñas, se había logrado mucho. A mediados de ese año cumplieron todos los puntos de Basilea I y una buena porción de los de Basilea II. En la adopción de los preceptos de Basilea III la República Dominicana ha venido avanzando de manera más resuelta que los demás países de la América Latina, lo que ofrece una señal de la condición innovadora que muestra la Superintendencia de Bancos en el escenario dominicano.

ACTITUDES DE LA BANCA

Los efectos de la crisis de 2003, las nuevas cláusulas de supervisión, el entorno internacional y dinamismo macroeconómico han incidido en un cambio de posición en las instancias dirigentes de la intermediación financiera. Se ha producido una toma de conciencia de los riesgos que entrañan prácticas como la doble contabilidad o los préstamos a vinculados sin la suficiente garantía. Las liquidaciones de bancos y la condena judicial y apresamiento de algunos de los directivos que incurrieron en tales prácticas llevaron a un acrecentamiento de las precauciones, a lo que se suman las sanciones a los infractores previstas en la Ley Monetaria y Financiera y sus reglamentos.

Tal cambio de actitud no es ajeno al hecho de que después de la mega crisis no se haya producido la quiebra de ningún banco de gran tamaño. Las liquidaciones de entidades pequeñas se han realizado sin que supongan alteraciones del desenvolvimiento del sistema financiero. El fraude cometido en el Banco del Progreso, como se verá más abajo, pudo solucionarse sin necesidad de intervenir la entidad, gracias a la disposición de una parte de los accionistas a hacer los aportes de capital faltantes. Desde la quiebra del Banco de Santo Domingo, los ciclos de la banca que concluían en crisis habían durado algo más de diez años. Las perspectivas indican que los actuales esquemas de supervisión contribuyen más que antes a prevenir coyunturas críticas.

En opinión de José Manuel López Valdés, presidente de la Asociación de Bancos de la República Dominicana, los ejecutivos bancarios han llegado a la conclusión de que la relación estrecha con el sector público les resulta beneficiosa.³⁸ La Asociación de Bancos, como es lo usual en las organizaciones empresariales, tiene por propósito la defensa de los intereses particulares del sector, pero los asocia a la condición de desempeño conforme a las buenas prácticas bancarias. En función de tal principio, la Asociación de Bancos se ha compenetrado con los propósitos de reformas que han animado a las últimas administraciones de la Superintendencia, al entender que contribuyen a aumentar las garantías para la estabilidad financiera. Aprecia el

³⁸ Entrevista con José Manuel López Valdés.

nivel de tecnificación alcanzado en los años recientes como un logro que repercute a favor de la propia banca.

Según detalla López Valdés, un resultado del proceso de reformas ha sido fortalecer la relación entre la Asociación de Bancos y los órganos de la autoridad monetaria y financiera, lo que se extiende a una fluida comunicación con el Congreso de la República. Esta disposición ha estado motivada por la apertura de la Superintendencia a evaluar los problemas con la Asociación y con los banqueros por separado, en aras de encontrar soluciones mutuamente convenientes a los sectores público y privado. En la actualidad existe un plan de trabajo permanente entre la Superintendencia y la Asociación de Bancos, que contempla la participación de las entidades financieras por separado. Por ejemplo, uno de los temas principales que es motivo de consultas en el presente es el relativo al establecimiento de un reglamento acerca del uso de las tarjetas de crédito. Se intercambian opiniones con el fin de consensuarlas.



Representantes de la Asociación de Bancos reciben a Haivanjoe NG Cortiñas y despiden a Rafael Camilo (ambos al centro). Figuran además Víctor Méndez Capellán, José Manuel López Valdés, Luis Molina Achécar, entre otros.

Al parecer, el cambio de la tónica en la relación formal entre los sectores público y privado se produjo a raíz de la crisis de 2003, cuando ambas partes captaron que debían colaborar. Acota López Valdés que anteriormente no se tomaban en cuenta suficientemente los criterios de la Asociación de Bancos. La gravedad de lo acontecido con la quiebra de Baninter demandó acciones enérgicas y la colaboración activa entre las partes, que incluían concesiones que anteriormente no se producían. En particular, destaca, la banca asumió los sacrificios que conllevaba la capitalización acelerada que exigían los organismos internacionales con el fin de elevar los niveles de cumplimiento de las normas prudenciales.

Aunque la banca apoyó, a juicio del entrevistado, las reformas implantadas desde finales de 2003, es criterio compartido del sector que al retornarse a la normalidad unos años después las normas debieran ser objeto de flexibilización. En aquel momento se argumentó, frente a las presiones del FMI, que el grueso de los bancos que no quebraron estaban fundamentalmente bien gestionados. Explica que anteriormente los bancos no constituían las reservas requeridas por considerar que esas regulaciones se dirigían solo a las financieras de desarrollo, al ser sus créditos los menos seguros, y que la posposición del cumplimiento de algunas de las normas en la década de 1990 se debió sobre todo a consideraciones fiscales.

En la actualidad el sector bancario considera fundamental que se respeten tasas correctas de beneficios, que vincula con la confianza del público y el mantenimiento del capital en el área. Empero, comunica López Valdés, en la actualidad la banca resiente una presión tributaria que juzga excesiva: aproximadamente el 60% de sus utilidades se transfiere al fisco por medio de seis tipos de gravámenes. En especial, se juzga como un problema la prolongación del impuesto del 1% sobre el monto de los activos de los bancos, puesto que amenaza la rentabilidad y la competitividad.

En conclusión, se desprende que la banca solicita el replanteo de algunas de las normas que acepta como necesarias en un momento de conmoción, pero que en las condiciones actuales de normalidad no deben sostenerse.

LA GESTIÓN DE HAIVANJOE NG CORTIÑAS



Haivanjoe NG Cortiñas.

El nuevo superintendente Haivanjoe NG Cortiñas, nombrado el 26 de mayo de 2009, encontró un panorama propicio para la consecución de objetivos ulteriores, después que se había producido la estabilización del sistema financiero y continuaba un empuje dinámico de la economía nacional. Como programa, se planteó articular el desarrollo de los instrumentos regulatorios con la adopción de los dispositivos necesarios para su implementación. Esto se centraba en profundizar el cumplimiento de la Ley Monetaria y Financiera y sus reglamentos, así como las disposiciones que se desprenden de circulares, instructivos e informes de inspección.

Tal especificación de las metas fue asumida a través de la prioridad concedida a la modificación del patrón de la supervisión. Lo que se había esbozado ligeramente con Cross y empezó a cobrar cuerpo con Camilo, tomó visos de aplicación sistemática bajo la gestión de NG Cortiñas: la aplicación de la supervisión basada en riesgos.

A pesar de que la decisión de avanzar en tal dirección se enunció en el mismo 2009, hubo que esperar cerca de dos años para que se tornase una realidad. En efecto, durante 2011 y 2012 se estuvo poniendo en práctica un plan piloto de implementación de los preceptos del modelo de supervisión basado en riesgos. El asunto es complejo por cuanto este esquema, todavía novedoso en el país, no desecha el de cumplimientos, sino que más bien lo complementa. NG Cortiñas operó de acuerdo a un concepto propio de los laboratorios, que comportaba retomar y reciclar los aspectos reivindicables del anterior modelo para viabilizar el nuevo y dotarlo de sus potencialidades.



Mural conmemorativo del 63 aniversario de la Superintendencia de Bancos, obra del pintor Cristian Tiburcio. Refleja la historia de la institución desde su fundación hasta 2010.

En lo que toca a la inspección, se ha puesto énfasis en la evaluación de lo cualitativo, vista como un estadio superior de la supervisión por cuanto analiza la naturaleza de la entidad de intermediación y su forma de operar. Tal matiz se ha desplegado sobre todo a partir de inicios de 2012, con las inspecciones realizadas a la mayoría de las entidades de intermediación financiera. Al momento en que concluyó la gestión de NG Cortiñas únicamente habían quedado fuera unas pocas entidades de pequeñas dimensiones. Así, el 96% de los activos del sistema financiero fue objeto de evaluación en la primera mitad de 2012.

Igual o más importante en esta gestión fue el fortalecimiento institucional. Jesús Geraldo Martínez visualiza que Camilo se había centrado en lo “externo”, es decir,

en los aspectos fundamentales que demandaba la situación económica y financiera predominante, tales como restaurar la confianza de los agentes económicos en el sistema financiero dominicano, el cumplimiento del acuerdo con el Fondo Monetario y de los principios básicos de Basilea, la recapitalización de las entidades bancarias, la depuración y el saneamiento de las entidades financieras, el salvamento exitoso del Banco del Progreso, así como la elaboración, revisión y puesta en vigencia de las normativas derivadas de la Ley Monetaria y Financiera, las cuales sentaron las bases para la supervisión basada en riesgo. Por su parte, la gestión de NG se concentró en lo “interno”, lo que quedó plasmado en lo institucional, el reordenamiento de la estructura organizacional acorde al nuevo modelo de supervisión, la implementación de procedimientos novedosos, el establecimiento de mecanismos de control más exhaustivos, el desarrollo de instrumentos regulatorios y la preocupación primordial por la transparencia, además de la consolidación de los aspectos relativos al fortalecimiento del sistema financiero y el perfeccionamiento del esquema de supervisión basada en riesgos iniciado por Camilo.

Conviene destacar que se mantuvo el impulso hacia la calificación técnica del personal, de manera que el empeño del predecesor en este terreno logró proyectarse.

Se estudió una adaptación de la Superintendencia para que sus departamentos y secciones estén acordes con el modelo de supervisión basado en riesgos, lo que implica el realce del análisis sobre la inspección y, dentro de esta, la de gabinete sobre la que se lleva a cabo in situ. Aquí se involucra un tema que continúa en debate, por cuanto algunos técnicos experimentados siguen pensando que la supervisión debe seguir siendo preponderante, mientras que la función del análisis debe residir en complementarla.³⁹

Como se observa en el organigrama vigente, se han ido agregando funciones especializadas a lo que antes era restrictivo a la inspección. El siguiente acápite revisa las funciones de estos nuevos departamentos, que responden a la complejización del sistema financiero en una economía de mayor dimensión. Es el caso del peso que se le ha concedido a la supervisión cambiaria, en un contexto en que las transacciones de divisas se encuentran en el centro de los sectores más dinámicos, como las zonas francas, el turismo y las telecomunicaciones. En torno a este tema también se suscitan divergencias, a partir del punto de vista de que la supervisión cambiaria no debe ser potestad de la Superintendencia de Bancos, por cuanto el riesgo cambiario es uno más y, en general, lo cambiario es una materia monetaria.⁴⁰

³⁹ Notas de Luis Montes de Oca.

⁴⁰ *Ibíd.*

ORGANIGRAMA ACTUAL

La Ley Monetaria y Financiera 183-02 definió una modificación de la estructura general de la institución en los órdenes legal, técnico y administrativo. Se volvió al criterio de la organización departamental y se dividieron los asesores por competencias específicas. Por último, el mando superior quedó dividido en superintendente, intendente, gerente y contralor.

- Superintendente de Bancos.
- Intendente.
- Gerente.
- Contralor.
- Asesor General.
- Asesores Técnicos.
- Asesor del Intendente.
- Asesor del Gerente.
- Asesor Económico.

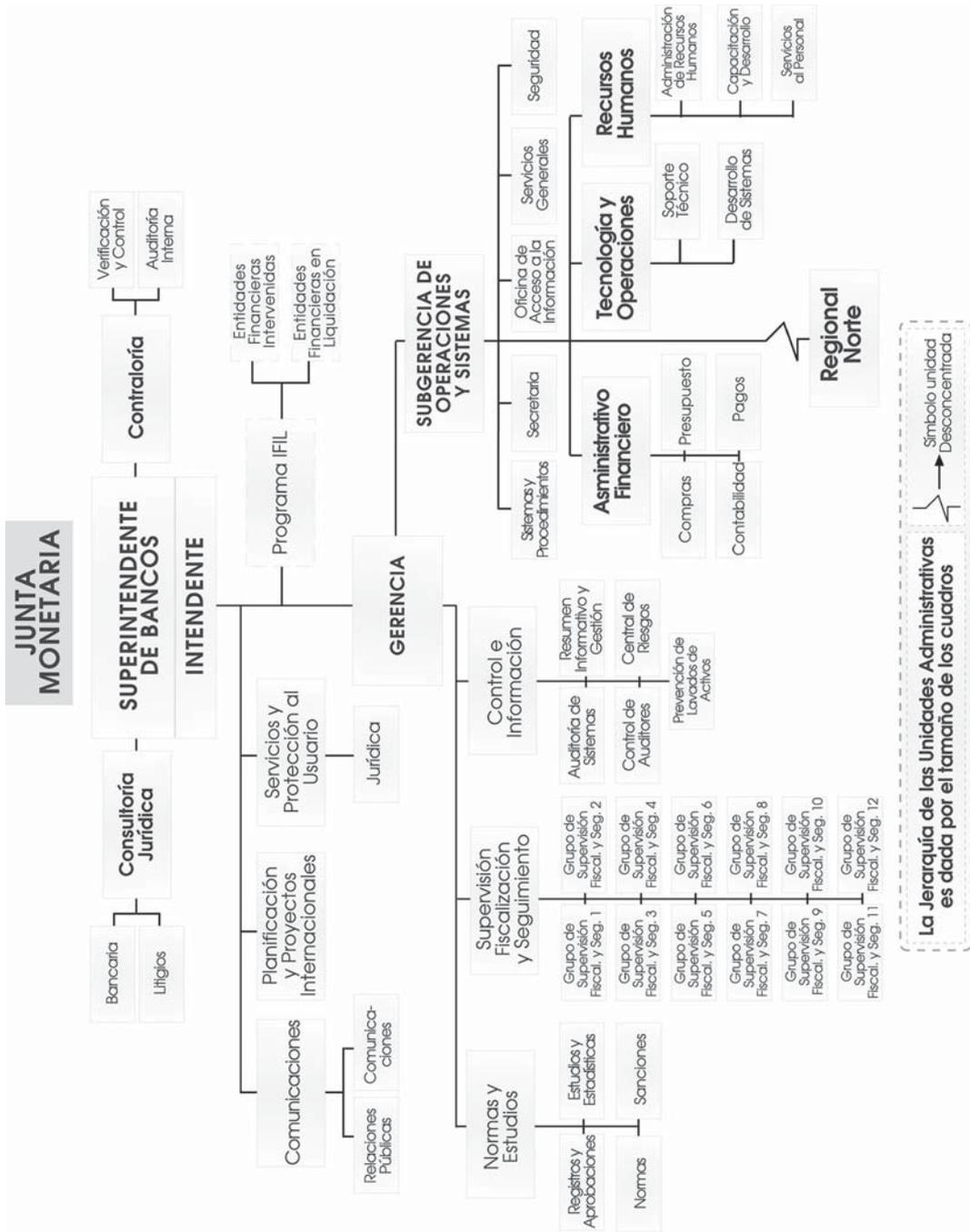
Directores de Departamentos:

- Normas y Estudios.
- Inspección.
- Análisis Financiero.
- Supervisión Bancaria.
- Inteligencia Financiera.
- Secretaría y Comunicaciones.
- Administrativo.
- Sistemas y Tecnología.
- Recursos Humanos.
- Financiero.
- Proyectos y Relaciones Internacionales.
- Región Norte.
- Programa Instituciones Intervenidas y en Liquidación.

