PUBLICACION DEL “INFOME DEL PANEL DE EXPERTOS INTERNACIONALES: CRISIS BANCARIA DOMINICANA”

Versión revisada

Marzo 2005

Introducción

El Banco Central de la República Dominicana, en cumplimiento al Ordinal 31 del Nuevo Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, hace de público conocimiento, a través de su página web, el contenido del "Informe del Panel de Expertos Internacionales: Crisis Bancaria República Dominicana" , en su versión revisada a marzo del 2005, a la luz de documentaciones anteriormente no suministradas y en base a las entrevistas realizadas a los funcionarios claves involucrados en las gestiones evaluadas, los cuales no fueron consultados en la primera ronda de evaluación.

A continuación se presenta el texto completo del referido Informe.

“INFORME DEL PANEL EXPERTOS INTERNACIONALES: CRISIS BANCARIA REPUBLICA DOMINICANA”

JOSE FLORENCIO GUZMÁN
ERNESTO LIVACIC
CLAUDIO MAUCH
MIGUEL A. ORTIZ

Nota: El presente texto, contiene las observaciones en base a las informaciones y documentación que han conocido los miembros del Panel hasta el día 23 de Julio de 2004, fecha de término de la última visita a Santo Domingo, República Dominicana. Posteriormente, entre enero 24 y 28 de 2005, se verificó una visita para precisar algunos aspectos del Informe, pero sin agregar información posterior a la fecha de corte del Informe de julio de 2004.

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO 4 - 5

I. PREAMBULO 6 - 10

II. DEBILIDADES DE LA SUPERVISION QUE CONTRIBUYERON AL PROBLEMA BANCARIO 10 - 23

II.1 Los Hechos tras los Bancos en Problemas 10 - 12
II.2 La Actuación de los Distintos Agentes 12 - 23
II.2.1 La Superintendencia de Bancos (SB) 12 - 16
II.2.2 La Junta Monetaria (JM) y el Banco Central 16 - 17
II.2.3 Los Auditores Externos (AE) 17 - 19
II.2.4 El Sector Bancario Privado 19 - 21
II.2.5 Entorno Institucional y Factores Facilitadores de la Crisis 21 - 23

III. PROCEDIMIENTO DE RESOLUCUION DE LOS BANCOS EN PROBLEMAS 23 - 29

III.1 Materias Judiciales 23 - 25
III.2 La Actuación de las Autoridades en la Asistencia Financiera a los Bancos con Problemas 26 - 29

IV ADMINISTRACION DE LOS ACTIVOS OBTENIDOS EN LA RESOLUCION 29 - 32

V CONCLUSIONES 33 - 37

ANEXOS 39 - 74

ANEXO 1: ENTREVISTAS Y REUNIONES SOSTENIDAS POR EL PANEL EN REPUBLICA DOMINICANA 40

ANEXO 2: SITUACION DE BANINTER, BANCREDITO Y BANCO CENTRAL 41 - 46
Baninter 41 - 44
Bancrédito 44 - 45
Banco Mercantil 46

ANEXO 3: EL PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SB 47- 50

ANEXO 4: SOBRE EL FSAP 51- 55

Distanciamiento de la Normativa Internacional 51
Observancia de los Estándares y Principios Internacionales 51- 54
Observaciones de las Autoridades de la República Dominicana (FSAP) 54 - 55

ANEXO 5: CONTABILIDAD PARALELA 56 - 61
5.A Simulación de lo Registros Contables con un Banco Paralelo 56 - 60
5.B Contabilidad Paralela del Baninter 60 - 61

ANEXO 6: ACCIONES LEGALES 62 - 66
1. Informe Abogado Patrocinante 62 - 63
2. En el Caso Bancrédito 63
3. Con respecto al Banco Mercantil 63 - 64
Desarrollo del Proceso Judicial Baninter 64 - 65
Desarrollo del Proceso Judicial Bancrédito 65
Desarrollo del Proceso Judicial Banco Mercantil 65
Conclusiones Sobre las Acciones Judiciales 66

