



---

UNIVERSIDAD LATINOAMERICANA DE  
CIENCIA Y TECNOLOGÍA  
ULACIT

INVESTIGACIÓN EMPRESARIAL APLICADA

MARZO DEL 2009

TUTOR

M. Sc. CESAR PABLO ENRIQUEZ CARUZO

PRESENTADO POR:

MIGUEL EDUARDO ARGUEDAS ESQUIVEL

SAN JOSÉ, COSTA RICA

## **El Banco Popular y de Desarrollo Comunal y la Supervisión Diferenciada**

### *Introducción:*

La presente investigación tiene por objeto justificar la diferenciación en el trato que sobre la supervisión financiera ejercen los entes prudenciales al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, no obstante, para el presente caso se abordará la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF).

Al otorgarle la ley hace casi cuarenta años un conjunto de responsabilidades sociales y económicas al Banco Popular, las personas legisladoras de entonces justificaron la existencia de una empresa de intermediación financiera propiedad de los trabajadores y las trabajadoras del país, definiendo como su objetivo principal servir de instrumento para satisfacer las necesidades financieras de la clase trabajadora del país dirigidas hacia la inversión productiva, la inversión familiar y la satisfacción de sus necesidades urgentes.

De acuerdo con este principio, el Banco Popular no hace diferencia entre administrarle a un trabajador una cuenta de ahorro con un saldo de mil colones o de un millón de colones, concederle un préstamo por montos inferiores a cien mil colones o financiarle su vivienda de cuatro millones o sumas menores de inversión. En efecto, no importa si con esas operaciones, consideradas individualmente, el banco pierde o gana, lo importante es cumplir con el mandato de Ley para el cual fue creado.

Sin embargo, al lado de ello, el Banco debe cumplir con todas las disposiciones que se establecen de parte de los Entes Supervisores para las entidades del sistema financiero nacional, lo cual implica obtener un conjunto de indicadores en diversas áreas de su gestión, incluyendo aquellas relacionadas con los niveles mínimos de rentabilidad. Más allá de ello, el Banco utiliza una parte sustantiva de sus utilidades para atender necesidades especiales de sectores específicos de la población, mediante la creación de fondos especiales diseñados especialmente para brindar un aporte al desarrollo del país, de hecho, esta aplicación trasciende las posibilidades que la entidad financiera en sí tiene.

Es necesario, recordar la disposición de crear los bancos obreros en Latinoamérica al amparo del Programa Alianza para el Progreso, en el marco de la reunión de ministros de trabajo llevada a cabo en Bogotá, Colombia en mayo 1963, cuya recomendación fue:

“... desarrollen bancos de los trabajadores para fomentar el ahorro de los mismos, satisfacer las necesidades de crédito, protegerlos contra la usura y

colocarlos en situación de participar directamente en el proceso de desarrollo. La mayoría del capital de dichos bancos debe ser propiedad de los trabajadores, sin perjuicio de que utilicen fondos obtenidos de fuentes nacionales e internacionales” (CEDAL., *La banca de interés social en América Latina*, 1977)

Cabe indicar que antes de que aparecieran los bancos obreros en Latinoamérica, Costa Rica experimentó la nacionalización bancaria, pues era necesario determinar cómo se cubrían las necesidades de la población que no pertenecía al selecto grupo que manejaba la banca privada en el país. La llamada oligarquía cafetalera de ese entonces regía toda la actividad bancaria productiva, y era Inglaterra, el principal socio comercial del país, quien proveía el financiamiento que era canalizado por los grandes exportadores y dueños de beneficios cafetaleros a los pequeños productores, a quienes se les fijaba la tasa de interés y demás condiciones de pago. (Luis Paulino Vargas, 1991)

La presencia de banca social en Costa Rica ha cumplido con un rol importante en el proceso de bancarización de los sectores sociales antes desplazados de toda opción de crédito y ahorro. Se ha cubierto el país de oficinas y sucursales que promueven el desarrollo rural y ello ha permitido realizar todo tipo de operaciones bancarias para pequeños y medianos productores aún bajo un natural incremento en los costos de operación.

Por otro lado, el nuevo orden económico internacional provocó una verdadera transformación en los modos y reglas de desenvolvimiento en las instituciones y en el propio comportamiento de los actores sociales involucrados en el funcionamiento de la economía

Tal transformación dio lugar a cambios profundos y variados en diferentes aspectos, entre otros: la apertura y desregulación de la economía, la liberalización de precios, la lucha por eliminar los escenarios de alta inflación, la privatización de las empresas de bienes y servicios pertenecientes al Estado, la desregulación de los mercados financieros y de los movimientos de capitales con el exterior, la profundización de los mercados internacionales de títulos de la deuda públicos y privados. La velocidad y profundidad de las reformas estuvieron en función de los diferentes puntos de partida en que surgieron y de factores económico-políticos, institucionales, históricos, culturales y geográficos propios de cada país.

La reforma a los sistemas previsionales en América Latina se integró al proceso señalado conformando así una verdadera transformación con fuertes implicaciones en el funcionamiento de las economías nacionales.

En general la oferta de servicios financieros está sujeta a regulación y vigilancia por parte de los respectivos estados. El objetivo fundamental de la regulación y la supervisión de los intermediarios financieros es mantener la estabilidad del sistema en su conjunto, más que la de evitar crisis puntuales en determinadas entidades.

*¿Por qué el Banco Popular debe tener una supervisión diferenciada?*

En el marco de la iniciativa de la Alianza para el Progreso nació el Banco Popular y de Desarrollo Comunal en 1969 a partir del llamado Monte Nacional de Piedad, institución que fue creada en 1901 y que constituía elementalmente una casa de empeño, que tenía por misión ayudar a la gente pobre con préstamos sobre prendas. Se trataba de una institución mixta, con una participación mayoritaria del Estado en su estructura accionista, pero con presencia importante de intereses particulares, lo que con el tiempo fue desnaturalizando los orígenes de la institución. Los sectores interesados en la creación de un banco obrero, pusieron sus ojos en la institución que había jugado un importante rol en el pasado, con un ideario original que respondía a las necesidades de limitar los efectos negativos de la usura en los sectores laborales

Hace casi 40 años los legisladores de aquel entonces justificaron la existencia de un banco propiedad de los trabajadores como una institución cuyo objetivo principal es el de servir de instrumento para satisfacer las necesidades financieras de los trabajadores del país dirigidas hacia la inversión productiva, la inversión familiar y la satisfacción de sus necesidades urgentes.