Consultor Jurídico.

Aunque dentro de parámetros básicos, se asistió en esos años a modificaciones en la división de los departamentos, lo que respondía a la necesidad de tornar compatible la estructura con los requerimientos funcionales arriba expuestos. Entre 2005 y 2006 se produjo un cambio, por medio del cual se eliminó el Departamento de Análisis Financiero y se retomó la supervisión in y extra situ. En 2009 hubo otro, consistente en la división del Departamento de Normas en Normas, Registro y Autorizaciones. Asimismo se convirtió el Departamento de Riesgo e Información Financiera en Departamento de Gestión de Riesgo.⁴¹

⁴¹ Notas de Luis Montes de Oca.



Esta estructura permaneció hasta inicios de 2012. En ese momento se eliminó el cargo de contralor, sustituido por el subgerente. Se ha establecido que el gerente opere como un coordinador de los departamentos técnicos y el subgerente de los administrativos. Entre los departamentos más novedosos del actual organigrama se encuentran los de Prevención de Lavado de Activos y Crímenes Financieros, Sanciones, Registros y Autorizaciones y Protección a Usuarios. Por otra parte, la supervisión se dividió en dos departamentos.

De acuerdo a la última memoria institucional anual, correspondiente a 2011, las funciones de los departamentos son las siguientes.

- **Departamentos de Supervisión I y II.** Se ha preferido dividirlos para que cada uno comprenda seis grupos de supervisores con idénticas funciones. La supervisión se hace de acuerdo a la metodología basada en riesgos, por lo cual se planifica según la situación de las instituciones. Se observa la suficiencia de capital, la calidad de las utilidades y los riesgos inherentes, particularmente de crédito, operacional, de mercado, de liquidez y estratégico. Los resultados de las inspecciones se discuten por actividades y se establecen coordinaciones con otros departamentos técnicos para el flujo de información y la profundidad de las evaluaciones.
- **Departamento de Sanciones.** Depende de las informaciones provenientes de otros departamentos técnicos, y en muchos casos ellos son los que inician los procesos. El departamento debe proponer al superintendente y a otras instancias superiores la sanción que procede. Tiene una comisión para infracciones graves y muy graves. Ha tratado de tomar una línea proactiva en el levantamiento de información y el análisis.
- **Departamento de Gestión de Riesgos y Estudios.** Se encarga de levantar la información estadística y publicarla conforme a criterios metodológicos definidos. Debe también revisar los análisis relacionados con la realización de funciones de la institución, al igual que acerca de la evolución económica y financiera del país. Los análisis e informes tocan tanto aspectos específicos como generales sobre variables financieras, indicadores microprudenciales y niveles de riesgos, todo en vinculación con el entorno económico del país y del exterior. Entre los análisis que realiza se encuentran las pruebas de estrés, nivel de bancarización, riesgo de cartera de crédito por sectores económicos y análisis de coyuntura, además de informes de riesgos temporales según tipos de entidades financieras. Lleva un Centro de Información Financiera y mantiene la

Página Web con informaciones actualizadas en beneficio de los usuarios.

- **Departamento de Normas.** Se compone de una división de Normas y otra de Registro de Auditores. Se coordina con la Consultoría Jurídica en lo que respecta a la preparación de normativas. Elabora proyectos y se integra a comisiones para conocer las propuestas acerca de leyes, reglamentos y otros documentos. Participa en la elaboración de instrumentos de registros contables, manuales, etc. También confecciona circulares de diversos tipos para la aplicación de los principios de las funciones. La división de Registro de Auditores evalúa la calidad de los trabajos de las firmas de auditoría para que se adapten a los requerimientos internacionales. La Superintendencia no solo regula, sino que aprueba el desempeño de los auditores.
- **Departamento de Registro y Autorizaciones.** Fue creado el 29 de julio de 2009 por circular interna del superintendente NG Cortiñas. Evalúa las solicitudes de registro y aprobación de las entidades de intermediación financiera y cambiaria, así como lo relacionado con la apertura de oficinas y sucursales, aumentos de capital, campañas publicitarias y nuevos productos financieros. Para dar seguimiento a esos procesos lleva un registro de las entidades, con resúmenes de las acciones institucionales de cada una de ellas. Por último, lleva un formulario con las entidades inhabilitadas y otro con las de apoyo y servicios conexos.
- **Departamento Legal.** Trabaja en la elaboración de propuestas sobre leyes, reglamentos y sus modificaciones. A menudo coordina acciones con otros departamentos y con personal de otras dependencias del Estado. Representa a la Superintendencia ante las organizaciones de la sociedad civil, las empresas, las instituciones estatales, etc. Toma el protagonismo en situaciones de litigios, emisión de opiniones y el examen de los instrumentos y actos legales de las entidades, como estatutos, fusiones, operaciones de valores, etc.
- **Departamento de Prevención de Lavado de Activos y Crímenes Financieros.** Por su relevancia, novedad y la amplitud de sus labores, las mismas se explican en un acápite aparte. Pero, en breve, lleva estadísticas, dirige el intercambio de información, elabora reportes de operaciones sospechosas y de transacciones monetarias.

- **Departamento de Protección al Usuario.** También por su novedad se le ha dedicado un acápite especial. De todas maneras, se encarga de una actitud proactiva de cara al público que utiliza los servicios de las instituciones financieras, de forma que tenga la información acerca de las regulaciones legales y los instrumentos vigentes sobre temas que interesen.

NUEVOS DEPARTAMENTOS

Algunos de los aspectos más destacados de la modernización vinculada a las respuestas a la crisis de 2003 se han producido a través de la innovación que comporta la puesta en vigencia de nuevas funciones que se compadecen con la complejización del sistema y los requerimientos de servir al público, particularmente en la provisión de información y asesoramiento en asuntos bancarios. La capacidad de innovación que ha mostrado la Superintendencia se plasma en los alcances que han logrado las tareas de los departamentos de Prevención de Lavados y de Protección al Usuario. Las actividades que estos departamentos despliegan evidencian el impacto que ha tenido la modernización de las funciones de la institución en la economía, la vida social y la cotidianidad de los dominicanos.

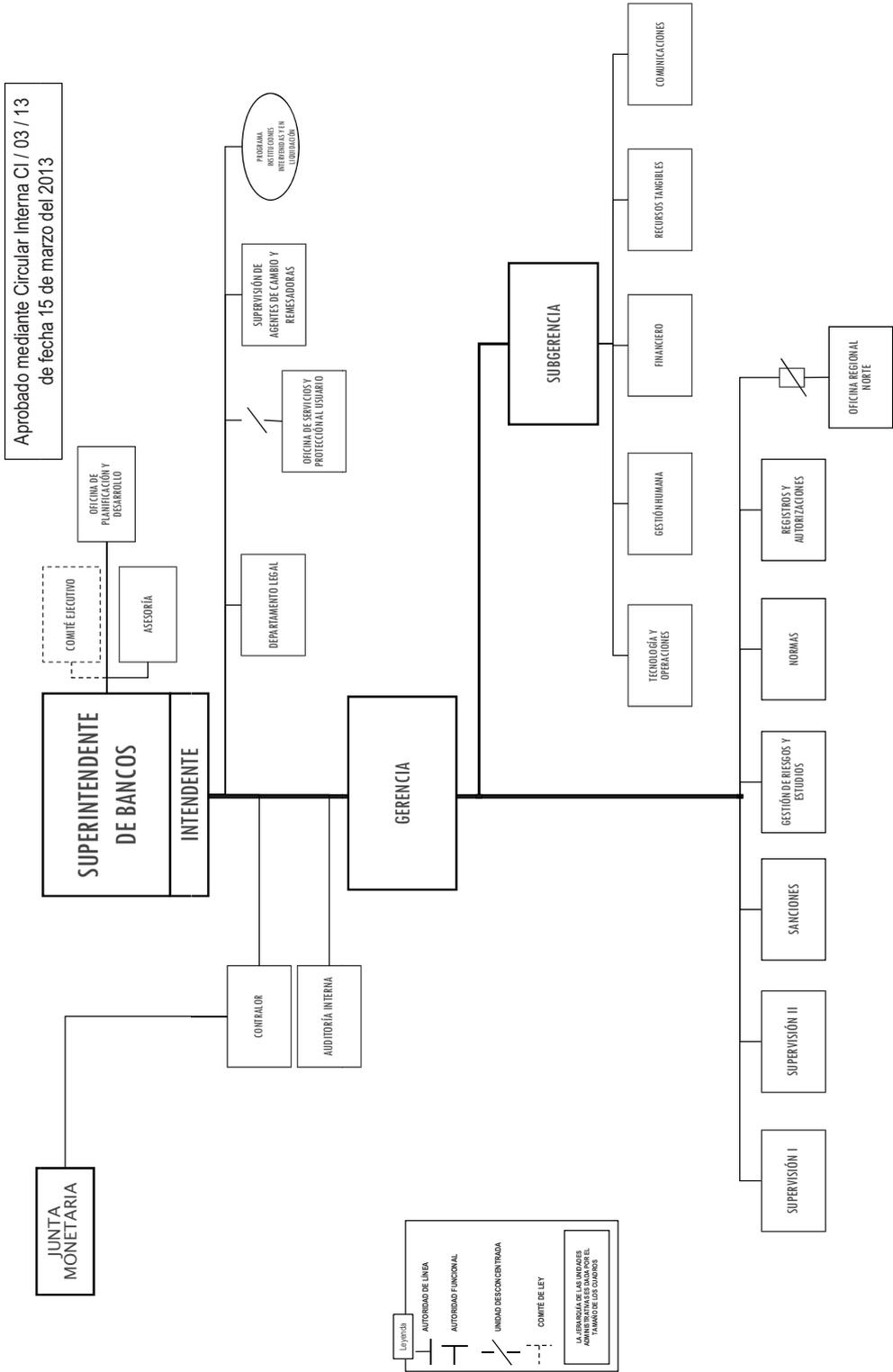
El primer departamento creado en razón de las nuevas circunstancias fue el que desde hace unos años se denominaba de Inteligencia Financiera. En realidad no surgió de inmediato como departamento, sino que fue ganando terreno a medida que se ponía de relieve su importancia y se creaban las condiciones de fortalecimiento de las tareas. Los prolegómenos se remontan a 1999, bajo la gestión de Vicente Bengoa, cuando se creó la Unidad de Inteligencia Financiera. Años después, Alberto Atallah dispuso que el área fuera elevada a la categoría de división. En noviembre de 2003 Julio Cross consideró que debía pasar a ser un departamento. Rafael Camilo lo mantuvo como tal, pero le varió la denominación por Departamento de Prevención de Lavado y Crímenes Financieros.⁴²

Los cambios de titulares y las intervenciones de influencias políticas no contravinieron el fortalecimiento de esa área. Todos los superintendentes estuvieron de acuerdo en prestarle la atención debida, profesionalizar a sus encargados y concederles el apoyo requerido. Como expresión de ello, Heyromi Castro ha permanecido al frente de la actividad desde hace años, después de agotar otras etapas, incluida una estadía en el Banco Central.

Este departamento evalúa las operaciones de lavado de activos. Se norma por las cláusulas contenidas en la ley 72-02 sobre este delito, pero también se aplican otros instrumentos legales, como el decreto 288-96, que se refiere a la ley 17-95 sobre el tráfico de drogas.

⁴² Entrevista con Heyromi Castro.

ORGANIGRAMA OFICIAL DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS 2013 - 03



En estas regulaciones legales se ha introducido un concepto novedoso, que tipifica la tenencia de dinero de origen ilícito como crimen grave, por lo que supone una pena mínima de tres años de cárcel. En diversas leyes se estipulan criterios que aseguran el castigo del lavado; la Ley Monetaria y Financiera prevé un máximo de cinco años de cárcel, pero otras estipulan que la pena por ese delito puede llegar a veinte años.

La vigilancia del lavado de activos ha implicado reforzar el requerimiento de que los bancos determinen el origen de los fondos que reciben, con el fin de evitar operaciones de blanqueamiento de recursos provenientes de actividades delictivas o ilegales. Estas incluyen dinero proveniente de robos, corrupción, sobornos, narcotráfico y otros delitos, y han cobrado importancia creciente desde hace décadas, por lo que se ha considerado reforzar las previsiones para impedir las o minimizarlas en la medida de lo posible.

Con tal finalidad, toda entidad financiera debe informar a la Superintendencia sobre cualquier nuevo depósito superior a 10,000 dólares que reciba, con un conjunto de datos acerca del propietario y los medios por los que obtuvo el dinero. Se concede mayor atención a los pagos y otras transacciones en efectivo, bajo el supuesto de que la emisión de cheques resulta inconveniente a los involucrados en acciones delictivas. Por lo que se informa, el sector financiero en ningún momento ha opuesto resistencia alguna al desarrollo de esta vigilancia.

Estas labores se realizan en coordinación con instancias judiciales, policiales y con las especializadas en el lavado de activos. La Superintendencia no interviene más allá de sus funciones estrictas, consistentes en el análisis, aunque puede ofrecer apoyos a labores de investigación. Solo hay intervenciones adicionales en los casos en que se detecte que entidades financieras están involucradas en operaciones de lavado. La Junta Monetaria debe ser informada de la evolución de las transacciones, por cuanto se estima que entrañan factores de riesgo para la estabilidad del sistema financiero. En el orden interno, esas evaluaciones se relacionan con las tareas comunes del Departamento de Inspección, puesto que proveen insumos acerca de los riesgos. Como es de rigor, los temas relevantes son objeto de conocimiento por las altas instancias de la Superintendencia, en primer lugar el superintendente y el intendente.

Se estima, como balance de las operaciones de este departamento, que se ha observado una reducción significativa de la comisión de delitos o infracciones en la banca, al punto de que República Dominicana ha ganado crédito internacional. Existe cooperación con varios países, como España, Estados Unidos, Panamá, Guatemala y Venezuela.

Bajo la gestión de NG Cortiñas se ampliaron las tareas del Departamento de Protección al Usuario, creado durante la gestión de Camilo, a fin de “colocarlo dentro de uno de los ejes estratégicos” de la gestión.⁴³ Anteriormente el servicio de información

⁴³ Observaciones de Haivanjoe NG Cortiñas, en carta a Rafael Camilo, 26 de noviembre de 2012.

a los ciudadanos lo realizaba un grupo de personas en el mismo local de la Superintendencia. Hoy esa labor se ofrece en un local en Unicentro Plaza, en la avenida 27 de Febrero esquina Abraham Lincoln, lo que facilita la atención al público.

La masificación de los servicios financieros tornó la atención a los usuarios una actividad perentoria, por lo que, de ser algo esporádico, se ha transformado en un sistema en beneficio de la población, que incluye el uso de la Página Web como medio de información, de manera que el público tiene acceso a explicaciones introductorias sobre sus consultas. Se atiende cualquier queja o solicitud de información de quienes se presentan. Los temas más frecuentes tienen que ver con las tasas de interés, cargos por moras, plazos de pagos o condiciones legales. Cuando se recibe una queja o consulta de un ciudadano, ese departamento remite un informe a la instancia que corresponda en cada caso, como puede ser el área legal, el Departamento de Inspección o el de Análisis.