ANEXO 7: LAS NUEVAS REGULACIONES DICTADAS 67 - 72
Adecuación Patrimonial – Capitales Mínimos 67 - 68
Estados Financieros Consolidados 68 - 69
Disolución – Fondo de Contingencia – Ley de Prevención de Riesgos 70 - 71
Prestamistas de última Instancia 71 - 72

ANEXO 8: ASISTENCIA DE LIQUIDEZ POR B.C. 73 - 74

INFORME DEL PANEL EXPERTOS INTERNACIONALES

RESUMEN EJECUTIVO

Del contenido del informe y sus anexos se desprende que la parte sustantiva del mismo ha tenido por objeto, en base a un diagnóstico sobre los hechos ocurridos en la crisis bancaria y sus causas en la República Dominicana (RD) a principios de 2003, proponer medidas de corto y mediano plazo, destinadas a disminuir los riesgos de nuevos sucesos semejantes, y , para tal fin, fortalecer y modernizar el sistema financiero.
Aparte de ello, del informe fluyen las conclusiones relativas a puntos específicos encomendados al Panel en los términos de referencia señalados antes de iniciarse la misión, y se consideran los comentarios respecto de su versión inicial efectuados por el FMI y por el Banco Central de la República Dominicana (BCRD).
El informe se divide en las siguientes materias:

I. **Preámbulo** que individualiza a los miembros del Panel y la forma de desarrollar su trabajo; Presenta información sobre el sistema bancario de la RD al 31.12.2002; Relata el inicio de los problemas en el Baninter, principal banco causante de la detonación de la crisis, y los de los dos bancos que lo siguieron, Bancrédito y Mercantil, cuyo común denominador fue la existencia de operaciones no registradas que conformaron una significativa banca paralela oculta; y la presentación de las primeras medidas adoptadas por las autoridades del BC consistentes en la intervención del primero y la toma de control de los otros dos por terceros inversionistas, con obligaciones recíprocas establecidas entre ellos y el BC, que demandaron recursos de éste en una cuantía superior al 20 % del PIB.

II. En un segundo capítulo se analizan **las debilidades de la supervisión bancaria, las características del fraude**, la magnitud de las operaciones paralelas, y el examen durante un largo período, de las actuaciones de la Superintendencia de Bancos (SB) , que concluyen en el informe con propuestas concretas para la reestructuración y fortalecimiento del sistema supervisor. Del mismo modo, y aunque ello no estaba contenido en los Términos de Referencia, se analizan aspectos de la **estructura y funcionamiento de las autoridades monetarias,** BC y Junta Monetaria (JM) proponiendo también modificaciones relevantes.
Considera asimismo este capítulo el papel desempeñado por los **Auditores Externos,** (AE) como responsables de no detectar las causas de la crisis, y el rol del sector **Privado Bancario** caracterizado por su pasividad frente a los acontecimientos.
Una parte de este capítulo a la que el Panel le ha otorgado especial connotación en la situación producida, es el **entorno institucional y los**

factores facilitadores de la misma, y las profundas modificaciones que deberían adoptarse para reducir efectivamente el riesgo de repetición de la crisis por las debilidades de los Poderes del Estado, y el ambiente de permisividad e impunidad que las incuban.

III. En un tercer capítulo se entra de lleno a juzgar los **procedimientos de resolución de los Bancos con problemas**, con un análisis de los **procesos judiciales,** cuando ha correspondido acudir a éstos; y la actuación de las autoridades en la **asistencia a los bancos y los recursos comprometidos** en los distintos procedimientos de rescate que se llevaron a cabo.

IV. En este capítulo se especifican las formas utilizadas en **la gestión y recuperación de los activos** que provienen de la resolución de los bancos comprometidos, con consideraciones críticas respecto de la tardanza e insuficiencias en la implementación de un sistema centralizado para poder actuar con eficacia en esta materia.