Como se indicó anteriormente, el Banco Popular no hace diferencia entre administrarle a un trabajador una cuenta de ahorro con un saldo de ¢1.000 o de un millón de colones, concederle un préstamo por montos inferiores a ¢100.000 o financiarle su vivienda de ¢4.000.000 o sumas menores de inversión. En efecto, no importa si con esas operaciones, consideradas individualmente, el Banco Popular pierde o gana –una vez más se debe reiterar- lo importante es cumplir con el mandato de la Ley para lo cual fue creado.

#### *Estructura del Banco Popular*

Por su naturaleza histórica y jurídica, el Banco Popular enfrenta características estructurales muy particulares, que lo colocan en condiciones asimétricas respecto al resto de los participantes del Sistema Financiero, entre las que se pueden señalar:

- a. El costo financiero en el Banco Popular es más alto que el resto de los bancos del Sistema Financiero porque:

- i. Los bancos estatales tienen por ley el monopolio de las cuentas corrientes y de ahorros de las instituciones del sector público, sobre las cuales pagan tasas de interés muy bajas. Por ejemplo, en los Bancos estatales el 28% de sus pasivos está compuesto por depósitos en cuenta corriente, de las cuales el 36% de estas no tienen costo financiero. (Informe SUGEF 2008). Además los bancos estatales cuentan con garantía del Estado, lo cual les permite captar a un costo menor.
  - ii. En el caso de los bancos privados, el 21% de sus pasivos está conformado por cuentas corrientes y otro 23%, por financiamientos con entidades del exterior con tasas muy reducidas. (Informe SUGEF 2007).
  - iii. En el caso del Banco Popular, el financiamiento de sus operaciones se encuentran concentradas en certificados a plazo, las cuales tienen un costo mayor y son de alta volatilidad. A julio del 2008 el 60% del pasivo total del Banco Popular estaba compuesto por captaciones a plazo. Esto es así porque los clientes del Banco Popular son trabajadores que no utilizan cuentas corrientes. Sólo el 8% de los pasivos del Banco Popular son cuentas corrientes. (Banco Popular, julio 2008)
- b. La estructura administrativa del Banco Popular es más elevada que el resto de los intermediarios financieros por las siguientes razones:
- i. De 1.274.759 cuentas de ahorro que el Banco administró a julio pasado, el 60% (757.818) tenía saldos iguales o inferiores a ¢5.000, lo que representa un alto costo de administración que ningún otro banco está dispuesto a asumir. (Banco Popular, julio 2008)
  - ii. Muchos de los créditos que otorga el Banco Popular son por montos inferiores a ¢1 millón, (crédito personal promedio al 31 de julio del 2008 era de ¢ 618.032). Lo anterior refleja que este Banco atiende un importante segmento de la población que no es sujeto de crédito en otras entidades del Sistema Financiero, evitando que acudan al sector informal donde se exponen a condiciones de usura. Es claro que la atención de ese nicho de mercado requiere disponer de una estructura administrativa y de infraestructura más costosa.
  - iii. Esa situación provoca que los gastos administrativos para atender esa cantidad de operaciones y tamaño de créditos, sean relativamente mayores que el resto de los intermediarios, los cuales sólo conceden créditos personales o de vivienda de determinados montos hacia arriba, pues incluso concentran una importante proporción de cartera corporativa, lo cual obviamente no ocurre en el Banco Popular.

c. Menos disposición de los recursos del ahorro obligatorio

Los recursos del ahorro obligatorio (1% de los trabajadores) que antes administraba el Banco ahora se destinan al Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias (hechos ocurridos en el 2001); además el restante 50% del aporte patronal se destinó a financiar el Fondo de Garantías para la micro, pequeña y mediana empresa (hasta completar nueve mil millones de colones), así como el 50% del aporte patronal, que antes se incorporaba al Patrimonio. En el mes de julio el Banco Popular trasladó a las Operadoras de Pensiones ¢ 31.000 millones más intereses del 10,12% anual equivalentes a ¢ 5,400 millones, (informe Operadora de Pensiones, julio 2008)

Adicionalmente, es importante mencionar que en el escenario financiero actual, con tasas negativas en términos reales, el Banco Popular debe pagar por ese tipo de ahorros al menos un rendimiento igual a la inflación, mientras que en el mercado las tasas nominales constituyen prácticamente una tercera parte de la inflación del país, lo cual genera una distorsión adicional para la competitividad de este banco, que se cumple para favorecer al sector de los trabajadores costarricenses. De hecho para los ahorros obligatorios que se trasladaron en el mes de julio se pagó una tasa de interés anual del 10.12%, mientras que las tasas interés de mercado a un año están por debajo del 4.0%.(Informe Sub Proceso de Ahorro obligatorio, 2008)

d. Redistribución de utilidades

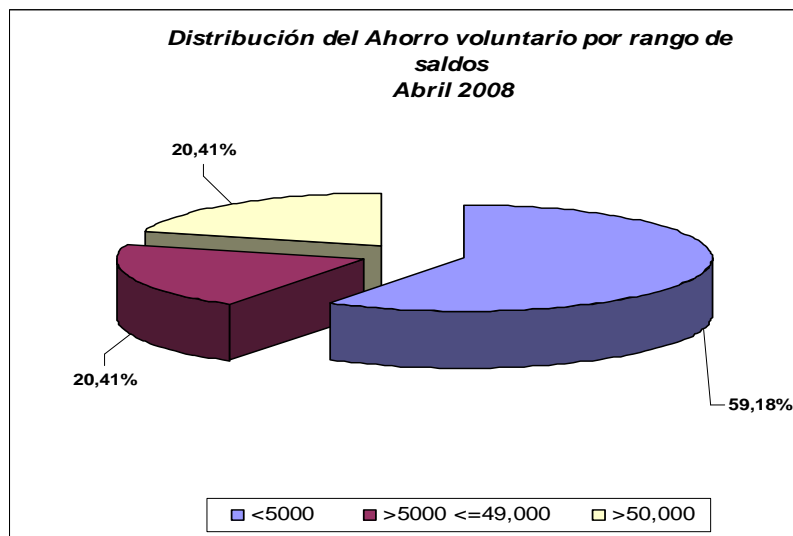
El 5% de las utilidades del Banco Popular se destinan al FODEMIPYME y hasta un 15% de sus utilidades se utilizan para fundear fondos especiales que financian proyectos sociales o de desarrollo que de otra forma no hubieran podido cristalizarse.