Hasta hoy, al decir de NG Cortiñas, no existe un aprovechamiento masivo de los mecanismos creados para proteger a los consumidores de los servicios bancarios debido a que la población no ha interiorizado su importancia. Por tal razón, la novedad se ha acompañado de una campaña publicitaria orientada a crear una “cultura bancaria”. Por medio de un programa televisivo semanal se difunde la conveniencia de hacer uso de la banca, lo que se acompaña de una promoción del “consumo responsable” en aspectos como el uso de la tarjeta de crédito. Este último instrumento es uno de los que mayor atención recibe en la perspectiva de protección de los consumidores.

PRUEBA DE ESTRÉS

En el cambio del esquema de la supervisión, que se empezó a visualizar hacia 2004 y que todavía no culmina, sobresale un instrumento que se puso por primera vez en práctica en 2007: la prueba de estrés. La misma se corresponde con la visión que enfatiza el componente prospectivo de la supervisión, de manera que contribuya a visualizar las posibles dificultades hacia futuro y se adelante en la elaboración de soluciones.

La prueba de estrés esencialmente consiste en simular eventos que pueden ocurrir en un futuro próximo dentro de las condiciones de desenvolvimiento de la economía, para así establecer los márgenes de su impacto hipotético sobre el sistema financiero. Los mismos pueden tener características endógenas o exógenas; esto es, los riesgos pueden provenir del ámbito internacional o del nacional. Para los primeros se toman tres parámetros principales, que son la llegada de turistas extranjeros, la inversión foránea directa y las exportaciones totales, lo que permite visualizar hasta qué grado pueden incidir las evoluciones económicas de Estados Unidos y de los países europeos de la zona euro. Los riesgos asociados al entorno macroeconómico interno se relacionan con el incremento de los déficits fiscal y de cuenta corriente,

que pueden dar lugar a una disminución del PIB, inflación o pérdida de la calidad de la cartera.

Todas esas variables se despliegan en magnitudes cambiantes y en interacciones que parten del supuesto de que una alteración de una de ellas está llamada a repercutir de alguna manera en las restantes. De tal forma, los ejercicios de simulación permiten establecer posibles rumbos de la evolución económica por venir y sus impactos eventuales sobre la banca.

En 2007 y 2008 se hicieron pruebas de estrés aisladas entre sí, casi a manera de ensayo. Posteriormente pasaron a efectuarse regularmente, y en la actualidad cada semestre. Hasta la fecha se han aplicado ya ocho, en las cuales se han incorporado las informaciones más recientes sobre la evolución de la economía y el funcionamiento de la banca.

En julio de 2012 se realizó la última. Sobre la base de los diversos cálculos se llegó a conclusiones acerca de los resultados hipotéticos que sobre los indicadores bancarios tendría la ocurrencia de un escenario adverso en la evolución de la economía. Por ejemplo, el crecimiento de los activos, que en la actualidad es de 7.1%, se reduciría a 4.1%; en la cartera de crédito la disminución podría ser mayor, de 10.9% a 2.9%. El índice de solvencia, situado en el nivel vigente de 14.0%, disminuiría a 8.3% (todavía por encima del estándar internacional) y la rentabilidad del patrimonio podría caer de 21.2% a -4.6%.

El resultado de esa prueba fue que, al momento de su aplicación, el sistema financiero dominicano se encontraba en “una buena capacidad de resistencia ante escenarios macroeconómicos adversos”. En tal conclusión se conjuga la evolución reciente de la economía con el estado en que se encuentran algunos de los coeficientes de mayor importancia en el funcionamiento de la banca, como el ya señalado de solvencia, al concluir 2012 en 17.7%, muy por encima del nivel de 10 previsto por la Ley Monetaria y Financiera y del 8% del estándar internacional. Se advierte que el sector bancario “es más sensible a choques de tipo micro prudencial, fundamentalmente asociados a la clasificación de la cartera de crédito, ya que los mismos tienen un impacto muy significativo a nivel de solvencia”.

GESTIÓN DE PERSONAL

Desde el momento en que la Superintendencia de Bancos se enrumbó por la vía de la modernización, colocó en el centro de la gestión la protección de su personal. Para todas las autoridades que se han sucedido en tiempos recientes, ha quedado palpablemente establecido que el fundamento principal del desempeño correcto radica en un personal capacitado y dedicado al cumplimiento de sus tareas. Ello ha conducido al despliegue de esfuerzos sostenidos tendentes a la profesionalización del colectivo y a que labore en las condiciones más adecuadas para el buen rendimiento.

El eje de esta política de personal ha radicado desde hace tiempo en la promoción de la excelencia por medio del reconocimiento de méritos en el organigrama jerárquico y en las escalas salariales. Se ha procurado que el mayor número de técnicos tengan grados de maestría o de doctorado, lo que ha tenido su correlato en materia de remuneraciones. Hoy día, el nivel de salarios en la Superintendencia de Bancos es de los más elevados en el Estado, en concordancia con las exigencias de formación especializada que conllevan las atribuciones de la institución. El nivel promedio de salarios se asemeja al existente en el Banco Central, en contraste con la desigualdad que hubo durante décadas, cuando la Superintendencia no traspasaba una condición marginal en el organigrama del estatal.

Tal política de estímulos permite reclamar eficiencia y probidad, dado lo delicada que resulta la relación con instituciones de tanto poder económico como son los bancos. De ahí que la vocación por la transparencia, que ha sido uno de los pilares de las orientaciones presentes, se extienda al reconocimiento de esta realidad, que implica baremos salariales por encima de la media del país. Se estima que de otra manera sería imposible un desarrollo adecuado, ya que está sobrentendido que el personal de la Superintendencia debe poseer una calificación profesional superior a la de las entidades de intermediación financiera, públicas y privadas.

Es bien sabido que el sector bancario se caracteriza por niveles salariales elevados, sobre todo en sus estratos dirigentes. Sin duda, esta realidad plantea problemas de diversas índoles para un país pobre. Al margen de las posibles consideraciones sobre el particular, un deterioro sensible de los niveles salariales en la autoridad monetaria y financiera del Estado conllevaría un desplazamiento automático de gran parte de su personal hacia el sector privado, lo que produciría un debilitamiento institucional. De hecho, camadas de técnicos que se formaron en la práctica en posiciones medias y altas de la Superintendencia de Bancos migraron a las entidades privadas, atraídos por las ofertas de remuneraciones superiores.

La protección a la empleomanía no se ha restringido a sus ingresos salariales, sino también a la búsqueda de la estabilidad. En las últimas administraciones se ha procurado ofrecer señales de aprecio por el personal, para que optimice la calidad de su desempeño. Aunque ha habido momentos de cambios de gobierno u otras situaciones en las que se han producido despidos, la tónica de los superintendentes recientes ha sido dejar de lado estos factores para acentuar la preeminencia del componente técnico, con la consiguiente estabilidad del colectivo.

Tal valoración se ha expresado en una variedad de instancias. Una de ellas es el plan de pensiones, con el fin de que los empleados sientan que su futuro estará garantizado cuando ya no puedan trabajar. En esta temática sobresale el contraste entre los niveles de las jubilaciones de épocas anteriores y del presente. En parte, tal desfase se ha debido a la confluencia de dos mecanismos: por un lado, los procesos inflacionarios que deterioraron las jubilaciones, puesto que no se indexaban; por otro ha sido el incremento de las retribuciones salariales en las últimas dos décadas.

Lo anterior no ha sido ajeno en principio a los problemas que confrontó el plan de pensiones, cuando sufrió tendencias a la descapitalización. Esto incidió en las dificultades para reconsiderar las jubilaciones de quienes dejaron de pertenecer a la institución hace largo tiempo. El superintendente NG Cortiñas procedió a la rehabilitación del plan de pensiones mediante la eliminación de los déficits existentes y el consecuente incremento de los aportes de la institución. Ahí resalta el contraste entre la superintendencia de hoy y la de tiempos anteriores.

ACTIVIDADES CULTURALES

En los años recientes, la Superintendencia ha prestado atención al desarrollo de actividades culturales en beneficio del personal, para que disfrute de una vida más saludable y creativa. A tal efecto se creó una Unidad de Coordinación Cultural, con el propósito de ejecutar esos planes. Esto se ha concebido desde un ángulo participativo, que estimule a que el mayor número de personas reciban los beneficios en las actividades. Por este medio se contribuye al desarrollo de los parámetros educativos y culturales de los empleados.

Cada año se elabora un plan que comprende programas de exposiciones, congresos, talleres y encuentros con escritores y artistas. También incluye la creación de grupos artísticos y culturales de los propios empleados y sus familiares.



Encuentro con escritores en la Superintendencia. En primer plano Atahualpa Domínguez, subgerente; Víctor Méndez Capellán; Haivanjoe NG, superintendente; Daris Javier Cuevas, intendente, y Luis Montes de Oca, gerente.

Desde 2010 se comenzaron a celebrar los encuentros. El primer conversatorio de “Jóvenes Emprendedores”, el 13 de agosto de ese año, fue con Jesús Paniagua, autor de la novela *Duendes de sueños rotos*. El 5 de noviembre del mismo año, se presentó a Nicolás Vargas con el propósito de comentar su reciente libro *Al borde de la tormenta*. Siguieron otros invitados: Víctor Méndez Capellán, para presentar *Si yo pude, tú también*; Rafael Rodríguez Jerez, con su novela *Momentos*; Osvaldo Montalvo para que explicara el contenido de *Crítica a la economía del estatuto*, y Manuel Rodríguez, sobre el libro *Las nuevas relaciones dominico-haitianas*.

El 1 de junio de 2011 se inauguró el Museo Institucional, ubicado en la última planta, con el fin de conservar y exponer el patrimonio de reliquias, documentos y fotografías.

Se ha retomado el desarrollo de la biblioteca, concebida para albergar una colección especializada en temas económicos, monetarios, bancarios y conexos. Ante todo busca adecuarse a las necesidades del personal técnico de la institución. Contiene también videos, discos compactos y microfilmes. La consulta está ante todo dirigida a servir a los empleados y funcionarios de las entidades del sistema financiero, así como a profesores y estudiantes que requieran información en los campos en cuestión. Cuenta con una sala principal para la consulta de libros, folletos y publicaciones periódicas, y con una hemeroteca.

Se ha instituido una galería de arte con el fin de organizar exposiciones individuales o colectivas. Además de contribuir a ampliar los conocimientos de los integrantes de la Superintendencia en temas del arte, trata de apoyar el talento por medio de la adquisición de obras para una colección permanente. La coordinación cultural de la Superintendencia de Bancos organizó, el 24 de febrero de 2010, la exposición colectiva *Frontera*, de los artistas Julio Valentín, Alberto Bass, Pedro Céspedes y Mauricio Raissent. Muchas de las obras adquiridas se han ido ubicando en los pasillos del edificio. Se proyecta reorganizar esa muestra para ofrecer una visión más sistemática. Dentro del mismo campo de actividad, se han organizado exposiciones en honor de artistas, como una de Cándido Bidó.

La coordinación cultural también se ha fijado el objetivo de contribuir a que se conozca mejor el país por medio de excusiones a sus diversas regiones, para así apreciar lugares de valor histórico, museos y escenarios naturales. Se realizan en autobuses y participan decenas de personas.

El primero de esos recorridos, llevado a cabo el 31 de enero de 2010, se dirigió a la ciudad de Santiago de los Caballeros para conocer lugares como el Centro León. Otro tuvo por destino la ciudad de Bonaó, para visitar el Museo Cándido Bidó, la Casa Museo de Cristian Tiburcio y los preparativos del carnaval. En el sendero del cacao se tuvo la oportunidad de entrar en contacto con el procedimiento de confección del chocolate, tanto en su vertiente tradicional como en la moderna. Más adelante se realizó una excursión por los charcos del Damajagua, en Puerto Plata. En la misma línea de contacto con la naturaleza se organizó un pasadía en la isla Saona, seguido de otros en los saltos del río Jima, Cayo Arena, Samaná y Los Haitises.

Asimismo, se hicieron paseos por Puerto Plata y Barahona, en los que se combinaba el contacto con monumentos y lugares de valor histórico con playas y montañas de los alrededores.

A partir de 2010 la coordinación cultural se ha involucrado en la nueva fase del boletín interno, mediante el cual se preparan actividades alegóricas a efemérides patrias y se hacen llegar cápsulas culturales por el correo electrónico. Un aspecto de estas cápsulas es el empeño por el conocimiento de la trayectoria de la Superintendencia de Bancos y la difusión de materiales que estimulan la acción cultural.

Un mural realizado en cerámica fragmentada, del artista Cristian Tiburcio, fue colocado en la entrada de las escaleras para mostrar la historia de la entidad con una simbología que la identifica y que plasma la intención de su administración de contribuir al desarrollo artístico. En palabras de Mónica Bernard, “cada símbolo, cada elemento tiene un significado que define el quehacer de la institución a través de los años, y deja al espectador la libertad de interpretar. Es una obra moderna, que cada vez que la observamos es capaz de darnos una lectura diferente, aumentando el interés en nosotros y el valor para la historia”.⁴⁴

ÚLTIMO BANCO EN DIFICULTADES

No obstante los avances logrados en la práctica de la supervisión en los años precedentes, que en algunos aspectos se consolidaban en esos días, en 2005 se presentó una situación crítica en el Banco del Progreso. Lo acontecido mostró que todavía era preciso avanzar resueltamente hasta completar las medidas de nuevo tipo. Lo que quedó establecido fue que la ausencia de una supervisión consolidada toda-



Banco del Progreso Dominicano.

vía dejaba brechas por las cuales podían seguir produciéndose malos manejos e incluso fraudes de magnitud.

En apariencia, el Banco del Progreso se encontraba sano, pues cubría los coeficientes exigidos.⁴⁵ Incluso el equipo de inspectores con asesoría de una empresa mexicana que se

⁴⁴ “Mural Conmemorativo del 63 Aniversario de la Superintendencia de Bancos”, *Superbancos Informa*, 31 de diciembre de 2010.

⁴⁵ La generalidad de detalles de esta narración proviene de entrevista a Rafael Camilo. Igualmente se contó con la narración del gerente Luis Montes de Oca, conocedor del fraude en el Banco del Progreso. No se han hecho consultas de materiales documentales, salvo las ligeras menciones en informes de la Superintendencia.

había armado para las inspecciones asistidas tras la quiebra de Baninter no detectó ninguna irregularidad. Sin embargo, se puso de relieve un nuevo tipo de problemas: la administración de ese banco había estado emitiendo valores en una institución paralela, perteneciente a los mismos dueños. Esos valores eran vendidos en el banco, el cual pagaba los intereses, pero sin registrar las operaciones en sus libros, lo que, a juicio de Rafael Camilo y los técnicos que analizaron el asunto, ofrecía indicios de fraude. El superintendente se enteró casualmente del caso, por la consulta que le hizo un vecino acerca de un certificado. De inmediato dispuso una inspección, que abrió el conocimiento de lo que sucedía. Se detectó que la cuenta de pago de intereses se elevaba a centenares de millones al año. La misión mexicana no había descubierto la existencia de esa cuenta, que se limitaba a recibir recursos del propio banco para cubrir los intereses.