V. Finaliza el informe con **las conclusiones** derivadas de las consideraciones formuladas en los capítulos precedentes.

ANEXOS: Para cada una de las materias más relevantes tratadas en el cuerpo principal del informe, se agregan anexos soportantes de las consideraciones y propuestas que en él se formulan, con el objeto de facilitar al lector la profundización de los asuntos que más puedan interesarle. Estos son los casos del anexo 2 sobre la situación distintiva especial de los tres bancos con problemas; el anexo 3 sobre el plan de fortalecimiento institucional de la Superintendencia; el anexo 4 sobre la observancia de los estándares y principios internacionales aplicables; el anexo 5 sobre la forma de estructurar el sistema de contabilidad paralela; el anexo 6 sobre las acciones legales emprendidas; el anexo 7 sobre las nuevas regulaciones dictadas; y el anexo 8 sobre la asistencia de liquidez proporcionada por el Banco Central.

I.- PREAMBULO

1. Este informe da cuenta del trabajo realizado por el "Panel de Expertos Internacionales", designado de manera conjunta por las autoridades de República Dominicana y del Fondo Monetario Internacional, y que estuvo conformado por José Florencio Guzmán (ex Superintendente de Bancos de Chile), Ernesto Livacic (también ex Superintendente de Bancos de Chile), Claudio N. Mauch (ex Superintendente de Bancos de Brasil) y Miguel A. Ortiz (ex Superintendente de Bancos de Argentina).

2. Los miembros del Panel realizaron inicialmente tres visitas a República Dominicana (RD), la primera de ellas entre el 26 y el 30 de abril de 2004, la segunda entre el 7 y el 11 de junio, y la tercera entre el 19 y 23 de Julio del mismo año, durante las cuales recibieron y estudiaron toda la documentación solicitada (la que supera las 1.500 páginas), y sostuvieron más de veinte reuniones y entrevistas (ver detalle en Anexo 1) con autoridades y funcionarios del Banco Central (BC) y de la Superintendencia de Bancos (SB), con banqueros, asesores, abogados, auditores externos, con la Asociación de Bancos, y con miembros de la Comisión liquidadora de Baninter, entre otros, la mayoría de ellos con cargos vigentes al momento de la visita. Con posterioridad, entre el 24 y 28 de enero de 2005 se efectuó una nueva visita a solicitud de las autoridades de República Dominicana, para precisar algunos aspectos del Informe.

3. El primer encargo efectuado al Panel en los Términos de Referencia consistía en conocer y entregar su opinión sobre la forma y condiciones en que se desarrollaba la supervisión bancaria pública en RD en el momento de ocurrir la crisis, con el objetivo de identificar vacíos y debilidades que pudieren ayudar a explicar lo ocurrido, en la perspectiva de contribuir a su superación en el futuro. Todo ello, más algunas materias relacionadas, que el Panel estimó conveniente agregar, está contenido en el Capítulo II.

4. El Capítulo III aborda, de acuerdo con los Términos de Referencia, el Procedimiento de Resolución de los Bancos que incluye la forma y situación en la que se encuentran los diversos procesos judiciales, así como la actuación de las autoridades en la primera fase de las facilidades de liquidez. En el anexo 6 se contiene un mayor detalle para la correcta comprensión de esta materia.

5. Por último, se solicitó también al Panel conocer la administración de los activos adquiridos en el rescate bancario, lo que se incluye en el Capítulo IV.

6. Los resultados alcanzados por el Panel son producto del estudio y análisis pormenorizado de los antecedentes entregados, de las validaciones y cruces de opinión, los que en base a sus especialidades profesionales y experiencia en

supervisión bancaria y el manejo de crisis en sus propios países, los han llevado a formular las conclusiones y recomendaciones que se presentan aquí, con las que esperan contribuir con una visión de mediano y largo plazo a mitigar los efectos negativos de la crisis ocurrida, en la limitada medida que ello es posible a estas alturas, y muy especialmente a generar condiciones que reduzcan la probabilidad de ocurrencia de nuevas crisis en el futuro.