*Características diferenciadoras del Banco Popular y de Desarrollo Comunal*

A continuación se presenta información detallada sobre las principales actividades que realiza el Banco Popular y de Desarrollo Comunal que lo ubican como un banco diferente al resto de los competidores del Sistema Financiero.

a. *Un Banco de pequeños ahorrantes*

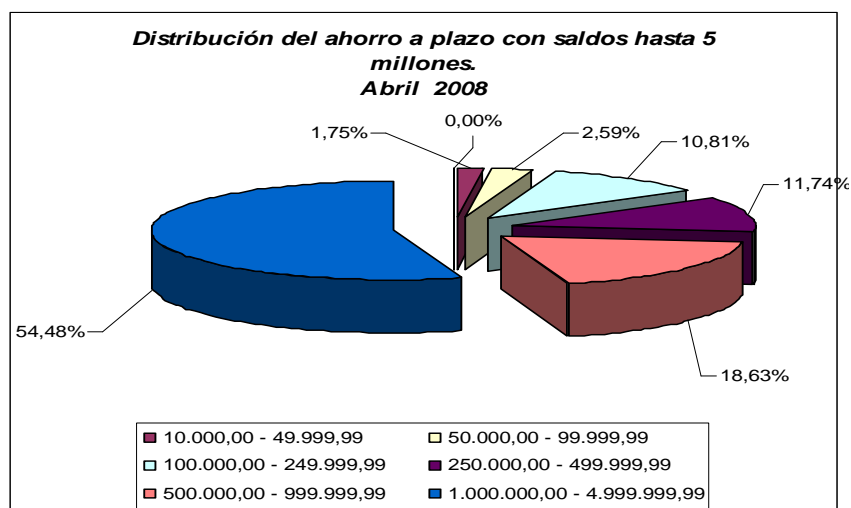
Basta con observar la estructura de las carteras de captación a la vista y a plazo para comprobar que el Banco Popular es un banco de pequeños ahorrantes, al ser el banco de los trabajadores. Otros intermediarios financieros no aceptan depósitos que no alcancen un monto mínimo, o si los aceptan cobran altas comisiones de administración ya que no les resulta rentable, dado los costos que implica administrar montos de ahorro tan pequeños.



Fuente: Sub Proceso Cuentas Corrientes, 2007

En el gráfico anterior se observa que el 59.18% de las cuentas de ahorro a la vista que tienen 757,818 costarricenses en el Banco Popular, al mes de abril del 2008, tenían un saldo inferior a  $\text{¢}$  5.000. Más aún 1.019.172 cuentas de ahorro (79.95%) tienen saldos que no superan los  $\text{¢}$  50.000. (Sub Proceso Cuentas Corrientes, abril 2008)

De igual forma, si se analiza la distribución de los certificados a plazo del Banco Popular con saldos menores a  $\text{¢}$  5.0 millones al mes de abril pasado, se puede apreciar que el 54.48% tiene saldos inferiores a un millón de colones. Incluso un 11.74% tiene certificados a plazo por monto menores a  $\text{¢}$  250,000. (Sub Proceso Análisis Financiero abril 2008)

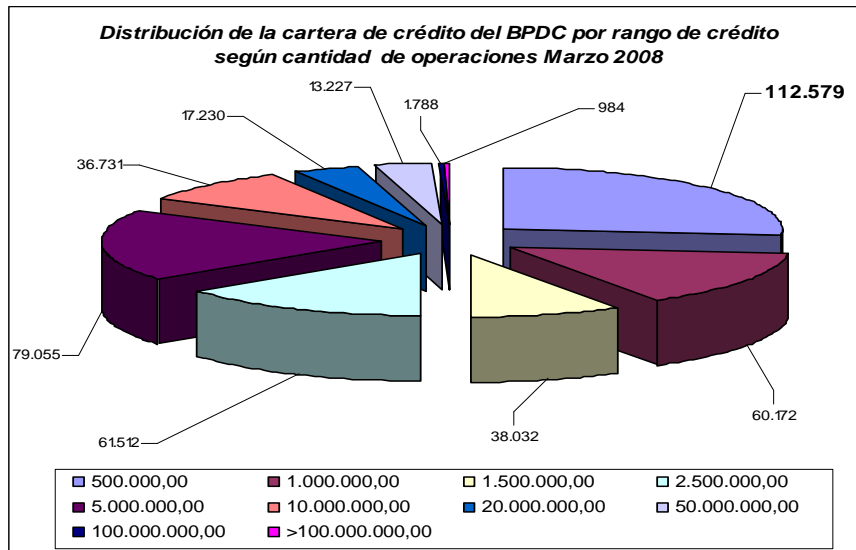


Fuente: Sub Proceso Análisis Financiero, 2008

b. *Un Banco de micro créditos para bienestar*

Contrario a lo que se piensa, el crédito personal que otorga el Banco Popular no está orientado al consumismo, ya que su uso se concentra en actividades que permiten mejorar el bienestar de la familia costarricense. En efecto, el 20% del crédito personal del Banco Popular se utiliza para reparaciones y ampliaciones de la casa; el 18% para la compra y reparación del vehículo; el 17% para gastos de educación y salud; y el 9% para refinanciar deudas, como tarjetas de crédito. (Sub Proceso Análisis Financiero marzo 2008)

De igual forma, debe quedar claro que el Banco atiende un importante segmento de la población que no es sujeto de crédito en el Sistema Financiero, evitando que acudan al sector informal en donde se exponen a condiciones de usura o en el mismo sector formal bancario donde se cobra, por ejemplo, un año de intereses por adelantado o tasas de hasta el 60% en las compras financiadas a través de tarjetas de crédito o financiamientos de empresas comerciales especializadas en la venta de electrodomésticos.



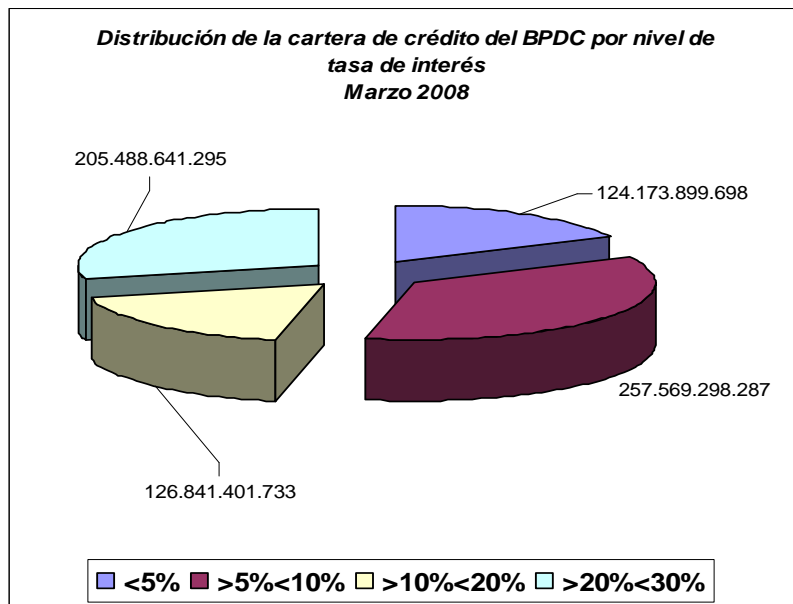
Fuente: Proceso Crédito Personal y Vivienda, 2008

En el gráfico se confirma que el Banco Popular es un banco de pequeños créditos. En efecto, de cada 4 operaciones de crédito que tiene el Banco Popular una se formalizó por un monto inferior a ₡500 mil colones, lo cual equivale a 112,579 pequeños préstamos.