El hoyo era de alrededor de 13,000 millones de pesos, equivalentes en esos días a algo menos de 500 millones de dólares. Se estableció que había sido producto de manejos realizados por Pedro Castillo, administrador del referido banco. El monto del fraude nunca fue públicamente ventilado por cuanto la totalidad de las pérdidas no provenían solo del mismo, sino de un conjunto de operaciones llamadas por obligación a reventar, por requerir la continua emisión de papeles para pagar intereses.

De acuerdo a lo que estableció la Superintendencia, el problema surgió como consecuencia de la confianza que le tenían los principales dueños a su administrador Pedro Castillo, quien había sido integrado a funciones directivas por Tomás Pastori-za, fundador del banco desde la etapa previa del Banco de Boston. Castillo realizaba transacciones favorables a los accionistas, que implicaban beneficios extraordinarios, con lo que renovaba su posición. Lo sucedido se juzgó producto del aparente desconocimiento del negocio bancario por parte de los propietarios de los mayores paquetes accionarios: Grupo Vicini, Familia Bonetti, Rafael Perelló y Miguel Barletta. Al tiempo que representaba en apariencia los intereses de los accionistas, el administrador los engañaba, operando diversos procedimientos de malos manejos bancarios para conceder ventajas a unos sobre otros. Según estableció la Superintendencia con posterioridad, había informado a los integrantes del Consejo de Administración que los papeles comerciales emitidos se elevaban a 1,000 millones cuando el monto era mucho mayor.

Como parte de esa relación, los dueños no sabían lo que en verdad sucedía en el banco, al grado de que el Consejo de Administración no recibía los informes anuales que emitía la Superintendencia, no obstante el estilo inédito instaurado por Camilo, de convocar una reunión para hacer él mismo entrega del documento.

En ocasión de reunirse con los dueños, antes de conocer lo que sucedía, Camilo había sugerido que Castillo fuera relevado de una de las dos posiciones que ostentaba, las de presidente del banco y del grupo. La empresa de valores era parte del grupo, por lo que entendió que existían riesgos de vinculación que debían despejarse

con la separación de Castillo. Algunos de los accionistas sospecharon que había un problema. Camilo decidió trasladarse al banco, donde comprobó que Castillo no había hecho entrega del informe del año.

Como se ha reiterado arriba, no resultaba fácil descubrir un fraude, incluso de esta magnitud, a causa de la inexistencia de la supervisión consolidada. El asunto se agravaba en este caso por lo reciente de la creación de la Superintendencia de Valores, que aún no había definido los parámetros técnicos para su accionar. Quedaba un espacio muerto, puesto que la Superintendencia de Bancos carecía de jurisdicción en el área de valores. Fue solo posteriormente, en 2010, cuando se aprobó el reglamento que pauta las relaciones entre la banca y las entidades de valores.

Cuando se puso de relieve la gravedad del asunto, una delegación del FMI llegó a la conclusión de que procedía la liquidación del banco, bajo el supuesto de que los propietarios no podrían aportar una suma tan alta como la que faltaba. Camilo discrepó, por considerar que una nueva quiebra acrecentaría la incredulidad del público, en un momento en que todavía el país no se había repuesto de las quiebras de 2003. A su juicio, convenía desde todo punto de vista compeler a los dueños del Banco del Progreso a cubrir la suma faltante para salvarlo.

Se desarrollaron negociaciones durante seis meses, en los que los propietarios buscaban fórmulas para no tener que hacer un gran aporte de capital. Al final, Camilo anunció que haría intervenir el banco. El Grupo Vicini pidió que no se diera ese paso e informó que se abocaría a una solución. Se calculó, sin confirmación conocida, que tuvo que afrontar una pérdida superior a 200 millones de dólares. En lo sucesivo el Grupo Vicini quedó como dueño mayoritario de ese banco, a cambio de cubrir una porción amplia de las pérdidas.

En el proceso, el presidente Leonel Fernández ofreció apoyo a su funcionario cuando sometió a presión a los banqueros. Intervino directamente en el asunto en reuniones sostenidas en el Palacio Nacional, en las cuales se terminaron de pactar los términos del acuerdo. En la segunda reunión con el Presidente, el superintendente exigió a los accionistas que toda negociación posterior se realizase con la entidad que él dirigía.

EVALUACIÓN DE ACTUALIDAD

En una suerte de balance de largo plazo, la Superintendencia de Bancos preparó un documento acerca del sistema financiero dominicano en los primeros nueve meses de 2012.⁴⁶ El propósito fue presentar el conjunto de estadísticas que mostrasen la situación financiera del país con el fin de destacar los frutos de las medidas puestas en ejecución en los años anteriores. Por tanto, este análisis cuantitativo no se restringe

⁴⁶ Superintendencia de Bancos, *Evaluación del desempeño del sistema financiero dominicano, enero-julio de 2012*, Santo Domingo, agosto de 2012. Se debe acceso a este documento a la cortesía del Dr. Jesús Geraldo Martínez.

a 2012, sino que se remonta hasta 2006, para demostrar la tesis de que continúan primando tendencias que avalan la robustez del sistema financiero.

En ese documento las conclusiones son expuestas en forma sumaria, ya que subyace el supuesto de que las cifras hablan por sí mismas. Por una parte, se sostiene que en 2012 ha continuado la dinámica de crecimiento, aunque a un ritmo inferior al del año anterior. Se constata que se han mantenido estables los indicadores micro-prudenciales, “denotando la estabilidad y solidez del sistema financiero”.

Entre 2006 y 2011 los activos totales del sistema financiero pasaron de 469,500 millones de pesos a 890,000 millones; la tasa mínima de crecimiento anual en ese lapso fue de 11.4% y la máxima de 15%. Lo interesante es que desde 2008 se ha incrementado la proporción de los activos financieros en el PIB, que de 37.9% en 2008 llegó a 41.7% en 2011; no obstante, como se constata en el análisis de largo plazo, aun así no se ha recuperado el coeficiente existente en 2003 (53.3%).

La estructura de los activos continúa dominada por los bancos múltiples, que al cierre de septiembre de 2012 registraron un monto de 780,400 millones, equivalente al 82.6% del total. El otro componente significativo ha seguido siendo el de las asociaciones de ahorros y préstamos, con 115,400 millones, lo que representa 12.2% del total. Los bancos de ahorro y crédito registran activos por un monto de 28,600 millones, con un 3.0% del total; las corporaciones de crédito cuentan 2,700 millones, 0.3%, y el Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción 17,400 millones, 1.9%.

Cuadro VII.2			
Estructura del sistema financiero dominicano. Julio de 2012			
(miles de millones de pesos)			
Tipo de entidad	No.	Activos	% del total
Bancos Múltiples	15	780.4	82.6
Asoc. de Ahorros y Préstamos	10	115.4	12.2
Bancos de Ahorro y Crédito	24	28.6	3.0
Corporaciones de Crédito	18	2.7	0.3
Banco Nacional de la Vivienda (BNFVP)	1	17.4	1.9

Resalta en este panorama la concentración de los activos en unas pocas entidades. Los bancos múltiples quedaron estabilizados en quince, pero solo dos de ellos acaparaban el 48.3% del total de activos, uno privado, el Banco Popular, y el público Banco de Reservas, con participaciones casi iguales. Si se toman los cinco primeros bancos, que incluyen el Banco BHD, el Scotia Bank y el Banco León, se obtiene un total de 70.3% de participación en los activos del sistema financiero.

De las principales entidades que figuran en el cuadro solo dos son extranjeras, el Scotiabank y el Citibank, que como se observa concentran aproximadamente 7.45% del total de activos. Los otros tres bancos foráneos, dos de ellos de capital venezolano, son pequeños y apenas superan el 1% del conjunto. Solamente se registra participación extranjera en los bancos dominicanos en el BHD, con 48.5% de su capital.

Cuadro VII.3	
Principales entidades en el total de activos, septiembre 2012	
Entidades	Participación%
Banco Popular	24.49
Banco de Reservas	23.79
Banco BHD	11.76
Scotiabank	5.41
Banco León	4.83
Asoc. Popular de Ahorros y Préstamos	4.46
Banco del Progreso	4.00
Asoc. Cibao de Ahorros y Préstamos	3.50
Asoc. La Nacional de Ahorros y Préstamos	2.17
Citibank	2.04
Banco Nacional de la Vivienda (BNVFP)	1.97
Banco Santa Cruz	1.85

Se desprende también de esta evaluación que la exposición del sistema financiero dominicano en los mercados financieros internacionales se ha mantenido muy baja. Esto se evidencia en la escasa participación de los préstamos tomados en el exterior dentro de los pasivos y en las pocas inversiones o depósitos en otros países. La segunda variable ha venido disminuyendo de manera consistente, desde 10.5% en 2006 hasta 3.2% en 2011. En cambio, los préstamos tomados en el exterior tuvieron una leve tendencia al crecimiento hasta 2011, cuando su tasa de incremento se colocó en 3%, a partir de 0.5% en 2006. En contraste, en 2012 este porcentaje se ha reducido, lo que puede dar lugar a diversas interpretaciones, sobre todo la renuencia de los bancos a endeudarse en divisas. En julio de 2012 solamente el Banco de Reservas tenía una suma considerable adeudada al exterior, por 200.5 millones de dólares sobre un total de 348 millones de toda la banca. Año y medio antes ese total se elevaba a 481.1 millones. Esta baja exposición, como ha sido analizado, responde a las características todavía tradicionales del sistema financiero dominicano que, en términos de los redactores de ese documento, todavía “se enmarca en un modelo de banca tradicional, concentrado fundamentalmente en actividades de intermediación de banca comercial y minorista, estando poco desarrollados los servicios de agencia, las finanzas corporativas y la gestión de activos, características que parcialmente explican el bajo nivel de exposición de los bancos dominicanos a los mercados financieros internacionales”.

La cartera de crédito privado ha tenido una evolución menos dinámica durante el año 2012, lo que ha estado asociado al desplazamiento de los bancos hacia nuevas formas de financiamiento e inversiones, particularmente con el sector público. En los últimos tres años, el crecimiento promedio de la cartera de crédito público fue de -5.1%, debido a que se registraron reducciones importantes en los años 2010 (-31.6%) y 2011 (-16.1%). Sin embargo, esta cartera aumentó de 32,900 millones en diciembre de 2011 a 68,300 millones en septiembre de 2012.

Cuadro VII.4				
Sistema financiero: Cartera de créditos en relación al PIB y a los activos (mlns de pesos y %)				
A fin de año:	Activos	Cartera de crédito		
		Mlns pesos	% PIB	% Activos
2000	175,224.40	112,479.82	29.0	64.2
2001	217,713.30	142,224.97	34.2	65.3
2002	247,681.82	163,960.54	35.4	66.2
2003	329,394.20	180,131.83	29.1	54.7
2004	365,464.82	175,817.32	19.3	48.1
2005	420,282.29	200,103.64	19.6	47.6
2006	469,491.10	243,061.84	20.4	51.8
2007	536,455.47	300,263.19	22.0	56.0
2008	597,727.51	352,477.69	22.4	59.0
2009	675,416.84	395,080.95	23.5	58.5
2010	777,006.88	450,069.59	23.7	57.9
2011	890,222.68	499,324.28	23.6	56.1

En cuanto a la evolución del riesgo de crédito, la cartera vencida tuvo un incremento de 3,947.5 millones entre diciembre de 2011 y septiembre de 2012, equivalente a 27.6%, resultando el nivel de morosidad en 3.4%, en tanto que en diciembre de 2011 había sido de 2.9%. Sin embargo, el índice de provisiones se mantuvo, en septiembre de 2012, en 104.6%, lo que indica que las provisiones constituidas cubren 1.05 pesos por cada peso de crédito vencido.

De acuerdo con el Reglamento de Evaluación de Activos, se revisó el historial de pago de los deudores, asignándoles calificaciones desde A (sin retrasos) hasta E (con incumplimiento mayor de un año). En septiembre de 2012 el portafolio total arrojaba que el 69.01% se encontraba en la categoría A y solo 4.07% en la E.

En el mismo orden, el riesgo de mercado se continuó visualizando en un nivel bajo. En septiembre de 2012, el Valor en Riesgo de Mercado ascendió a 5,400 millones, “ponderando 1.73 puntos porcentuales sobre el índice de solvencia (17.7%) y representando el 4.89% del patrimonio neto”.

La Razón de Liquidez Ajustada (RLA) se mantiene por encima de los límites de 80% a 15 y 30 días y de 70% a 60 y 90 días. El coeficiente de liquidez de las disponibilidades entre las captaciones totales, por su parte, se sostuvo en alrededor de 24% en los primeros nueve meses de 2012.

En comentario acerca del riesgo operacional, la Superintendencia resalta que “los resultados de los análisis muestran que las entidades de intermediación financiera continúan avanzando en el proceso de implementación, medición y gestión de riesgo operacional”. El 16 de septiembre de 2010 la Junta Monetaria determinó que el método establecido por el acuerdo de Basilea II debía ser implementado a inicios de 2013. Las estimaciones del impacto del requerimiento de riesgo operacional

muestran que el índice de solvencia del sistema financiero disminuiría de 17.70% a 14.89%, manteniéndose bastante por encima del nivel mínimo de 10% establecido en la Ley Monetaria y Financiera No. 183-02.

Un cuadro puede resumir los principales indicadores microprudenciales del sistema bancario dominicano. Tomando como punto de referencia septiembre de 2012, se tiene su situación en 2006 y en 2011, suficiente para captar aspectos claves de evolución de la banca en los últimos años.

Cuadro VII.5			
Indicadores micro prudenciales del sistema bancario dominicano			
Indicador	2006	2011	Sep-2012
Rentabilidad del Capital Promedio (ROE)	23.5	24.4	23.7
Margen de Intermediación Financiera/Activos Productivos	8.0	10.1	10.3
Eficiencia (Costo/Ingresos)	77.4	71.4	68.3
% de Activos Productivos	59.7	67.1	69.3
Índice de Solvencia	12.3	14.5	15.01
Liquidez (Disponibilidades/Captaciones)	31.6	26.3	25.3
% Cartera Vencida	4.6	2.6	3.3
Índice de Provisiones	148.7	118.8	107.8

PERSPECTIVAS DEL FUTURO PREVISIBLE

Un reto de la Superintendencia de Bancos en el presente consiste en el perfeccionamiento de los mecanismos normativos y el logro de sucesivos avances en las inspecciones para que estas se hagan en beneficio de los usuarios y de las propias entidades financieras, puesto que la nueva normativa propende a minimizar los efectos de fluctuaciones macroeconómicas sobre el funcionamiento de la banca.

Sin embargo, también se pondera la conveniencia de flexibilizar algunas normas de acuerdo a las recuperaciones experimentadas por el país y por el sistema financiero en los años recientes, cuando la banca exhibe una situación estable y solvente. Rafael Camilo enfatiza que, de todas maneras, no se trata de desregularizar sino de flexibilizar normas, aunque dentro del espíritu de mantener los criterios acerca de la necesidad de la regulación y la supervisión.

A partir de tal supuesto, se deriva que la ley 183-02 continúa teniendo vigencia, dado su énfasis regulatorio, aunque muchos de sus aspectos puedan ser reformulados o desarrollados. Rafael Camilo e integrantes de su equipo piensan que por tal razón es conveniente conservar la ley, ya que su sustitución confrontaría numerosos problemas, siempre y cuando se puedan introducir modificaciones puntuales.