7. La crisis bancaria que irrumpió a principios del año 2003 en RD llevó a las autoridades del país a realizar una operación de rescate como forma de evitar una crisis sistémica, la cual podía desencadenarse por los fraudes que se cometieron en bancos que concentraban gran parte de los activos del sistema. Ello, asimismo, por la falta de medidas de prevención oportunas, y la no aplicación de alternativas de salida que pudieran haberse adoptado, antes del desenlace extremo ocurrido. Pasado el momento inicial, se fueron conociendo mejor las situaciones ocurridas, así como el sistema usado para esconder debilidades de tanta magnitud, las que precisamente por esto, han debido ocurrir, a juicio del panel, en un apreciable lapso de tiempo. Las autoridades consultadas han declarado, sin excepción, que desconocían la existencia de esta situación.

8. Para una mejor comprensión del contexto en que ocurrió este problema, se recogieron algunos datos sobre el sistema bancario de RD al 31.12.2002.

Reg. No.	Entidades	Capital Normativo Ajustado	Activos y Contingentes Ponderados	Indice De Solvencia	Sobrante o Faltante
001	Banco de Reservas de la R.D. (a) (b)	2,856.4	20,051.2	14.2	851.3
003	The Bank of Nova Scotia	374.5	3,877.4	9.7	(13.2)
006	Citibank	405.8	4,220.5	9.6	(16.3)
007	Banco Popular Dominicano, C. Por A.	3,915.7	36,716.0	10.7	244.1
011	Banco Dominicano del Progreso, S.A.	1,232.8	10,324.4	11.9	200.4
014	Banco Nacional de Crédito, S.A.	1,346.8	12,527.1	10.8	94.1
018	Banco Mercantil, S. A.	726.9	6,849.2	10.6	42.0
023	Banco BHD, S.A.	1,717.5	16,202.1	10.6	97.3
029	Banco Intercontinental, S.A.(BANINTER)	2,358.1	16,168.9	14.6	741.2
034	Banco Santa Cruz, S.A.	150.0	570.7	26.3	92.9
035	Banco Comercial Santiago, S.A.	91.3	174.7	52.3	73.8
036	Banco BDI, S. A.	272.9	1,960.8	13.9	76.8
037	Banco Profesional, S. A.	175.1	1,485.7	11.8	26.5
038	Banco Vimenca, C. por A.	87.8	68.6	128.0	80.9

	Total	**15,711.6**	**131,197.3**	**12.0**	**2,591.9**
	Total (c)	12,855.2	111,146.1	11.6	1,740.6

Fuente : Reporte de solvencia remitido por las citadas entidades al 30 de noviembre del 2002.

(a) Información al 30 de noviembre de 2002, en proceso de revisión los datos correspondientes a diciembre.

(b) Toma en consideración la Primera Resolución de la Junta Monetaria de fecha 25 de agosto de 1994 que autoriza al Banco de Reservas excluir su cartera pública para fines de solvencia.

(c) Excluye al Banco de Reservas por su condición de banco estatal, y dado el peso del mismo dentro de la banca comercial.

Total : 14 Bancos Comerciales

Fecha : 4 de febrero del 2003

9. La primera institución en mostrar problemas fue el Banco Intercontinental Baninter, que presentaba crecientes dificultades de liquidez desde septiembre de 2002. Durante el primer trimestre del 2003, estando en curso una operación de venta de Baninter al Banco del Progreso, se concretó un acuerdo escrito de los Presidentes de ambos bancos. Durante el "due dilligence" llevado a cabo fue descubierto que el Banco escondía en sus informes contables un "banco paralelo", de un volumen de operaciones dos veces superior al llamado "banco oficial".