Por otra parte, es preciso aclarar que estos créditos se hacen a tasas de interés competitivas, a pesar de las limitaciones estructurales que se han mencionado. En el gráfico siguiente se aprecia que del total de la cartera de crédito del Banco Popular el 51.38% tiene una tasa de interés inferior al 10%. Más aún el 16.71% de la cartera que equivale a un saldo de



¢ 124.000 millones tienen una tasa de interés menor al 5%. De igual forma, el Banco Popular tiene tasas especiales del 10% para financiar gastos de salud y educación. (Sub Proceso Análisis Financiero marzo 2008)



Fuente: Sub Proceso Análisis Financiero, 2008

*c. Un Banco de pequeños créditos para vivienda*

El Banco ha contribuido al desarrollo económico y social de los trabajadores y trabajadoras concediendo créditos para necesidades urgentes, en condiciones estables, con las tasas de interés activas más bajas del Sistema Financiero, y montos de crédito bajo. Es importante destacar que el monto promedio de los créditos en vivienda (en colones) es de ¢10 millones y se han otorgado un total de 26 mil soluciones de vivienda. (Sub Proceso Crédito Personal y Vivienda, Noviembre 2008)

*d. Un Banco para la Banca de Segundo Piso*

Es importante mencionar, que además de la colocación crediticia en vivienda, el Banco Popular ha otorgado cerca de ¢124 .000 millones en crédito para organizaciones sociales, las cuales ha utilizado como banca de segundo piso con el objetivo de democratizar el crédito a otros sectores que son de suma importancia en la economía social de este país. (Sub Proceso Análisis Financiero marzo 2008)

*e. El Banco con el mayor número de operaciones*

Aunado a lo anterior, el Banco Popular tiene en la actualidad 421.310 operaciones de crédito, con un monto promedio de ₡2 millones, no obstante, en crédito personal el promedio se ubica en ₡618 mil. (Sub Proceso Análisis Financiero marzo 2008)

*f. Único Banco con operaciones de pignoración*

Además, otro elemento destacable es que el Banco Popular es la única entidad que ofrece créditos sobre alhajas (o pignoración), respecto a lo cual a marzo 2008 mantiene un saldo de ₡2,585 millones de colones con una cantidad de operaciones que asciende a las 11 mil, para el registro de un promedio de ₡218 mil colones. Sin embargo, existen operaciones formalizadas hasta por ₡25 mil colones. (Sub Proceso Crédito sobre Alhajas, julio 2008)

*g. Un Banco comprometido con el Desarrollo y el Crédito a Micro y Pequeños Empresarios.*

Como un valor estratégico agregado, la Banca de Desarrollo del Banco Popular alineada a los objetivos del milenio de las Naciones Unidas, y los instrumentos de política internacional como el Protocolo de Kyoto (desarrollo sostenible), que definieron las líneas gruesas de política internacional en materia de desarrollo, ha definido cuatro ejes transversales desde los cuales se definieron proyectos especializados de intervención.

Estos ejes de intervención son además acordes con la propuesta de políticas sociales, productivas y de sostenibilidad ambiental del actual Plan de Gobierno, donde se encuentra dentro de las ocho tareas prioritarias para el país las siguientes líneas de total coincidencia que el Banco ha considerado como proyectos para fomento del desarrollo:

- Lucha contra la pobreza y la desigualdad
- Generación de empleo
- Desarrollo sostenible

Estas tareas prioritarias del plan nacional de gobierno contienen principios también de absoluta coincidencia por los cuales se desarrollaron los ejes transversales del Banco Popular, como son el compromiso con el desarrollo humano, la integración social, la igualdad de oportunidades y la equidad de género.

De esta forma el Banco lleva a cabo una extraordinaria labor a favor del Desarrollo Nacional a través de su Banca de Desarrollo por medio de la cual atiende a miles de micro y pequeños empresarios. Se han financiado 8.612 proyectos de micro, pequeña y mediana empresas, al mes

de abril del 2008, para un saldo de crédito de más de 93.000 millones de colones. (Proceso Banca de Desarrollo, 2008)

Asimismo, la Banca de Desarrollo se ha propuesto desarrollar un modelo de atención integral que contempla la dotación de servicios financieros y no financieros mediante alianzas estratégicas que permiten mediar la intervención a través de organización técnica especializada u asociativa, además otorga fondos no reembolsables para servicios de desarrollo empresarial.

#### *h. Único Banco con fondos especiales de financiamiento creados con sus propias utilidades*

Dentro de su aporte en Banca de Desarrollo destaca el uso que hace de sus utilidades a favor de Fondos con los cuales se impacta de manera positiva a una serie de costarricenses y sus empresas o ideas de negocios.

Efectivamente, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal destina hasta el 20% de sus utilidades para la constitución de Fondos que tienen un alto impacto en el desarrollo nacional.

La mayoría de estos Fondos se complementan con el Fondo de Avales al cual se destinaron 9.000 millones de colones provenientes del aporte patronal, con la finalidad de ofrecer garantías a empresas que no cuentan con los activos suficientes para garantizar los créditos que requieren. Este fondo consta de cerca de 15 mil millones de colones. (Sub Proceso Fondos Especiales, 2008)

#### *El Banco Popular y sus utilidades:*

##### Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

Según se establece en la Ley 8262 el Banco Popular designa al menos el 5% de sus utilidades anuales a un fondo especial (FODEMIPYME) que tiene por objetivo el financiamiento para la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas, además, de fondos no reembolsables para acompañamiento en servicios de desarrollo empresarial. Estos recursos están fuera de la normativa SUGEF para facilitar el acceso a mipymes que de otra manera no tendrían acceso al crédito formal. Al respecto, ha sido utilizado hasta el 31 de marzo 2008 un total de ¢4.079 millones. (FODEMIPYME, marzo 2008)

También se gestiona un fondo de avales y garantías que adicional al 50% que ofrece FODEMIPYME pueda otorgar un 25% adicional, sumando así un aporte en fianzas del 75% para mipymes del área ambiental. De igual manera las mujeres campesinas cuentan con un 75% de garantía para acceder al crédito bancario, un 50% de FODEMIPYME y un 25% adicional del fondo auspiciado por la entidad holandesa PASSAGE. (FODEMIPYME, marzo 2008)

## *Fondos Especiales*

Por Ley, el Banco Popular puede destinar hasta el 15% de sus utilidades a la Constitución de Fondos Especiales. A partir de esa posibilidad legal y de las utilidades que se generan el Banco ha constituido dos importantes fondos: el Fondo de Capital de Riesgo (FOCARI) y el Fondo Especial de Vivienda (FEVI).