Lo que pauta esta perspectiva es la conveniencia de que la banca contribuya a nuevos peldaños en el crecimiento de la economía. De acuerdo a NG Cortiñas, la Superintendencia de Bancos no debe intervenir en la determinación de situaciones

que corresponden al mercado, pero sí contribuir a que propenda lo más posible a cometidos de desarrollo económico y de bienestar de la comunidad. El límite posible de tales perspectivas se encuentra en que los mecanismos utilizados no pongan en riesgo la estabilidad del sistema financiero o den lugar a consecuencias macroeconómicas a la larga contraproducentes.

Se manejan objetivos alrededor de la ampliación de los servicios de la banca a nuevos contingentes de la población, en razón de la certeza de los técnicos de que así conviene para la elevación de su nivel de vida. Es el caso de un mayor acceso a sucursales de entidades bancarias, sobre todo en lugares distantes de las ciudades grandes que no cuentan con ese servicio. De la misma manera se sigue enfatizando la expansión de los servicios de protección a los usuarios del sistema financiero, mediante información y asesoría para que se beneficien de sus potencialidades y prevean abusos o prácticas irregulares.

Es criterio compartido que los recursos disponibles en el sistema financiero deben ser movilizados a favor del desarrollo económico o de la satisfacción de las necesidades de la población, como la adquisición de viviendas de costo reducido.

Uno de los puntos de mayor interés que actualmente está en consideración es la posibilidad de democratizar el crédito, en el presente concentrado en pocas centenas de grandes o medianas empresas. La dificultad mayor para la consecución de tal objetivo radica en las garantías, por lo cual Camilo se propone en lo inmediato buscar apoyo gubernamental para el avance del microcrédito.

A su juicio, la ampliación del microcrédito no puede ser obra solamente de la autoridad monetaria y financiera y ni siquiera del Banco de Reservas y de otras entidades crediticias del sector público, puesto que, por medio de entidades de segundo piso, requiere la participación de actores interesados como cooperativas, ONGs, asociaciones de pequeños comerciantes y artesanos, etc. También explora mecanismos para que las sucursales bancarias estén en condiciones de apoyar la formalización de negocios en las barriadas. Por ejemplo, la posibilidad de otorgar créditos a colmados vinculados al programa de Solidaridad tendría por garantía el interés de seguir participando en este último. Pero al mismo tiempo, evalúa, esos programas se dificultan por los elevados costos, ya que la administración de los microcréditos resulta engorrosa y requiere una multitud de personas. Concluye razonando que deben aprobarse nuevos reglamentos y poner en práctica otros ya existentes.

Hay consenso en cuanto a mantener el estándar de calidad logrado en los últimos años. La competencia técnica de la Superintendencia de Bancos es hoy una de las mejores de América Latina, apenas superada sobre todo por Chile y Perú. La institución está llamada, a juicio de los técnicos, a seguir teniendo efectos beneficiosos sobre la economía nacional, las propias entidades financieras y el público usuario. Diversos factores hacen de la Superintendencia de Bancos un espacio institucional exitoso en el Estado dominicano, en la actualidad sustentado en el privilegio a la competencia técnica, la minimización de los factores políticos, la adopción de procedimientos tecnológicos de punta y el compromiso de cumplir los cometidos establecidos por la legislación y los reglamentos de aplicación.

ANEXO I

CRONOLOGÍA DE LOS SUPERINTENDENTES

1947-1949	Virgilio Álvarez Sánchez	1974-1975	Juan Casasnovas Garrido
1949-1954	José Manuel Machado	1975-1977	Altagracia Bautista de Suárez
1954-1954	Milton Messina	1977-1978	Julio de la Rocha Báez
1954-1955	Héctor García Godoy	1978-1978	Máximo Ares García
1955-1955	Héctor León Sturla	1978-1982	Antonio Alma
1955-1956	Fidel Méndez Núñez	1982-1985	Frijo Messina
1956-1959	Salvador Lluberés Peña	1985-1986	Leonor Sánchez Baret
1959-1960	Manuel de Pool	1986-1988	Emilio de Luna
1960-1960	S. Salvador Ortiz	1988-1988	Zenaida Santos de Contreras
1960-1960	Antonio Tellado	1988-1989	Juan Luis Séliman
1960-1961	Milton Messina	1989-1990	Rafael Augusto Collado
1961-1961	Jaime Manuel Fernández	1990-1991	Jorge Martínez Lavandier
1961-1961	Amado Hernández	1991-1993	Hermes Quezada
1961-1961	Eduardo García Cambier	1993-1996	Persia Álvarez de Hernández
1961-1962	Mario Ginebra	1996-1997	José Santos Taveras
1962-1963	Virgilio Mainardi Reyna	1997-2000	Vicente Bengoa
1963-1963	Bolívar Batista del Villar	2000-2003	Alberto Atallah
1963-1965	Mario Ginebra	2003-2004	Julio Cross
1965-1966	Delio Canela	2004-2009	Rafael Camilo
1966-1967	Salvador Aybar Mella	2009-2012	Haivanjoe NG Cortiñas
1967-1974	Máximo Ares García	2012-	Rafael Camilo

Fuente: Elaboración de la Coordinación Cultural de la Superintendencia de Bancos.

ANEXO II

SEMBLANZAS DE LOS SUPERINTENDENTES

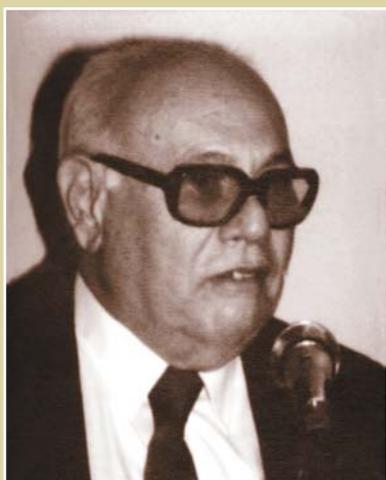


VIRGILIO ÁLVAREZ SÁNCHEZ
(1947-1949)

Debió su carrera fulgurante a la relación de amistad personal con Trujillo, entablada gracias a ser hijo de Virgilio Álvarez Pina (don Cucho). Se hizo uno de los funcionarios de mayor peso dentro del organigrama tras concluir la Segunda Guerra Mundial.

Realizó estudios de economía, por lo que tenía competencias que le permitieron desempeñarse en el área.

La dirección de la Superintendencia de Bancos fue su primera posición importante, y desde ella comenzó su carrera dentro de la alta jerarquía de la burocracia. Posteriormente fue secretario de Finanzas y gobernador del Banco Central.



JOSÉ MANUEL MACHADO
(1949-1954)

Nació en Santo Domingo el 23 de agosto de 1913. Obtuvo postgrado en Derecho en la Universidad Complutense de Madrid, España, a la edad de 43 años luego de haberse titulado en la Universidad de Santo Domingo de la cual fue rector.

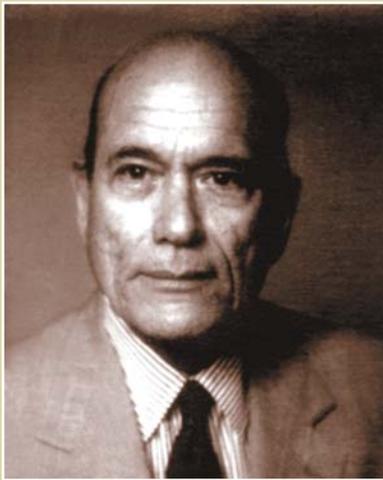
Ocupó además los cargos de administrador general de Bienes Nacionales, director de Presupuesto,

secretario de Finanzas, secretario de Estado del Tesoro y subsecretario de Estado de Trabajo.

Miembro de la Corte de Arbitraje de La Haya, de la Asociación Interamericana de Abogados y del Instituto Interamericano de Derecho Aéreo y del Espacio.

Como secretario de Estado de Asuntos Jurídicos, organizó la colección de la *Gaceta Oficial* que estaba dispersa y abandonada en el sótano del Palacio Nacional.

Murió en Santo Domingo el 12 de agosto de 1995.



MILTON MESSINA
(1954 y 1960-1961)

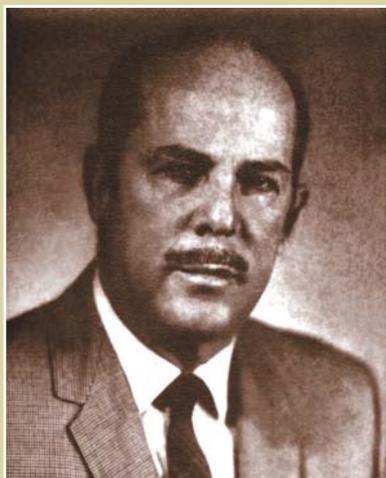
Nació en La Vega en junio de 1923. Abogado de profesión, graduado en 1946, pionero en cursar estudios especializados de Economía en el exterior. A instancias del primer gobernador del Banco Central, Jesús María Troncoso Sánchez, realizó un postgrado en Economía en la Universidad de Columbia en New York.

Sobresalió desde joven por publicar artículos sobre temas económicos en revistas especializadas. Fue el caso de *Influencia de la guerra de Corea en la economía dominicana* (1954).

Ocupó los cargos de administrador del Banco Agrícola, vicegobernador del Banco Central, secretario de Estado de Finanzas, secretario de Estado de Trabajo y Economía Nacional y gobernador del Banco Central. Su breve paso por la Superintendencia de Bancos en cierta manera culminaba una carrera que lo llevó a posiciones elevadas, inusuales para un tecnócrata en la Era de Trujillo.

Posteriormente fue embajador en Washington, director de un grupo consultivo del Secretariado Técnico de la Presidencia y asesor económico del presidente Salvador Jorge Blanco.

Llevó también una oficina de consultoría acerca de temas económicos hasta poco antes de su muerte en 2006.



HÉCTOR GARCÍA GODOY
(1954-1955)

Nació en Moca en 1921 y se graduó de abogado en 1944.

Desarrolló una carrera como diplomático, que lo llevó a ocupar el cargo de embajador en Gran Bretaña y otros países.

En el ínterin fue designado por Trujillo en elevadas funciones de la banca estatal, en cuyo contexto fue superintendente de Bancos durante un corto período. Se desempeñó como ministro de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Juan Bosch de 1963. Más adelante se vinculó al Partido Reformista, en el cual llegó a la vicepresidencia.

Ocupó la presidencia de la República en condición provisional, en septiembre de 1965, al concluir la Revolución de Abril.

Aceptó ser embajador en los Estados Unidos y la Organización de Estados Americanos (OEA) tiempo después. Al retornar al país en 1969, fundó el Movimiento de Conciliación Nacional (MCN), del cual fue candidato a la presidencia. Falleció en 1970.



HÉCTOR LEÓN STURLA
(1955)

Nació en Santo Domingo el 31 de marzo de 1908. Poeta, abogado graduado de la Universidad de Santo Domingo. Fue juez de instrucción durante siete años. A finales de 1930 renunció a Trujillo y partió hacia Nueva York. Regresó en 1947 y fue nombrado subsecretario de Industria y Comercio. Fue encargado del Control de Sacos y Botellas, administrador del Banco Central y vicepresidente

del Consejo Administrativo. Como director de Control de Alquileres fue quien escribió las primeras leyes de alquileres en República Dominicana.

Murió en Santo Domingo el 16 de junio de 2007.



FIDEL MÉNDEZ NÚÑEZ
(1955-1956)

Nació en Bayaguana el 6 de mayo de 1907. Estudió en Puerto Rico y se hizo contador público autorizado (CPA) en 1944. Se graduó de abogado en 1953. De formación tecnocrática y de vasta experiencia en sectores gubernamentales vinculados a la economía, además de superintendente ocupó los puestos de administrador del Banco Agrícola y secretario de Estado de Finanzas, lo que lo tornó uno de los funcionarios más importantes en la década de 1950.

Tras la muerte de Trujillo se desempeñó como asesor de empresas privadas y docente universitario. Presidió la Fundación APEC entre 1967 y 1968. La biblioteca de Unapec lleva su nombre desde 1971, a raíz de su fallecimiento.



SALVADOR LLUBERES PEÑA
(1956-1959)

Nació en Santo Domingo el 24 de marzo de 1911. Comenzó su carrera administrativa en 1930 en tareas de contabilidad. Se graduó de Derecho en 1942. Ocupó elevados cargos en la época de Trujillo: director general de Estadísticas entre 1949 y 1950, subdirector de Presupuesto, subsecretario de Economía Nacional y del Tesoro y Crédito Público, administrador del Banco Agrícola, diputado y vicerrector de la Universidad de Santo Domingo. Fue uno de los superintendentes que tuvo mayor duración en el ejercicio de sus funciones en la década de 1950.



MANUEL ENRIQUE DE POOL
(1959-1960)

Nació en Barahona el 31 de diciembre de 1911. Estudió Banca Comercial.

Desempeñó los cargos de administrador general del Banco Agrícola en dos ocasiones y administrador general del Banco de Reservas.

Murió en Santo Domingo el dos de enero de 1978.



S. SALVADOR ORTIZ
(1960)

Nació en San Pedro de Macorís. En su juventud frecuentó los círculos literarios de la ciudad oriental.

Se graduó de contador público y luego hizo estudios avanzados de contabilidad y auditoría en la Universidad de Chicago. Fue integrante de organizaciones de contadores públicos de los Estados Unidos.

Publicó varios textos sobre economía y finanzas, como “Notas acerca de la depreciación” y “Consideraciones acerca de la terminología y clasificación de cuentas en contabilidad en la Hacienda Pública”.

Representó a República Dominicana en diversos eventos internacionales, como la 7ma. Sesión de las Partes Contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, Ginebra, Suiza, en noviembre de 1952.

Fue uno de los principales asesores económicos de Trujillo. Autodidacta, poseía una vasta cultura y un dominio de temas económicos. Se especializó en el estudio del azúcar. Trujillo lo consultaba sobre variadas materias. Fue gobernador del Banco Central entre 1953 y 1954, de forma que su posterior designación en la Superintendencia de Bancos indica la conexión que se le concedía a ambas instituciones. También fue secretario de Estado de Finanzas.

Después de la muerte de Trujillo abandonó todas las funciones públicas.



ANTONIO TELLADO HIJO
(1960)

Graduado de licenciado en Derecho en 1930. Hizo carrera como técnico especializado en el sector bancario, incluida la Superintendencia de Bancos, donde llegó a la posición previa de vicesuperintendente, inmediatamente antes de ser designado al frente de la institución.

El hecho de que fuera elevado a la condición de superintendente es señal de que se adecuaba a los requerimientos técnicos que demandaba Trujillo en esos difíciles años. Autor de un tratado: *Práctica del Derecho Comercial*.



JAIME MANUEL FERNÁNDEZ
(1961)

Nació en La Vega en 1923. Realizó estudios de Derecho en la Universidad de Santo Domingo. Desempeñó diversas funciones en el gobierno, como secretario general de la Liga Municipal Dominicana.

Por disposición de Joaquín Balaguer, ocupó importantes cargos, como secretario de Estado de Educación.