   El Baninter, que era el tercer mayor banco de RD, con "activos oficiales" de aproximadamente RD$ 26 mil millones, que sumado a su "banco paralelo" – RD$ 55 mil millones – pasaba a ser el primero del ranking, ya que sus operaciones totales alcanzaban aproximadamente RD$ 81 mil millones, levemente superior a la suma del segundo y del tercer banco del país.

10. Dadas las exigencias y el valor de las garantías solicitadas por el Banco del Progreso para continuar con la operación de fusión, y considerando el creciente deterioro de la entidad, el que no se habría detenido con la operación con el Progreso, y más bien amenazaba con arrastrarlo, fracasaron las negociaciones, lo que llevó a las autoridades a concluir las actividades de Baninter e intervenirlo, lo que ocurrió a principios de abril de 2003, momento en que se designó una Comisión Interventora.

11. Con el transcurso del tiempo, las autoridades vendieron al Scotia Bank una parte de la red de sucursales de Baninter, junto con una fracción de la cartera de créditos, entregándole además el resto de la cartera no vinculada en administración, mediante un contrato que se extiende hasta principios de 2005.

12. Como consecuencia de las malas noticias sobre lo que ocurría en Baninter y del esquema de fraude que quedó en evidencia, otros bancos agudizaron sus problemas de liquidez. Los retiros de depósitos efectuados por los clientes combinado con las mayores exigencias de encaje establecido por el BC, hicieron que Bancrédito, un banco de tamaño medio, entrara también en una severa crisis de liquidez, necesitando cada vez de mas operaciones de redescuento. Problemas con operaciones no registradas, similares en forma a las ocurridas en

el Baninter, y el riesgo de que una segunda quiebra en el sistema financiero provocara una corrida bancaria generalizada, determinó que las autoridades promovieran una operación de transferencia del control accionario de Bancrédito a un grupo doméstico. Así, se iniciaron las conversaciones con el grupo León para que asumiera el control del Bancrédito, las que alcanzaron su propósito.

En este caso también las operaciones crecieron de manera significativa al reflejarse las operaciones antes escondidas de los registros oficiales.

13. El ingreso del Grupo León se produjo mediante el traspaso de las acciones del Bancrédito pertenecientes a los antiguos propietarios, a cambio de un aporte en efectivo en la forma de un depósito en una cuenta especial en el BC, y contó además con una garantía de liquidez otorgada por el BC, así como con la adquisición de los créditos vinculados y la cartera mas deteriorada (D y E), además de las operaciones sin registro al momento de la adquisición por parte de las autoridades. El valor final de la asistencia estatal aún permanece incierto, ya que se encuentra en curso la auditoría forense de esta institución. A diferencia de Baninter, este banco no fue intervenido.

14. Como parte de la solución alcanzada, las autoridades obtuvieron de los antiguos dueños de Bancrédito algunos activos provenientes de empresas vinculadas en garantía de las eventuales pérdidas que pudiere significar para el Estado el traspaso del Banco y la asistencia entregada para lograrlo.

15. Con posterioridad a los casos de Baninter y Bancrédito, la SB requirió que los principales accionistas y administradores de todos los bancos firmaran una declaración señalando expresamente que no tenían conocimiento de que operaciones fuera de libros estuvieren en curso en sus respectivas instituciones.

    Los administradores del Banco Mercantil no firmaron la declaración, obligando a que la SB, después de reiterar el pedido de la declaración firmada, procediera a una completa inspección del Banco, en la que fue verificada la existencia de provisiones menores que las necesarias, exigiéndose la presentación de un programa de capitalización.

16. El Banco Mercantil también sufrió una significativa reducción en sus depósitos por los retiros que ocurrieron después de las medidas adoptadas por las autoridades, necesitando cada vez de mas asistencia financiera del BC. Presionados para que recapitalizaran el Banco o encontraran un comprador, surgió la posibilidad del The Republic Bank of Trinidad y Tobago como adquirente.