En el caso del FOCARI se han acumulado préstamos por un monto de ¢2.254 millones. Este fondo ha permitido al BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL, incursionar en la atención de sectores económicos que por su situación particular –como el grado de informalidad, por carencia de garantías o por ser proyectos nuevos-, no podía acceder a un crédito en el Sistema Bancario de Costa Rica. Con este fondo se permitió a un grupo importante de empresas iniciar o fortalecer sus negocios.

Mediante dichos fondos, el Banco ha buscado aportar a sectores que no son sujetos de crédito en la Banca Nacional para darles la oportunidad de llevar adelante sus proyectos productivos y, más, aún de brindar la posibilidad de que las ideas de negocios que tienen, puedan constituirse en proyectos productivos reales, contribuyendo de forma invaluable al Desarrollo Nacional.

Además, con el FONDO ESPECIAL DE VIVIENDA se ha dado la oportunidad a familias para puedan hacer realidad su sueño de una casa propia, dada su condición socioeconómica y que no califican para soluciones completas de vivienda social ni para créditos de vivienda.

En el caso del FEVI a marzo 2008, se tiene un saldo de colocación a ¢ 2,246 millones y se ha logrado financiar soluciones de vivienda a personas que bajo otras circunstancias no hubiesen podido contar con un techo digno. En términos de perspectiva de género estas soluciones han sido para mujeres que en la mayoría de los casos son jefas de hogar con lo cual se está generado empoderamiento y un mayor impacto social. (Sub Proceso Fondos Especiales, 2008)

## **Sistema de Supervisión**

### *Regulación Prudencial*

Se conoce como regulación prudencial la que tiende a administrar el riesgo sistemático y a mitigar un riesgo individual mayor, mediante el desarrollo de normas prudenciales y el establecimiento de un mecanismo para supervisar el cumplimiento de dichas normas. Éstos pueden ser formulados mediante manuales, normas y procedimientos emitidos por los entes correspondientes adoptados de estándares y procesos de comunicación.

## Esquema de Supervisión de Basilea

El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria es una entidad internacional formada en 1975 por representantes de las autoridades monetarias y de los organismos de supervisión de los países del Grupo de los Diez (G-10), con el propósito de diseñar métodos para mejorar los sistemas de supervisión preventiva de bancos y sociedades de carácter financiero y definir las modalidades de cooperación internacional entre los supervisores bancarios.

El Grupo de los Diez está conformado por los bancos centrales o por los organismos que ostentan la responsabilidad formal de supervisión bancaria, de los siguientes países: Alemania, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Los objetivos del Comité son los siguientes:

1. Proponer métodos para mejorar los sistemas de “detección temprana”
2. Cobertura de supervisión internacional, de acuerdo con dos principios fundamentales: que ninguna institución bancaria internacional escape a la supervisión y que la misma sea adecuada.
3. Mejorar la comprensión de lo que significa la supervisión y la calidad de la supervisión bancaria en el mundo entero.
4. Formular normas y lineamientos generales de supervisión
5. Hacer recomendaciones sobre las formas de mejorar las prácticas de supervisión, en la espera de que las diferentes autoridades tomen las medidas pertinentes para implantarlas a través de las disposiciones que correspondan en cada caso.
6. Promover la adopción de enfoques convergentes y normas comunes, sin intentar la armonización generalizada de las técnicas de supervisión de los países miembros.

El Comité de Basilea no posee facultades formales de supervisión supranacional, por lo tanto, sus conclusiones no tienen -y nunca se pretendió que lo tuvieran- fuerza legal, por ello sus conclusiones se presentan como documentos en carácter de propuesta, cuya adopción compete a cada uno de los órganos de supervisión, en función de las circunstancias del país miembro. Sin embargo, las recomendaciones dictadas por éste Comité son acatadas por muchas entidades regulatorias y supervisoras del mundo, dada la relevancia de los países que lo integran, permitiendo establecer reglas de control y supervisión uniformes y estandarizadas a nivel internacional, que garanticen la capacidad de los intermediarios para enfrentar los riesgos y las pérdidas potenciales implícitas en la

actividad de intermediación, la capacidad para absorber pérdidas sin afectar el aporte de capital de los accionistas y reducir las probabilidad de que una pérdida considerable afecte a los pasivos exigibles.

Los principios básicos de Basilea tienen como objetivo el servir de referencia para las autoridades supervisoras y otras en todos los países y a un nivel internacional; han sido diseñados para que puedan ser aplicables por los supervisores, sus grupos regionales y el mercado.

El reto fundamental de la SUGEF es el de procurar la estabilidad del sistema financiero. Para cumplir este objetivo se vela por la situación individual de los supervisados y por su salida ordenada cuando es inevitable su cierre. Al procurarse la solvencia, eficiencia y solidez de las instituciones financieras, la SUGEF contribuye a que la política monetaria dictada por el Banco Central de Costa Rica tenga un impacto deseado y por ende se alcancen fines de gran alcance socio-económico. La supervisión prudencial se ha llevado a cabo a través del desarrollo de normas y el establecimiento de un mecanismo para vigilar el cumplimiento de éstas.

Esta normativa prudencial está integrada por leyes, regulaciones, lineamientos y requerimientos que han sido desarrollados e implantados para las instituciones financieras. La función de supervisar es el medio para controlar que los intermediarios financieros adopten esas normas prudenciales. La SUGEF ha adoptado una serie de indicadores para la evaluación de las entidades del Sistema Financiero, que son agrupados bajo las iniciales del modelo CAMELS utilizando en los Estados Unidos de América.

Los seis componentes de este enfoque y los indicadores respectivos son:

- Capital: compromiso patrimonial.
- Activos: Cartera con morosidad mayor a 90 días sobre cartera directa y pérdida esperada en cartera de créditos sobre cartera total.
- Manejo: activo productivo de intermediación sobre pasivo con costo, morosidad ampliada y gastos de administración sobre utilidad de operación bruta.
- Evaluación de utilidades: rentabilidad del activo productivo de intermediación y rentabilidad del patrimonio contable.
- Liquidez: calce de plazos a un mes ajustado por volatilidad y calce de plazos a tres meses ajustado por volatilidad.
- Sensibilidad a los riesgos de mercado: riesgo por tasas de interés y riesgo cambiario.