Fundador, junto con Héctor García Godoy, del Movimiento de Conciliación Nacional, fue candidato presidencial en las elecciones de 1978.



AUDILIO AMADO HERNÁNDEZ MARTÍNEZ
(1961)

Desde muy joven se inició en la administración pública hasta llegar a ocupar la posición de subsecretario de la Presidencia. Era persona de confianza de Trujillo a quien representaba en actos sociales. Fue además gobernador del Banco Central de la República Dominicana.

Murió el 11 de abril de 2004.



EDUARDO GARCÍA CAMBIER
(1961)

Nació el 20 de febrero de 1909 en San Pedro de Macorís. Obtuvo el título de CPA (Contador Público Autorizado) y la licenciatura en Finanzas. Se empleó como mensajero en el National City Bank el 22 de agosto de 1928 y laboró en el Banco de Reservas durante más de 31 años donde desempeñó diversas funciones entre ellas las de sub administrador general y auditor. En 1959 fue designado administrador general del Banco de Crédito Agrícola e Industrial de la Republica Dominicana y un año después contralor y auditor general de la República. En 1963 fue controlador de la Corporación de Fomento Industrial. En 1964 asesoró en la fundación del Banco Popular Dominicano. Por espacio de 10 años sirvió como administrador judicial del Centro Médico Nacional y de la Industria Textil del Caribe, compañías intervenidas por el Banco de Reservas.

Murió en Santo Domingo el 15 de septiembre de 2011.



MARIO JOSÉ GINEBRA COCCO
(1961-1962 Y 1963-1965)

Nació en Santiago de los Caballeros en junio de 1917. Ingresó a entidades financieras desde joven, hasta llegar a puestos directivos en algunas de ellas. Cuando se constituyó la Asociación Dominicana de Empresas Financieras fue designado su presidente.

Perteneció a diversos clubes sociales de la ciudad de Santo Domingo.

Fue superintendente de Bancos en dos ocasiones, señal de sus relaciones con círculos políticos y administrativos.



VIRGILIO MAINARDI REYNA
(1962-1963)

De familia prestigiosa de Santiago de los Caballeros, muy joven, en 1932, tomó parte en un conato insurreccional junto con los hermanos Perozo. Fue un conocido exilado hasta la caída de la tiranía. Se cuenta entre los fundadores del Partido Revolucionario Dominicano, del que fue dirigente después de su retorno al país hasta su muerte. En el exilio tuvo experiencias en asuntos

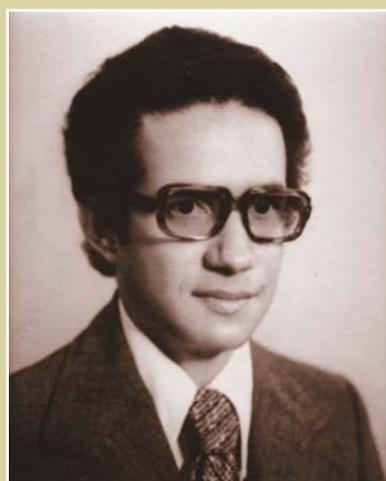
de banca. Fue gobernador y síndico de Santiago y ocupó importantes posiciones en los gobiernos de Antonio Guzmán y Salvador Jorge Blanco.



BOLÍVAR BATISTA DEL VILLAR
(1963)

Nació en Bonaó en 1936. Hizo sus estudios secundarios en la ciudad de Santiago, tras lo cual marchó a Italia donde concluyó las carreras de Economía y Derecho.

Profesor de Economía de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD), es autor de los libros *Dependencia y desarrollo dominicano independiente* y *¿Hacia dónde va el cambio?*



DELIO ROMÁN CANELA ASCANIO
(1965-1966)

Nació en Santiago de los Caballeros el 30 de noviembre de 1939. Allí realizó sus estudios elementales. Se graduó bachiller en la Escuela de Peritos de Santo Domingo y obtuvo licenciatura en Contabilidad en la Universidad de Santo Domingo, en 1961. Tiene especialidad en cooperativas.

Servidor en los sectores público y privado, intentó modernizar la Superintendencia en la medida en que era factible en la época. Ha desempeñado los cargos de encargado de la Unidad Moneda y Banca del Departamento de Estudios Económicos del Banco Central; director del Departamento de Cambio Extranjero del Banco Central desde 1961 hasta 1965. Fue pionero en la regulación y administración del Sistema de Administración de Divisas del Banco Central. Ejerció como docente en Apec sobre Moneda y Banca.

Fue funcionario de Contraloría, auditor interno, vicepresidente de Finanzas y Operaciones del Banco Popular Dominicano; vicepresidente de La Universal de Seguros. Pensionado del Grupo Popular en 1989, pasó a ser consultor privado en el área de administración de negocios. Actualmente es gerente de la cooperativa de empleados de CEMEX.



SALVADOR AYBAR MELLA
(1966-1967)

Nació en Los Montones, Los Llanos, provincia de San Pedro de Macorís, el 13 de julio de 1914. Hizo sus estudios primarios en la escuela La Modelo y los secundarios en la Escuela Normal Superior. Estuvo casado con Cristiana Peynado, conocida activista feminista durante el régimen de Trujillo.

Graduado de doctor en Derecho en 1944, ocupó la posición de juez en varias ocasiones. Fue director de Bienes Nacionales y de Estadísticas en la primera mitad de 1950. Por unos meses fue asimismo el primer superintendente de bancos en los gobiernos de Joaquín Balaguer a partir de 1966. Procuró seguir algunos de los lineamientos modernizantes estatuidos por su predecesor, Delio Canela.

Fue el primer superintendente de Seguros, en 1969, posición que mantuvo hasta 1978.

Se retiró a la práctica privada. Dejó inédito el libro “Monografía de un hombre del pueblo”. Murió el 30 de agosto de 1987.



MÁXIMO ARES GARCÍA
(1967-1974 y 1978)

Nació en Guayubín el 9 de noviembre de 1911 y pasó parte de su juventud en Monte Cristi. Se unió a Desiderio Arias y tras el asesinato del guerrillero por Trujillo, se vio precisado a abandonar el país por la frontera domínico-haitiana. Viajó por Puerto Rico, Curazao, Colombia hasta que pudo establecerse en Venezuela donde permaneció hasta el ajusticiamiento del tirano. Allí se desempeñó en

el área de seguros. También estuvo exiliado en España donde estudió Economía.

Fue de los fundadores del Partido Revolucionario Dominicano en 1943 y financió propagandas de la organización en Caracas, en tiempos en que fue pionero en la siembra de tabaco rubio y fundó la compañía de seguros La Previsora.

Regresó a Santo Domingo en 1962. Participó en la Asamblea Constituyente que modificó la Constitución de la República en 1963. Fue senador por Monte Cristi y se desempeñó como embajador extraordinario y plenipotenciario de la República Dominicana en Venezuela.

Fue presidente del PRD, miembro vitalicio del Comité Ejecutivo Nacional y presidente de la Comisión Consultiva.

Es posible que Joaquín Balaguer le propusiera el puesto de superintendente como mecanismo para tender puentes hacia formaciones opositoras. Nunca dejó de pertenecer al PRD, a pesar de que abandonó la actividad política por su avanzada edad. Aunque no modificó ningún parámetro fundamental de las técnicas de supervisión, trató de mejorar el desempeño de la institución, por lo que es recordado como un ente dinámico en su interior.

Se distinguió, además, por haber creado la Caja de Ahorros y Previsión Social de la institución. Fue sustituido en 1974 y repuesto en 1978 por corto tiempo.

Murió el 14 de febrero de 1986.



JUAN CASASNOVAS GARRIDO
(1974-1975)

Nació en San Pedro de Macorís en el seno de una influyente familia de inmigrantes. Médico de profesión. Antitrujillista convencido, se integró al Partido Revolucionario Dominicano desde 1961. Fue seleccionado por el profesor Juan Bosch para presidente del Senado en 1963. Tras el golpe de Estado del 25 de septiembre de ese año, se trató de promoverlo a presidente provisional. Más adelante se alejó de la actividad política y retornó a vivir a su ciudad natal.



ALTAGRACIA BAUTISTA DE SUÁREZ
(1975-1977)

Nació en 1921 en el ingenio Consuelo de San Pedro de Macorís, procedente de familias oriundas de Las Matas de Farfán.

Maestra, abogada, política, acompañó a Joaquín Balaguer en la fundación del Partido Reformista Social Cristiano. Se había iniciado en política como encargada de la rama femenina del Partido Dominicano en el Distrito Nacional. Graduada en

Derecho en la Universidad de Santo Domingo, de 1942 a 1947 trabajó como abogada en Azua, luego a pasó a ser subconsultora jurídica de la secretaría de Estado de Finanzas, de Impuesto General sobre la Renta, de la Dirección del Impuesto sobre Beneficios. Fue consultora jurídica de la Secretaría de Estado de Agricultura y de la Secretaría de Asuntos Jurídicos en el Palacio Nacional, Diputada al Congreso Nacional, secretaria de Estado de Trabajo, y Sin Cartera, presidenta del Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), secretaria de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, de Relaciones Exteriores, Superintendente de Bancos con rango de Secretaria de Estado, administradora general de la Lotería Nacional, administradora de la Fábrica de Pinturas Pidoca, secretaria de Industria y Comercio. A los 58 años interrumpió su vida pública para cumplir uno de sus sueños, un título universitario de La Sorbonne. Se marchó sola a París a vivir como estudiante en una pensión, perfeccionó su francés y obtuvo grado post doctoral en derecho comparado.

Murió el 27 de julio de 2012, a los 91 años de edad.



JULIO E. DE LA ROCHA BÁEZ
(1977-1978)

Nació en Santo Domingo el 22 de marzo de 1917. Estudió abogacía en la Universidad de Santo Domingo.

Fue secretario de Estado del Tesoro y Crédito Público, director de Impuesto sobre la Renta, director de Rentas Internas, hasta que fue pensionado como superintendente de Bancos en 1978. Fue condecorado con la Orden al Mérito de Duarte, Sánchez y Mella. Presidió muchos años la Sociedad de Fervorosos de La Altagracia y publicó un libro sobre esta advocación.

Murió en Santo Domingo el 24 de mayo de 1996.



ANTONIO ALMA
(1978-1982)

Nació en Santo Domingo el 23 de noviembre de 1945. Trabajó en el First National City Bank desde poco después que se estableciera en el país en 1962. Alcanzó el puesto de vicepresidente, el más alto que podía ocupar un dominicano en ese banco. Tuvo ahí una experiencia de diez años, algunos de los cuales pasó en el exterior.

Fue designado como superintendente por el presidente Guzmán al margen de consideraciones políticas. Introdujo mejoras técnicas de significación en su paso por la entidad. Protegió la formación del personal en distintas disciplinas. Se preocupó asimismo por la seguridad social de la empleomanía.

Retornó al sector privado, primero al área financiera, y luego se concentró en actividades empresariales propias como hotelero. Ocupó la vicepresidencia ejecutiva de la Asociación Hipotecaria de Ahorros y Préstamos.

En la actualidad es presidente del Club Naco.



FRISO MESSINA
(1982-1984)

Nació en Samaná en 1936. En su juventud fue miembro del Movimiento Revolucionario 14 de Junio en la etapa clandestina contra Trujillo. Declara seguir fiel a la ideología de esa organización, vista por él como paradigma de los principios. Por los avatares de la vida, de joven no pudo realizar estudios superiores. Fue en 1972 cuando pudo graduarse en administración de empresas en APEC. En época de Trujillo laboró en la administración pública (Seguro Social y Aduanas). En 1962 fue designado cónsul en El Salvador y luego se desempeñó en la Corporación Dominicana de Electricidad y el Instituto Agrario Dominicano. En 1966 ingresó en el City Bank, donde comenzó una carrera en la actividad bancaria.

Con los años se hizo simpatizante del Partido Revolucionario Dominicano. Fue nombrado superintendente por el presidente Jorge Blanco, gracias a la amistad que desarrolló con él, inicialmente a través del Dr. Américo Espinal. Aceptó el puesto sobre la base de que el gerente del City le concediera una licencia sin disfrute de sueldo. Recibió el apoyo del mandatario, aunque a raíz de algunas situaciones lo trasladó como administrador del Banco de Reservas, otro elevado puesto.



SOFÍA LEONOR SÁNCHEZ BARET
(1984-1986)

Nació en Moca dentro de una familia de políticos connotados. De profesión abogada. De vasta experiencia como dirigente del Partido Revolucionario Dominicano desde poco después de instalado en el país tras la muerte de Trujillo.

Fue diputada al Congreso Nacional entre 1978 y 1982. En el gobierno de Salvador Jorge Blanco

fue designada superintendente de Seguros, tras lo cual pasó a la Superintendencia de Bancos.

Tiene diversos textos sobre los derechos de la mujer y su participación en la vida social. Fue vicepresidenta de la Internacional Socialista de Mujeres y ocupó posiciones directivas en entidades femeninas, culturales y profesionales.

Actualmente está retirada de funciones públicas.



EMILIO DE LUNA
(1986-1988)

Con amplia experiencia en el Banco Central. Gracias a ello, promovió algunos cambios de mecanismos de supervisión. En la actualidad es integrante de la Junta Monetaria.



ZENEIDA SANTOS DE CONTRERAS
(1988)

Nació en Tenares el 9 de enero de 1949. En 1976 ingresó al Banco Central, donde laboró en las divisiones de Encaje Legal y de Mercado de Valores del Departamento Financiero. Llegó a subencargada de ese departamento. Después de ser superintendente de Bancos por corto tiempo, retornó al Banco Central como ayudante del gobernador. Más adelante fue asignada de nuevo al Departamento Financiero y a FIDE. En 1996 solicitó su jubilación.



JUAN LUIS SÉLIMAN
(1988-1989)

De formación universitaria especializada. Desde joven adquirió experiencia en el sector financiero. Dirigente del Partido Reformista Social Cristiano y allegado a Joaquín Balaguer. Fue también director de la Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC).



RAFAEL AUGUSTO COLLADO
(1989-1990)

Integrante de una influyente familia de Constanza durante la época de Trujillo. Ocupó importantes cargos antes de llegar a superintendente de Bancos, como director general de Foresta. Hombre de confianza del presidente Joaquín Balaguer.



JORGE MARTÍNEZ LAVANDIER
(1990-1991)

Abogado, maestro, escritor, político.
Nació en La Vega el 24 de marzo de 1922. Fundador de la Juventud Católica Dominicana, del Centro Universitario Católico, de la Asociación Estudiantil para Correspondencia Interamericana, de la Asociación de Intelectuales Jóvenes “Atlántida” y de los clubes de Estudiantes de la Universidad de

Santo Domingo donde estudió Derecho. Dirigió la Asociación Cristiana de Jóvenes y la Asociación Dominicana de Boy Scouts.

Integrante de un Comité Moralizador, acudió como candidato a la presidencia de la República por el Partido Demócrata Nacionalista en las elecciones de 1986.

Sirvió en el magisterio y en la administración pública por más de 35 años.

Fue director general de Aduanas, Rentas Internas, administrador general del Banco Agrícola, director de Recuperaciones e Inversiones del Banco de Reservas.

Murió en Santo Domingo el 18 de julio de 2004.