17. Se alcanzó en breve plazo el acuerdo, con el Republic, una vez mas sin tener que intervenir el Banco, entre otras razones porque los valores en operaciones fuera de libros eran aparentemente de menor significación. La fórmula fue similar a la de Bancrédito, ya que los adquirentes aportaron recursos al Banco para hacerse

del control, mientras las autoridades dieron garantías de liquidez y adquirieron gran parte de la cartera en problemas.

18. Se estima que los recursos utilizados en la operación de rescate están en el rango del 20 al 25% del PIB, correspondiendo mas de dos tercios de ese monto a uno de los bancos envueltos, Baninter.

19. Como resultado de los problemas señalados en estos tres bancos, varias acciones judiciales emprendidas por las autoridades están en curso contra los principales ejecutivos de esas entidades y de empresas vinculadas las que buscan recuperar, en el máximo que sea alcanzable, los recursos comprometidos en el rescate del sistema bancario. A la fecha los procesos están tanto en el área criminal como en la civil. Como resultado de esas primeras acciones se logro la detención por algunos meses de los principales directivos de Baninter, lo que constituyó un hecho singular en el país.

II.- DEBILIDADES DE LA SUPERVISIÓN QUE CONTRIBUYERON AL PROBLEMA BANCARIO.

II.1 Los hechos tras los bancos en problemas.

20. La característica más sobresaliente de los problemas en los tres bancos dominicanos que colapsaron en 2003 dicen relación con su magnitud, con las razones que están tras la crisis, así como el mecanismo utilizado por los gestores de estas entidades para ocultar a lo largo del tiempo el problema.

21. En toda crisis es amplia la gama de factores macro y micro económicos que la explican. Sin embargo, en la crisis dominicana el mecanismo principal para ocultar operaciones indebidas ha sido un fraude, sea para beneficiar a los propietarios, a empresas o personas vinculadas con éstos, la elusión de encajes u otros en beneficios a terceros. Dicho fraude, efectuado, presumiblemente durante un extenso período considerando la cuantía involucrada, acusa una extrema falencia en su detectación y oportuna denuncia, y el que por su gran magnitud relativa al tamaño de la economía y del sistema bancario, lleva a la necesidad de analizar las debilidades del sistema de supervisión en el país.

22. El mecanismo a través del cual se ocultó el fraude ha sido denominado en su acepción común “banco paralelo” o “contabilidad paralela”, y no es otra cosa que un artilugio informático y contable para ocultar a las autoridades y al público en general una parte significativa de las operaciones del banco, que en el caso de Baninter alcanzaban, al momento de su intervención, aproximadamente a dos veces la parte visible del banco, lo que lo llevaba, como anteriormente se dijo, de ser el tercer banco del sistema financiero al primer lugar del ranking, pero

además haciéndolo de mayor tamaño que la suma de los dos bancos que hasta antes de revelarse el fraude aparecían en primer lugar.

23. En términos simples y partiendo de la identidad contable activos mas costos directos mas gastos igual a pasivos mas capital mas 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.

24. El mecanismo descrito era el utilizado en Baninter, y con variaciones formales en las otras dos entidades. En principio, el mecanismo podría haberse incubado como una forma de eludir los encajes bancarios, reducir costos, ganar competitividad, dar financiamiento a partes vinculadas y eludir impuestos a las utilidades. Con el tiempo, y al irse acumulando en Interbanco un volumen creciente de activos y gastos, ya que estos eran aditivos, es decir el año uno estaban los de ese año, el año dos, se acumulaban los del año uno mas los del año dos, y así sucesivamente, lo que iba provocando una presión creciente sobre las necesidades de captar y generar liquidez en Baninter. Con el tiempo, ello derivó en el pago de tasas pasivas en Baninter y los otros dos bancos, claramente superiores a las del Sistema Financiero, situación que habría empezado a manifestarse en el año 1999, y que se fue acrecentando posteriormente.