Para la realización de la función de supervisión es indispensable que en las entidades se lleve simultáneamente a cabo un proceso de autorregulación y autocontrol (autosupervisión), el cual se puede definir como el proceso interno que usa la gestión de una institución financiera para asegurarse de su solvencia y estabilidad. Cuando en materia de supervisión se habla de gestión,

ésta se refiere en general a la labor administrativa que despliega la Junta Directiva y la alta gerencia. La gestión de las instituciones financieras debe identificar, medir, controlar y dar seguimiento a los riesgos que enfrentan sus organizaciones, considerando que por tener como capital de trabajo los recursos financieros de terceros, estas entidades tienen una amplia responsabilidad propia de sus labores.

Las condiciones del mercado y las estructuras corporativas varían, lo cual hace que no exista un sistema único de manejo o administración de riesgos que sirva para todas las instituciones. Cada una debe desarrollar su propio programa para la administración del riesgo que se ajuste a sus necesidades y circunstancias. La confiabilidad del sistema o programa crece con el tamaño, complejidad y diversidad geográfica de cada institución; sin embargo, todos los sistemas sanos de administración de riesgos tienen algunos fundamentos comunes.

El programa de administración de riesgos, independientemente de su diseño, debe contemplar lo siguiente:

- Identificación del riesgo: reconocer y entender los riesgos existentes a los que pueden surgir de iniciativas nuevas de negocios. Debe ser un proceso continuo.
- Medición de riesgo: la medida puntual y precisa del riesgo es un componente vital de una administración eficaz del riesgo. La complejidad de las herramientas de medición dependerá de la complejidad y los niveles de riesgo que la institución ha asumido. La institución debe verificar periódicamente la integridad de las herramientas que usa para medir tales riesgos.
- Control del riesgo: la institución debe establecer y comunicar límites de riesgo a través de políticas, normas y procedimientos que definan la responsabilidad y la autoridad respecto a esos límites. Las mismas deben ser ajustadas si cambian las condiciones o las tolerancias del riesgo. También debe tener un sistema de controles internos para cada área.
- Seguimiento de riesgo: el seguimiento de los niveles de riesgo debe ser frecuente, oportuno, preciso e informativo, y los resultados comunicados a las personas más indicadas para asegurar que se tomen las medidas apropiadas cuando sea necesario.

### **Marco legal y regulación**

La legislación atinente al tema que nos ocupa, está compuesta fundamentalmente por el Código de Comercio, la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional (LOSBN), la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica (LOBCCR), la ley de Entidades Financieras no Bancarias, la Ley de

Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito, la Ley del Banco Popular y de Desarrollo Comunal y la Ley del Banco Hipotecario de la Vivienda.

Este marco legal ha recogido la teoría de la responsabilidad orgánica, es decir, el caso en que existe un órgano gestor o director que dicta las políticas de la sociedad o ente, y por ende la responsabilidad de los administradores se deriva de tal función gestora. Se afirma sobre todo, la obligación común de todos los administradores de cumplir los deberes que les impone la ley y el pacto constitutivo de la sociedad, con la diligencia de un mandatario, es decir, de un representante.

### **Supervisión diferenciada en Costa Rica**

El mercado financiero costarricense ha venido expresando a lo largo de los últimos años un conjunto de señales que requieren ser vistas como precedentes de futuras manifestaciones, asimismo los acontecimientos económicos mundiales han registrado profundas desaceleraciones sujetas a un nivel de incertidumbre que hoy está provocando intervenciones con el propósito de reactivar la actividad económica y, de hecho, para ello las políticas de estado (monetaria y fiscal) están proporcionando un importante respaldo.

La Procuraduría General de la República, consultada al respecto de la aprobación de la Ley del Sistema de Banca de Desarrollo, tramitándose en la Asamblea Legislativa bajo el expediente n° 16.480, el 22 de febrero del 2008, refirió:

*“Las características peculiares de estos intermediarios financieros no pueden ser pasadas por alto y, por el contrario, deben ordenar los criterios para el ejercicio de la supervisión. Sobre este punto, interesa señalar que en la medida en que el legislador determinó los parámetros que pueden justificar el establecimiento de categorías y en razón de que la actividad financiera debe respetar el principio de igualdad, que impone dar un tratamiento diferenciado a quienes se encuentren en una situación objetiva de diferenciación, se sigue como lógica consecuencia que el establecimiento de categorías no puede fundarse exclusivamente en el criterio del riesgo, como parece desprenderse del escrito de la SUGEF. Asimismo, si bien las entidades como el BANHVI se han visto obligadas a analizar y a enfatizar la rentabilidad de sus operaciones, no pueden dejar de lado sus objetivos de fomento, porque son éstos los que justifican su creación y funcionamiento.*

*El BANHVI cumple una finalidad social específica que va más allá del otorgamiento del bono de la vivienda por medio del FOSUVI. Ese fin debe determinar el funcionamiento de la Entidad en su conjunto y, por ende, no puede ser desconocido al establecer regulaciones a las cuales debe sujetar*



su funcionamiento. En ese sentido, si bien corresponde a la Superintendencia General de Entidades Financieras y al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero el determinar cuáles son las regulaciones a que debe sujetarse el BANHVI como intermediario financiero, incluyendo los parámetros de desempeño por valorar su funcionamiento, es lo cierto que en el ejercicio de esa competencia deben considerar el cumplimiento del fin social propio del Banco Hipotecario. En la medida en que la normativa emitida impida el cumplimiento de ese fin social, puede afirmarse que la SUGEF y el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero estarían desconociendo el principio de legalidad y el de razonabilidad jurídica, que de acuerdo con la jurisprudencia constitucional es de rango constitucional. Máxime si los objetivos de estabilidad y solidez de la Entidad y del sistema financiero nacional pueden ser alcanzados con una aplicación diferenciada de la regulación