HERMES H. QUEZADA T.
(1991-1993)

Nativo de Puerto Plata. Ocupó posiciones locales durante años. Se asoció al Partido Reformista desde su fundación. Hermano de José Quezada, uno de los colaboradores cercanos de Joaquín Balaguer. En las elecciones de 1966 Hermes Quezada fue electo senador por su provincia. Ocupó importantes posiciones en el gobierno en años ulteriores. A raíz de su salida de la Superintendencia de Bancos, fue

designado en 1993 por el presidente Balaguer vicegobernador del Banco Central, posición que ostentaba cuando falleció meses después.



PERSIA ÁLVAREZ DE HERNÁNDEZ
(1993-1996)

Por su experiencia en el Departamento Financiero del Banco Central, fue escogida para hacerse cargo de la Superintendencia de Bancos, a pesar de no tener filiación política. Emprendió las primeras reformas de la institución tras la crisis que llevó a la quiebra a numerosas financieras y algunos bancos. Ocupó luego otras funciones públicas, entre ellas la dirección de la Superintendencia de Pensiones.

Hoy es propietaria de una empresa de consultoría.



JOSÉ SANTOS TAVERAS
(1996-1997)

Nació en Santo Domingo el 26 de julio de 1946. Realizó estudios de Economía en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, donde se graduó en 1972 y cursó una maestría en la Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos, en 1973.

Comenzó desde joven una carrera de funcionario. Primeramente fue técnico del Centro Dominicano de Promoción de Exportaciones. Pasó al Banco de Reservas, donde dirigió dos departamentos. Más adelante, en 1983, fungió de administrador de la Fábrica Dominicana de Cemento. El presidente Jorge Blanco lo designó gobernador del Banco Central en 1984. Antes había sido secretario de Estado de Finanzas. Estuvo poco más de un año en el cargo de superintendente de bancos por designación del presidente Leonel Fernández.

Con posterioridad se ha dedicado a la actividad privada, como empresario al frente de Agua Planeta Azul. Ha publicado varias obras, como *La situación del tabaco en la República Dominicana*.



VICENTE BENGOA
(1998-2000)

Nativo de San Pedro de Macorís. Realizó estudios de economía en Chile en las décadas de 1960 y 1970. Se especializó en temas fiscales y financieros. Fue miembro del Partido de la Liberación Dominicana. Fungió como asesor de la Corporación de Empresas Estatales. En años recientes se desempeñó como ministro de Hacienda y administrador del Banco de Reservas.



ALBERTO ATALLAH
(2000-2003)

De profesión contable y administrador, se especializó en temáticas del sector público. Directivo de un banco en la década de 1990. Formó parte del equipo que promovió la candidatura presidencial de Hipólito Mejía, de manera que su designación respondió a un acto de confianza política.

Le tocó enfrentar las primeras etapas del colapso de tres bancos en 2003. Fue designado luego secretario técnico de la Presidencia.

Actualmente es diputado por el Partido Revolucionario Dominicano.



JULIO CROSS
(2003-2004)

De profesión contador, acumuló una vasta experiencia en actividades de auditoría y en la banca, tanto por cuenta propia como en empresas del ramo. Supone que fue por su perfil técnico que el presidente Mejía lo colocó al frente de la Superintendencia de Bancos en un momento en extremo difícil.

Al concluir esa misión, retornó al sector privado. En la actualidad es vicepresidente del Banco del Progreso.



RAFAEL CAMILO
(2004-2009 y 2012)

De formación sociólogo en la Universidad Autónoma de Santo Domingo, optó por desarrollarse académicamente en el área económica cuando marchó a México a realizar estudios de postgrado.

Tuvo una primera experiencia política en la izquierda, como militante de los Comités Revolucionarios Camilo Torres y el Partido Socialista. Posteriormente ingresó al Partido de la Liberación

Dominicana, a cuyo comité central pertenece en la actualidad.

En el primer gobierno del presidente Fernández fue director de la Oficina Nacional de Planificación.

Mantiene un perfil académico con proyectos de investigación relativos a la historia económica y financiera del país en los siglos XIX Y XX.

En la segunda administración del presidente Fernández, a partir de 2004, fue designado superintendente de Bancos, posición que ocupó hasta 2009, cuando fue designado director general de Aduanas tras el fallecimiento de Miguel Cocco. Retornó a la posición de superintendente de bancos por designación del presidente Danilo Medina en el año 2012.



HAIVANJOE NG CORTIÑAS
(2009-2012)

De formación economista, con máster en Economía y Planificación en CSUCA y postgrado en la sede central del Banco Interamericano de Desarrollo. Dirigente del Partido de la Liberación Dominicana, fue designado contralor general de la República en la primera administración del presidente Leonel Fernández (1996-2000).

Al retornar el Partido de la Liberación Dominicana al gobierno en 2004, ocupó la Superintendencia de Valores, entidad de la que fue su primer titular. En la tercera administración del PLD fue designado superintendente de Bancos hasta la asunción del presidente Danilo Medina, en 2012, quien lo designa de nuevo como contralor general.

ANEXO III

CRONOLOGÍA DE LOS INTENDENTES GENERALES

Esta segunda posición comenzó a llamarse vice-superintendente a partir de su creación por medio de decreto 3368, de 8 de noviembre de 1957. Anteriormente, el cargo que más se asemejaba era el de contador asistente, aunque sin prerrogativas de sustituto del superintendente o de segundo en el mando. En 1967 el reglamento 934, de 2 de febrero, reconoció a ese funcionario como intendente general, lo que se ha mantenido hasta la fecha. Por tanto, reviste importancia también para el conocimiento de la evolución de la institución conocer la secuencia de sus intendentes. Se comprueba que permanecían mucho más tiempo en el cargo que los superintendentes. Tendían a ser confirmados seguramente por razones de dominio profesional y conocimiento de la institución. Antonio Tellado fue el único vice-superintendente que fue promovido al puesto superior en 1960. Esto se debía a la connotación política del cargo de superintendente y a la técnica del intendente general. Tres de ellos sobresalen por el tiempo que duraron y por hacer carrera en la Superintendencia: Antonio Rodríguez Gómez, Marcos Soto y Daris Javier Cuevas.

1957-1959	Servio Tulio Castaños Espailat	1986-1997	Marcos Soto
1959-1960	Antonio Tellado, hijo	1997-2000	Pedro Pablo Yermenos
1960-1965	Moisés Franco Llenas	2000-2002	Mirtha Medrano
1965-1978	Antonio Rodríguez Gómez*	2002-2004	Miguel Tineo
1978-1978	Zunilda Chevalier	2004-2012	Daris Javier Cuevas
1978-1982	Antonio Rodríguez Gómez	2012-	Luis Armando Asunción
1982-1986	Porfirio Mejía		

* Comenzó como vice-superintendente en 1965 y fue el primero que recibió el título de intendente general.

ANEXO IV

SEMBLANZAS DE TRES INTENDENTES GENERALES



ANTONIO RODRÍGUEZ GÓMEZ

Nació en La Romana el 23 de julio de 1929. Fue uno de los empleados que permaneció más tiempo en la Superintendencia, donde ingresó el 4 de agosto de 1952 como taquígrafo mecanógrafo. Transitó el proceso normal de promociones de esa época, gracias a estudios universitarios y experiencia laboral. En diciembre del mismo 1952 recibió el ascenso a oficial auxiliar. En 1954 pasó a ser auxiliar de contabilidad y, gracias a sus conocimientos en el área, fue promovido de nuevo a la condición de inspector de primera clase en 1957. Mientras tanto, llevó a cabo estudios en la Universidad de Santo Domingo, donde recibió el título de doctor en Derecho. Esto le permitió ser designado consultor jurídico en 1964, posición en la que duró meses, antes de llegar a la condición de vice-superintendente en el gobierno de Héctor García Godoy. Fue separado en 1978, pero repuesto al cabo de poco tiempo, en reconocimiento a su capacidad y dedicación.

De trato exquisito, se mantuvo cercanamente vinculado a la empleomanía e impulsó las actividades deportivas y culturales. Poseedor de una rica cultura literaria, dejó el libro de poesías *Romance de un conquistador*.

Fue jubilado en 1982, tras treinta años de labores, diecisiete de los cuales en la segunda posición jerárquica. No volvió a trabajar en ninguna institución. Falleció el 15 de agosto de 1990.



MARCOS SOTO TEJEDA

Nació en San José de Ocoa el 20 de abril de 1939. Cursó allí sus primeros estudios, tras los cuales se trasladó, en 1953, al Instituto Politécnico Loyola de San Cristóbal. Concluyó los estudios secundarios y universitarios en Santo Domingo. Fue un aficionado desde joven a actividades deportivas, sobre todo el béisbol.

Ingresó a la Superintendencia de Bancos el 12 de febrero de 1970 como inspector auxiliar del Departamento de Encaje Legal, Análisis y Estadísticas. Continuó mejorando su preparación profesional, con estudios primero de técnico bancario en la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña y de Administración de Empresas en la Universidad O&M, donde se graduó de licenciado en 1984. En 1975 fue ascendido a encargado del departamento mencionado. Diez años después pasó a ser asesor técnico del superintendente. Tras el paso por otras funciones, quedó como intendente general en 1986 hasta su retiro once años después.

Ha sido profesor en la Escuela de Banca de la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña entre 1986 y 1991, profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Interamericana y profesor de la Escuela de Banca de la Universidad Apec.

Recibió la medalla al mérito del servidor público en 1986, entregada por el presidente Joaquín Balaguer.

Recientemente ha obtenido el grado de doctor en Derecho en la Universidad de la Tercera Edad.

Es autor de textos sobre la supervisión bancaria, algunos de ellos presentados en conferencias, principalmente en las décadas de 1980 y 1990. Sobresale el libro *Supervisión bancaria. Una experiencia dominicana* (1987). Escribió asimismo una síntesis histórica acerca de su municipio natal: *Ocoa. Veinte años de vivencias. 1940-1960* (2011).



DARIS JAVIER CUEVAS NIN

Antes de llegar a intendente general laboró en los departamentos de Análisis Financiero y Normas, y Normas e Inspección. También se desempeñó como técnico de la Oficina Nacional de Planificación y como asesor de la Cámara de Diputados. Ha tenido experiencia en el sector privado, como en la Asociación Popular de Ahorros y Préstamos.

Es economista y abogado graduado en la Universidad Autónoma de Santo Domingo. Cursó maestrías en Economía, con especialidad en política financiera, y en Negocios y Relaciones Internacionales, con especialidad en mercados financieros. Es candidato a doctor en Economía. A lo largo de su carrera ha seguido cursos especializados en temáticas vinculadas al sector financiero.

Ocupó la posición de intendente general durante las gestiones de Rafael Camilo y Haivanjoe NG Cortiñas, entre 2004 y 2012.

Ha sido profesor de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, del Instituto Tecnológico de Santo Domingo y otras universidades. Es autor de los libros *Economía en la era de la globalización* y *Economía financiera. Un enfoque bancario* (2007).

ÍNDICE ONOMÁSTICO

A

- Abbes, Johnny, 109
Abreu B., Dulce N., 182
Acosta, Gadiel, 16
Adames, Adalgisa, 179
Aguasvivas, Freddy, 12
Alemán, José Luis, 176
Alfonseca, José Dolores, 30
Alma, Antonio, 15, 149, 154, 155, 159, 165, 173, 175-181, 183, 185, 189, 190, 192-195, 198, 199, 219, 226, 228, 313, 327
Almánzar, Miriam, 188
Almonte, Carolina Mercedes, 188
Almonte, Leonel, 130, 173, 198, 207
Alsina Puello, Manuel, 98
Alvarado A., Julio C., 182
Álvarez de Hernández, Persia, 15, 188, 190, 217-223, 225, 226, 228, 229, 313, 331
Álvarez, Duarte Bolívar, 188
Álvarez Pina, Virgilio (Cucho), 76, 315
Álvarez Sánchez, Virgilio, 47, 50, 51, 76, 77, 313, 315
Andino, Asalia, 211
Aquino, Juan Antonio, 182
Ares García, Máximo, 16, 146, 154, 157, 161, 164-166, 183, 190, 226, 313, 324
Ares Maldonado, César, 181
Arias, Desiderio, 324
Arias, Vinicio L., 181
Asunción, Luis Armando, 261, 335
Asunción P., Pablo, 182
Atallah, Alberto, 15, 188, 242-244, 250, 252, 257, 297, 313, 333
Aybar Mella, Salvador, 144, 313, 324
Balaguer, Joaquín, 134, 136, 139, 154, 158, 162, 164, 165, 175, 190, 216-218, 320, 324-326, 330-331, 338
Barletta, Miguel, 306
Bass, Alberto, 184, 304
Batista, Fulgencio, 110
Batista, Yudith, 188
Batista del Villar, Bolívar, 313, 323
Belliard A., Juan R., 182
Bello Andino, Rafael, 227
Bengoa, Vicente, 211, 213, 229, 240, 241, 264, 270, 297, 313, 332
Beras, Freddy, 213
Beras, monseñor Octavio Antonio, 51
Beras Peña, Ramón, A. 182
Bernard, Mónica, 6, 15, 16, 86, 184, 305
Bidó, Cándido, 189, 304
Bidó M., Jaime, 182
Bisonó de Hernández, Divina, 179
Blandino, Zeneyda, 188
Bobadilla, Luis, 192
Bolívar C., José, 182
Bonetti, familia, 306
Bonnely, Cosette, 179
Borbón, Jorge V., 182
Bosch, Juan, 202, 317, 325
Bounpensier, Josefina, 75
Brea, Lourdes A. N. de, 181
Brea, Lourdes T. de, 182
Brenes, Katiuska de, 182
Brens C., Guarionex, 181
Brugal Kunhardt, Manuel Andrés, 220
Bujosa, Guillermina, 112, 179

C

- ## B
- Báez, Aura, 179
Báez Figueroa, Ramón, 241, 246
Caamaño, Francisco A., 75
Cabral, Manuel José, 176
Cabrera, Miguel, 174
Cabrera F., Luis, 182

Cabrera Fernández, Belba, 182
Cabrera G., Hugo, 181
Cáceres, José M., 181
Cáceres, Ramón, 24, 25, 31
Calletano R., Isaías, 181
Calvo, Félix, 12
Camilo, Rafael, 11, 15, 246, 248, 261, 264-268,
275, 278, 279, 282-284, 289-292, 297, 299,
305-307, 311-313, 334, 339
Canela Ascanio, Delio Román, 142, 144, 313,
323-324
Caraballo, Mercedes, 181
Caratini, Pedro Miguel, 75, 85
Casasnovas Garrido, Juan, 313, 325
Cassá, Roberto, 9, 10, 20
Castaño Bolque, Jesús, 13, 15, 16, 226, 271
Castaños Espaillat, Julio César, 109
Castaños Espaillat, Servio Tulio, 78, 104, 105,
107, 110, 335
Castaños Pérez, León de Jesús, 107
Castaños Vélez, Tulio Salvador, 105, 107
Castillo, José H., 183
Castillo, Pedro, 306, 307
Castro, Heyromi, 16, 297
Castro, Manuel V., 181
Cepeda, Feliciano, 182
Céspedes, Pedro, 184, 304
Checo, Ramón, 15, 122, 144, 162, 203
Chevalier, Zunilda, 335
Ciprián, Manuel, 85
Ciprián, Máximo, 181
Cocco, Manuel, 197
Cocco, Miguel, 334
Coén, David, 23
Collado, Rafael Augusto, 313, 330
Comas A. Freddy, 181
Cordero Infante, José, 30
Corripio, José Luis, 192
Cotes Juliao, Julio, 15, 100, 144, 176, 182, 201,
212
Cross, Julio, 15, 229, 230, 236-238, 240, 246,
250, 254, 257, 258, 260-262, 267, 269, 274,
279, 290, 297, 313, 333
Cuello, Josefina, 179
Cuevas, Elbin, 267
Cuevas Nin, Daris Javier, 12-13, 15, 185, 208,
261, 267, 285, 303, 335, 339