“... se tiene entonces que la banca privada costarricense ha de ser copartícipe en el proyecto de desarrollo del país y por ello, el legislador ha decidido que la rentabilidad que pudieran generar los depósitos del público, beneficien a toda la colectividad en su conjunto y no sólo a los propietarios de los bancos privados. De esta manera, las disposiciones impugnadas permiten un reparto de la riqueza más adecuado toda vez que los bancos estatales podrán contar con mayores recursos para destinar a programas prioritarios o para otorgar créditos a sectores de la población que no podrían verse beneficiados con créditos de la banca privada; decisiones que en todo caso son propias de política económica, pero que tienden a favorecer los intereses generales de la sociedad costarricense. Además de lo dicho, debe tenerse en cuenta que la situación jurídica de la banca estatal y la privada, no es igual y que si bien es cierto se ha flexibilizado el régimen jurídico de una y otra, lo cierto del caso es que aún persisten grandes diferencias de hecho y de derecho entre unos y otros bancos; circunstancias que impiden hablar de una igualdad absoluta de condiciones entre ambos sistemas bancarios, siendo un ejemplo de ello el hecho de que la banca estatal se caracteriza por el carácter público de los fondos que maneja y que le imponen una serie de limitaciones a sus actividades como podría ser la capacidad de competir, en tanto que la banca privada se mueve principalmente por el fin de lucro y la búsqueda de utilidades. De este modo, la banca estatal y la banca privada no ejercen sus actividades bajo las mismas condiciones y resulta lógico que, por la naturaleza y fin propios de la banca estatal, se establezcan medidas compensatorias en su favor, que le permitan operar en condiciones de

*eficiencia y competir, hasta cierto punto, con la banca privada. Por tales razones, tampoco en cuanto a este extremo lleva razón el accionante en su alegato toda vez que, en esta materia, no puede decirse que la banca privada y la banca estatal estén en igualdad de condiciones y, en consecuencia, no se les puede dar un trato igualitario".* (Procuraduría General de la República, pronunciamiento OJ-013-2007 del 22 de febrero de 2007)

Bajo este amplio concepto, se ha justificado la existencia de una supervisión diferenciada para aquellos entes de intermediación financiera orientados al pleno cumplimiento del estado social de derecho, incluido en el Título V, Derechos y Garantías Sociales de la Constitución de Costa Rica. La presencia de una institución de intermediación financiera, propiedad de los trabajadores y las trabajadoras del país orientada a la protección económica y su bienestar mediante el fomento del ahorro y la satisfacción de sus necesidades de crédito, participación del trabajador en empresas generadoras de trabajo que tengan viabilidad económica, se enmarca en el principio constitucional y fundamenta una delegatura especializada en supervisión financiera.

Al ser creado el Banco Popular por una Ley especial, Ley 4351 del 11 de julio de 1969, no contempló dentro de su fundamento jurídico la garantía del Estado como sí lo tiene la banca nacional, esta singular característica no le ha permitido al Banco Popular operar las cuentas corrientes de las instituciones del estado, lo cual significa para estas instituciones disponer de recursos económicos con bajas tasas de volatilidad, mientras que el Banco Popular al no disponer de este importante método de fondeo, debe acudir al mercado a competir en igualdad de condiciones para dar cumplimiento con la normativa que lo crea.

### **Modelo de Normativa Diferenciada**

#### *Enfoques recientes de autorregulación, regulación prudencial y supervisión efectiva*

Existe amplio consenso en el nivel mundial sobre el hecho de que la autorregulación es un elemento fundamental para alcanzar un sistema financiero eficiente, fomentando la vigilancia recíproca entre los diferentes participantes del sistema con el propósito de lograr disciplina en el mercado. Esto es así, porque cada uno de los participantes en el mercado vela por sus legítimos intereses, y contribuye a mantener el orden y seguridad en los mercados financieros.

Para alcanzar un enfoque de autorregulación adecuado, resulta indispensable contar con regulación prudencial especial que permita la revelación de información, la cual juega un papel básico y de singular importancia en el desarrollo de un mercado eficiente, ya que de una información oportuna y transparente depende la apropiada toma de decisiones por parte de ahorrantes e inversionistas. En ese sentido, es tarea del órgano supervisor procurar el fortalecimiento de las labores de los agentes que validan y proveen información racionalmente

procesada al mercado, como es el caso de los auditores externos, calificadoras privadas de riesgo, sociedades de *rating* y de información crediticia, con el propósito de que la información que proporcionan reúna las condiciones de confianza, certeza y razonabilidad que los participantes en el mercado esperan.

Si la autorregulación es tarea de las propias instituciones, éstas deben adoptar una adecuada estructura corporativa que facilite el desarrollo de un esquema de administración empresarial que proteja los intereses de los ahorrantes con base en mecanismos de control que eviten la utilización de prácticas inconvenientes para la salud financiera de las instituciones. En este sentido, conviene traer a colación el programa de trabajo del Comité de Basilea y la Organización Internacional de Comisiones de Valores -IOSCO- que apunta a establecer en colaboración con las instituciones financieras fuertes sistemas internos de control de la administración de riesgos en condiciones especiales.

### *Supervisión asociativa*

Para el supervisor bancario es esencial asegurar niveles razonables de transparencia informativa. La transparencia permite al mercado fundar la confianza en la solidez del sistema bancario y ejercer la disciplina financiera cuando es necesario por sobre todo en condiciones de especialidad. Las partes interesadas en la transparencia de la información financiera incluyen a los, depositantes, acreedores, inversionistas y supervisores bancarios. Estas partes interesadas se basan en la exactitud de los informes financieros, a fin de tomar decisiones informadas y cumplir sus respectivos papeles dentro del sistema financiero.

Desde un punto de vista de supervisión asociativa prudencial, el uso por el supervisor de la labor realizada por los auditores externos y las calificadoras privadas de riesgo o sociedades de *rating* conlleva, en primer lugar, la necesidad de sentar las bases en condiciones diferenciadas que permitan coordinar las labores para evitar duplicación de esfuerzos y asegurarse de que dicha labor de auditoría externa y de calificación de riesgo se realiza conforme a directrices y estándares internacionales de calidad.

El enfoque de la supervisión asociativa prudencial contiene un complemento en el proceso supervisorio, incluido el establecimiento de canales apropiados para comunicaciones y el común acceso a informes y recomendaciones recíprocos, así como un trabajo concienzudo para aminorar las restricciones de confidencialidad y de cooperación entre supervisores y otros agentes participantes en el mercado financiero. Esto apunta a otorgar mayor relevancia en el proceso supervisor, a los agentes económicos que operan en el mercado, reforzando la labor de la autoridad en el ámbito de la supervisión asociativa diferenciada. Por esta razón, en el pasado el Comité de Basilea para la supervisión bancaria realizó notables esfuerzos en el

nivel internacional para establecer los fundamentos de un marco común para supervisores y auditores externos u otros agentes de mercado que permita la comprensión mutua de los papeles que respectivamente desempeñan, así como de sus correspondientes responsabilidades, y acerca de las formas de mejorar la comunicación.

Después de lo anterior, cabe destacar que el avance hacia la supervisión prudencial asociativa diferenciada no implica en ningún caso que la autoridad supervisora delegue su responsabilidad en los auditores externos y en las calificadoras privadas de riesgo o cualquier otro agente de los que participan en el mercado, ya que el mantener constantemente informados a los agentes respecto a la situación de las instituciones financieras traspasando al mercado toda la información relevante siempre estará dentro de la responsabilidad ineludible de la autoridad supervisora. El punto es más bien complementar esta función con el apoyo de los agentes privados que operan en dicho mercado.

### **Conclusiones**

A lo largo de los últimos años en la evolución de la banca ha sido necesario ir ajustando la normativa regulatoria, con el fin de hacerla acorde con el crecimiento de la Banca Pública y Privada, la cual presenta una red más intrincada actividades. Esta normativa tiene como norte mantener la estabilidad y solidez de las instituciones financieras, lo cual se traduce en la protección de los ahorrantes o inversionistas, asimismo ha permitido abrir las discusiones acerca de la desregulación bancaria.

En la evolución de la banca se observa que hasta finales de los años setenta, prevaleció en el país un sistema de banca eminentemente estatal, cuyo modelo de supervisión se centraba en conceptos de verificación y de la observancia del cumplimiento de leyes y reglamentos por parte de los bancos, dada la ausencia del elemento riesgo en el funcionamiento de los bancos estatales, desde el punto de vista de su eventual quiebra. A partir de los años ochenta, el sistema financiero costarricense cambia su estructura, con la aparición de la banca privada y de empresas financieras no bancarias, entidades que por su naturaleza jurídica y empresarial sí están inmersas en ambientes de inversión de alto riesgo, lo que hizo que el sistema de supervisión, adoptara una estrategia de supervisión, con el propósito de dar la debida protección a los depositantes, ahorradores, inversionistas y acreedores en general, de los bancos y financieras. No obstante, esa supervisión fue insuficiente, de manera que algunas empresas estuvieron captando recursos del público inversionista, o sea que actuaron como intermediarios financieros, sin estar sometidas a la respectiva fiscalización, por lo que gran número de inversionistas tuvieron sus ahorros desprotegidos y en manos de la buena fe y la capacidad gerencial de los administradores en éstas empresas.

Mediante la Ley Orgánica del Banco Central No.7558 vigente desde el 27 de noviembre de 1995, declara de interés público la fiscalización de las entidades financieras y crea la SUGEF, cuyo el objetivo principal consiste en vigilar que las entidades que realizan intermediación financiera procuren mantener consistencia en sus operaciones, con lo que no se vea amenazada la estabilidad del sistema financiero nacional, y el apego a los preceptos técnico-financieros, legales y reglamentarios de conformidad con las normas, directrices, resoluciones dictadas por la institución, así como las emanadas por otras instancias que le son aplicables.

En la actualidad los bancos comerciales deben ser evaluados por la SUGEF. Para lograr este propósito ésta ha emitido un conjunto de normas denominadas “acuerdos” con los que se establecen lineamientos de obligatorio cumplimiento por parte de los intermediarios supervisados. La misión de la Superintendencia es vigilar la solvencia de los irtemediaros financieros y brindar seguridad al público ahorrante e inversionista, para lo cual recibe de las entidades fiscalizadas, la información crediticia, estados financieros, información de Encaje Mínimo Legal, registro y control de intermediarios financieros, información sobre grupos de Interés Económico, reporte de flujos proyectados y calce de plazos, con el propósito de alimentar el sistema de información de SUGEF, permitiendo disponer de un cúmulo de la información relevante, oportuna, precisa, verificable y completa, con base en la cual se puedan tomar las mejores decisiones en el cumplimiento de su misión. Dentro de su labor de evaluación, la SUGEF ha estructurado una serie de “indicadores de alerta”, dentro de los ellos; Eficiencia Financiera y Márgenes de Intermediación; Diagnóstico sobre Calidad de Operación: Calificación de Cartera y Adecuación de Provisiones; Suficiencia de Capital y Estándares de Basilea; Diagnóstico de Irregularidad Financiera; ficha CAMEL.

La creación del Banco Hipotecario de la Vivienda, (BANHVI), bajo el concepto de ley especial, vino a constituir en el sistema financiero del país un esquema en la de supervisión de bancos con características especiales, llamados éstos a cumplir con una función específica dentro de la sociedad, misma condición que goza la reciente ley que da creación al sistema nacional para la banca de desarrollo, que en idénticas condiciones nace a la luz de características especiales.

Por otra parte, el Banco Popular tiene su creación, también en una ley especial, en el hecho de que satisface las necesidades de un sector que normalmente está excluido o no es atendido conforme sus necesidades por la banca comercial común. Una clientela cuyo desenvolvimiento acentúa los riesgos del sistema, ya sea porque el cliente carece de elementos empresariales o posee poca capacidad de pago. Una clientela que requiere, entonces, el otorgamiento de recursos financieros con condiciones más favorables que las normales del mercado, pero que debe ofrecer posibilidades de recuperación del financiamiento. Todo con el objeto de mantener la solvencia del sistema y permitir su perpetuación. En este aspecto el Banco Popular ha centrado su estrategia en el cumplimiento efectivo de su ley, atendiendo y creando fondos especiales para la atención de estos sectores de la sociedad que no tienen acceso al sistema financiero tradicional.

## Referencias

- CEDAL. *La banca de interés social en América Latina*. San José, Costa Rica: Colección de Seminarios y Documentos, N° 28. Imprenta LIL, S.A., 1977
- Luis Paulino Vargas. *Modelo Desarrollista y de Industrialización Sustitutiva 1950-1980*. Conversatorio, Asamblea de Trabajadores y Trabajadoras, Banco Popular.
- William Rojas Quesada, Walter Castro Quesada, Silvia Rojas Madrigal. *Manual de Procedimientos para Intervenciones a Bancos Privados por parte de la Superintendencia General de Entidades Financieras*. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, 1997
- Azuero Rodríguez Sergio. *Contratos bancarios*. 4ª Edición. Bogotá, Colombia: Biblioteca Felabán, 1990
- Carmen Alicia Morales Sánchez. *Elaboración de un modelo de Índices financieros para los bancos privados costarricenses, según su actividad principal*. Tesis en Administración de Empresas, Universidad Internacional de las Américas, 1999.
- Boneo Villegas Eduardo. *Contratos Bancarios Modernos*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Abeledo Perrot, 1994.
- Castillo Incera, Cesar, y Castro Pacheco, Juan Carlos. *El Contrato de depósito Bancario*. Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1997
- Vega Bolaños, José. *Leyes, Decretos, Códigos de Comercio, Publicaciones jurídicas*. 1996.
- Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, No. 7558. Periódico *La Gaceta*, 3 de noviembre de 1997.
- Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, No. 1644. Periódico *La Gaceta*, 26 de setiembre de 1953.
- Leyes, Decretos, Colección de leyes y decretos, No. 1644, 26 de setiembre de 1953.