D

De Hostos, Eugenio, María 85
De Juan, Aristóbulo, 240-241, 251, 253, 255

De la Cruz, Rachel, 188
De la Rocha, Julián, 23
De la Rocha Báez, Julio, 313, 327
De la Rosa, Antonio, 12
De la Rosa, Juan, 183
De la Rosa, Neri, 161
De los Santos Ramírez, María, 188
De Luna, Emilio, 201, 313, 329
De Pool, Manuel E., 77, 313, 319
De Windt, Luisa, 86, 129
Del Rosario, Julio A., 182
Devers, Rocío, 16
Díaz, Polibio, 173
Díaz B., Milagros, 182
Domínguez, Atahualpa, 184-185, 303
Dumit, Baduí, 24

E

Espaillat Espaillat, Dilia, 107
Espaillat, Rafael, 30
Espejo de Cabrera, Rita, 181
Espinal, Américo, 328
Espinal M., Amarilis, 181
Estrella, Julio César, 11, 22-24, 29-30, 94
Estrella, Miguel, 16

F

Félix Gimbernard, Julio Oscar, 75, 85
Fernández, Diógenes, 130
Fernández, Eduardo, 176, 192
Fernández, Jaime Manuel, 111, 313, 320
Fernández, Leonel, 263-264, 268, 279, 307,
332, 334
Fondeur, Angélica, 219
Franco Llenas, Moisés, 78, 335

G

Gajdeczka, Przenek, 275
García, Antonio, 211
García, Cándida V., 182
García, Emma de, 179
García, Enrique, 75
García, Virginia, 179
García, Virginia E., 182
García, Violeta, 176
García Cambier, Eduardo, 313, 321
García Godoy, Héctor, 77, 133, 136, 141, 313,
317, 320, 337

García Godoy, Juan, 154
 Garrido, Amanda, 85
 Gil Ruiz, Arturo, 85
 Ginebra Cocco, Mario José, 152, 313, 322
 Gómez Mota, Porfirio, 183
 González, Ignacio Manuel, 75
 González, José Ramón, 138
 González, Nancy, 181
 González, Nelson, 161
 González, Nurys, 179
 Green, Catalina, 161
 Grisanty, Aurelio M., 116
 Guerrero, Frank, 257
 Guerrero, Juan S., 182
 Gutiérrez, Juan E., 188
 Guzmán, Antonio, 155, 175, 176, 180, 190,
 192, 196, 218, 322, 327
 Guzmán, Florencio, 220

H

Haza, Orlando, 197
 Herasme, Pablo, 267
 Hernández, Joaquín, 75
 Hernández, Juan Esteban, 130
 Hernández Martínez, Amado Audilio, 313, 321
 Herrera, César, 12
 Heureaux, Ulises, 23, 31, 79

I

Ibarra, Juan Alejandro, 71
 Ibarra Fort, Antonio, 71
 Imbert Barrera, Antonio, 75, 80
 Imbert Rainieri, Ramón (Moncho), 80

J

Jana T., Luis E., 182
 Jansen, Héctor Rafael, 182
 Jarvis, Samuel, 25, 28, 29
 Jiménez, Felipe, 182
 Jiménez, Hatuey, 112
 Jiménez Belén, Mamerto, 161
 Jiménez Castillo, Zaida Ivete, 188
 Jorge Blanco, Salvador, 155, 196-198, 316, 322,
 328, 332
 Jovine, Asalia de, 183

K

Krausse, Walter, 35-36, 42
 Kunhardt, Francisco, 213

L

Languasco, Olga J., 182
 Lapeireta, Lidia, 129
 León Sturla, Héctor, 77, 313, 317
 Livacic, Ernesto, 220
 Livero G., Elio E., 181
 Lluberes Peña, Salvador, 77, 129, 313, 318
 Lois Malkún, José E., 257
 López C., Andrés, 181
 López Valdés, José Manuel, 248, 288-290
 Lozada, Augusto, 174

M

Machado, José Manuel, 77, 313, 315
 Mainardi Reyna, Virgilio, 113-115, 313, 322
 Majluta, Jacobo, 86
 Manzano, Mairení, 15, 79, 84, 85, 105, 112,
 119, 127, 181, 189
 Marchena, Eugenio de, 23
 Maríñez, Marcia, 179
 Martín C., Antonio, 182
 Martínez, Germán, 75
 Martínez, José V., 181
 Martínez, Jesús Geraldo, 13, 16, 56, 265, 267,
 275, 282, 291, 307
 Martínez, Luis, 129
 Martínez, Luis A., 75
 Martínez de Trujillo, María, 30
 Martínez Lavandier, Jorge, 313, 330
 Martínez Moya, Arturo, 105
 Mata García, Milagros, 107, 110
 Mateo, José Manuel, 182
 Medina, Abraham, 11
 Medina, Danilo, 334
 Medrano, Mirtha, 335
 Mejía, Engracia, 176
 Mejía, Hipólito, 241-242, 244, 246, 251-252,
 257-258, 333
 Mejía, Porfirio, 335
 Mejía Báez, Andrés, 112
 Melo, Dilandy, 179
 Mendel, Isidore, 23
 Méndez, Altagracia E., 182
 Méndez, Rafael, 267

Méndez Capellán, Víctor, 184, 289, 303, 304
Méndez Núñez, Fidel, 77, 313, 318
Messina, Frixo, 15, 120, 155, 164, 196-198,
313, 328
Messina, Milton, 77, 93, 94, 111, 159, 160, 313,
316
Michelena, Santiago, 25, 29
Miqui M., Manuel, 183
Molina Achécar, Luis, 289
Molina Morillo, Rafael, 285
Molini, Antonio, 156-157
Montalvo, Osvaldo, 304
Montás, Juan Temístocles, 12, 246, 264
Montes de Oca, Hipólito, 176, 181
Montes de Oca, Luis, 13, 15, 16, 185, 209,
228, 241, 242, 250, 255, 261, 265, 266, 284,
292, 293, 303, 305
Morales, Fanny, 179
Morillo López, Antonio, 249
Morillo, Milagros de, 181
Moscoso Puello, F., 29
Mota A., Concepción, 181
Moya Pons, Frank, 11

N

Nanita, Abelardo René, 29
Natera, Juan J., 181
NG Cortiñas, Haivanjoe, 11, 15, 184, 185, 255,
261, 284-286, 288-292, 296, 299, 300, 303,
311, 313, 334, 339
Nicasio R., Jaime H., 181
Nin, Xiomara Maura de, 182
Nina C., Pedro A., 182
Noboa, Carlos, 112, 127, 182
Nolasco, Leandro, 112, 177, 181
Núñez, Alina, 179
Núñez, José, 15, 279
Núñez, Rafael Arturo, 75
Núñez de León, José, 181
Núñez P., Álvaro, 183

O

Objío, Sigfrido, 75
Ortiz, S. Salvador, 46, 77, 86, 87, 112, 313, 319
Ortiz G., Manuel A., 182

P

Paniagua, Jesús, 304
Paniagua, Zunilda, 15, 177-178, 221
Pantaleón, Ada, 219
Pascual R., Rafael A., 183
Pastoriza, Andrés, 30
Pastoriza, Tomás (Jimmy), 138, 306
Patín, Manuel María, 26-27, 75, 85, 162
Peña, Diógenes, 177, 189
Peña F., Pedro A., 183
Peña Frómata, Carlos Manuel, 75
Peña Gómez, José Francisco, 175
Perelló, Rafael, 306
Pérez, Enrique, 176, 181
Pérez, Luisa Ericka, 16, 56
Pérez Espinal, Alejandro, 181
Pérez M., Enrique, 181
Pérez Méndez, Mirna Ruth, 188
Peynado, Cristiana, 324
Polanco, Ramón Antonio, 182
Poujol, Alexander, 12
Prebisch, Raúl, 42, 45
Puello, Juana, 183

Q

Quezada, Hermes, 217, 313, 331
Quezada, José, 331
Quezada, Manuel E., 181

R

Raissant, Maurizio, 184, 304
Ramírez D., Carlos, 181
Rato, Rodrigo, 264
Regús, Teófilo, 184, 267
Reyes, Amelia Ciriaco de, 182
Reyes, Miguel, 219
Reyes J., Rafael, 183
Rijo Caro, Lourdes J., 182
Rivera Santana, Francisco, 183
Rockefeller, familia, 122
Rodríguez, Manuel, 304
Rodríguez, María, 182
Rodríguez Gómez, Antonio, 86, 116, 117, 177,
181, 189, 194, 335, 337
Rodríguez Jerez, Rafael, 304
Rojas T., Francisco, 182
Rojo, Yolandita, 179
Rosa F., Maximiliano, 181

Rosario, Bolívar, 112
 Rudman, Isaac, 16
 Ruiz, Rosanna, 219

S

Saladín, Roberto, 11
 Salcé Dotel, Juan, 182
 Samuelson, Paul, 105
 Sánchez Baret, Sofía Leonor, 15, 155, 194,
 196-198, 200, 313, 328
 Santana, Santiago, 177
 Santos, Dhimas, 15, 161, 165, 172, 203, 204
 Santos de Contreras, Zeneida, 227, 228, 313,
 329
 Santos Taveras, José, 228, 229, 313, 332
 Sanz, Ana, 179
 Sardañas, Julio César, 75, 85
 Schnitzel, Konrad (Conrado), 16
 Segura D., Ana María, 181
 Séliman, Juan Luis, 313, 330
 Serra, Amadeo, 75
 Soto, Ángel María, 112
 Soto, Marcos, 15, 16, 75, 79, 80, 84, 86, 112,
 117, 147, 162, 164, 165, 174, 176, 183, 188,
 194, 202, 204, 211, 227, 335, 338
 Suárez, Altagracia Bautista de, 174, 313, 326
 Suárez, Luis H., 157
 Suazo F., Flavio, 182
 Suero, José Luis, 183
 Suero Cuevas, Antonio, 181
 Suncar Méndez, Osvaldo, 75
 Swiston, Andrew, 275

T

Tatis, Rita, 188
 Tavárez, Fernando, 110
 Taveras Rodríguez, Juan Manuel, 191
 Tejada, Francisco B., 181
 Tejada Sánchez, Darío, 183
 Tellado hijo, Antonio, 77-78, 313, 320, 335
 Terrero, Nelson R., 181
 Terrero Melo, Freddy, 181
 Thevenin, Luz del A., 181
 Tiburcio, Cristian, 291, 304-305

Tineo, Miguel, 335
 Toca Simó, Nelson, 161
 Toral, Luis, 215
 Torres Tejada, Candito, 109
 Tovar, Francisco Antonio, 181
 Triffin, Robert, 42
 Troncoso Sánchez, Jesús María, 16, 316
 Trujillo, Héctor, 47
 Trujillo Molina, Rafael Leonidas, 9, 13, 14,
 20, 21, 30, 31, 36, 39, 46-49, 52, 58, 71-75,
 76-78, 80, 81, 83, 85, 87, 89, 91-99, 101,
 103, 105, 107-113, 115, 117, 119, 124, 125,
 127, 141, 152, 154, 183, 315-321, 324, 328,
 330

U

Urbáez, Héctor, 15, 105, 129-130, 152, 205
 Ureña, José, 130, 210

V

Valdez Albizu, Héctor, 217, 241, 264
 Valdez R., Roberto A., 182
 Valentín, Julio, 184, 304
 Valverde, María R., 182
 Vanderhorst, Andrés, 161
 Vargas, Nicolás, 304
 Vásquez, Horacio, 30
 Vega, Gay, 154, 179
 Velásquez, Albastros, 182
 Vélez, Antonia, 107
 Veloz, Keitel, 127
 Víctor, Jorge, 267

W

Wallich, Henry C., 42
 Wiese Delgado, Alfred, 157

Y

Yermenos, Pedro Pablo, 335

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro I.1:	Resumen consolidado de la banca. Diciembre 1937.....	34
Cuadro I.2:	Principales bancos comerciales (1937-1954).....	35
Cuadro II.1:	Depósitos de los bancos comerciales (1936-1954).....	40
Cuadro II.2:	Colocaciones de los bancos comerciales (1936-1954).....	41
Cuadro II.3:	Disponibilidades de los bancos (1947).....	52
Cuadro II.4:	Relación cartera de créditos (1956-2011).....	54
Cuadro II.5:	Relación activos banca comercial y sistema financiero (1958-2011).....	57
Cuadro II.6:	Activos banca/Activos sistema financiero (1974-2011).....	60
Cuadro anexo II.1:	Estadísticas financieras. Serie Superintendencia de Bancos. 1958-agosto 2012.....	62
Cuadro anexo II.2:	Estadísticas históricas del Sistema Financiero (1958-2011).....	66
Cuadro anexo II.3:	PIB a precios constantes 1952-2011.....	68
Cuadro III.1:	Activos de la banca, 1957.....	73
Cuadro III.2:	Relación de superintendentes durante la época de Trujillo 1947-1960...	77
Cuadro III.3:	Relación de los primeros vice-superintendentes.....	78
Cuadro III.4:	Asignaciones presupuestarias a la Superintendencia de Bancos 1957-1960.....	79
Cuadro III.5:	Aportes de los bancos al financiamiento de la Superintendencia de Bancos 1959.....	79
Cuadro III.6:	Casas de préstamos de menor cuantía en la década de 1950.....	102
Cuadro IV.1:	Oficinas bancarias, 1972.....	123
Cuadro IV.2:	Activos de las instituciones financieras supervisadas, 1972.....	124
Cuadro IV.3:	Encaje legal, por depósitos y destino.....	163
Cuadro V.1:	Recursos humanos aportados por la Superintendencia de Bancos en 1979 para la liquidación del Banco de Santo Domingo.....	181
Cuadro VI.1:	Índices de solvencia de algunos bancos, diciembre 2002.....	245

Cuadro VII.1:	Resumen de las inspecciones realizadas en 2003.	263
Cuadro VII.2:	Estructura del sistema financiero dominicano. Julio de 2012	308
Cuadro VII.3:	Principales entidades en el total de activos, septiembre 2012	309
Cuadro VII.4:	Sistema financiero: cartera de créditos en relación al PIB y a los activos. 2000-2011	310
Cuadro VII.5:	Indicadores micro prudenciales del sistema bancario dominicano	311

Superintendencia de Bancos de la República Dominicana. 65 años de historia, de Roberto Cassá, se terminó de imprimir en los talleres gráficos de Editora Amigo del Hogar, en el mes de septiembre de 2013, con una tirada de 1000 ejemplares.