25. A la situación anterior hay que agregar la existencia de bancos off shore, los que existían en los casos de Baninter, Bancrédito y en cierta forma en Mercantil, y que constituían de manera genuina una entidad paralela, con sus propios activos, pasivos y resultados, debiendo haberse puesto en aplicación estados financieros combinados, a falta de la consolidación propiamente tal, prevista, por lo demás, en la ley, a partir de Noviembre de 2002, pero sin implementación aún. Esto era necesario para obtener la total dimensión de cada entidad.

26. Las estimaciones efectuadas a la fecha, señalan que Baninter pasó de activos oficiales por MMRD$ 26.000 a activos por MMRD$ 81.000, por lo que la parte oculta (MMRD$ 55.000) a la tasa de cambio de principios de abril, cuando se realizó la intervención representaba una cifra cercana a los US $ 2.300 millones. En los casos de Bancrédito y Mercantil se estima que la parte oculta alcanzaba un monto significativo que también representaba un porcentaje importante del

activo total del sistema financiero dominicano de fines de 2002. El mecanismo utilizado para el fraude, la permanencia del mismo a lo largo de varios años, y la gran magnitud de los recursos que fueron defraudados, llevan a la necesidad de analizar la actuación de los distintos agentes y el efecto que pudiere haber tenido en el entorno general de negocios del sistema financiero.

II.2 La Actuación de los Distintos Agentes.

II.2.1 La Superintendencia de Bancos (SB)

27. La SB de República Dominicana presenta un conjunto de características y debilidades que se señalarán posteriormente. Sin embargo, cabe destacar que en los últimos años la supervisión bancaria pública del país ha sido objeto de varias asistencias técnicas de expertos extranjeros contando con el apoyo de organismos multilaterales. Entre estos, cabe destacar la revisión de algunos bancos locales realizadas bajo la conducción de Aristóbulo de Juan en 1999, el Programa de fortalecimiento de la Supervisión emprendido al alero del Programa BID-FOMIN desde 2001, y el FSAP que a solicitud del Gobierno Dominicano hicieron en 2001 el FMI y el BM. Estas contribuciones se suman a otras recibidas a principios de los noventa.

28. En el caso de las evaluaciones encargadas a Aristóbulo de Juan y a Julio Aranz, el Panel pudo conocer tres de ellas, que solo fueron identificadas con números de la entidad y no con su nombre, pero que presentan una alta similitud con dos de los bancos que unos años después entraron en crisis. En todos los casos revisados por ellos se identificaron, mas allá de la metodología de calificación de activos vigente según la normativa, cambios significativos en la clasificación de cartera, se destacó que las revisiones efectuadas no incluían las off shore ni los componentes domésticos de los grupos financieros, se hicieron correcciones por la cartera vinculada, se propusieron las provisiones por riesgo de crédito necesarias y la reversión de los intereses devengados por los créditos mal clasificados. El conjunto de las correcciones propuestas por de Juan y Aranz llevaba a todos y cada uno de los tres bancos a una situación de patrimonio negativo, es decir perdían en mas de una vez su patrimonio declarado. Adicionalmente, en uno de los casos, se detectó un riesgo por varios millones de dólares no registrados en la contabilidad.

29. En cuanto al FSAP, de los treinta principios que se evalúan en la parte bancaria (los BCP son 25 pero el principio 1 se evalúa separadamente en 6 sub principios), se asignó la siguiente evaluación: 5 principios “no cumplido”, 24 principios “materialmente no cumplido”, y un principio “materialmente cumplido”. (este es el Principio 2) No se otorgó la calificación “cumplido” en ninguno de los 30

principios. Esta evaluación se compara negativamente para RD con la de países con los que se podrían hacer paralelos.

30. Existe una alta correlación entre los principios evaluados "no cumplido" y "materialmente no cumplido" y los problemas que más resaltan de la crisis de Baninter, Bancrédito y Mercantil, a saber: registros contables inadecuados, contabilidad paralela y fraudes, préstamos vinculados, inadecuados controles internos, mala calidad de la cartera de créditos, insuficiencia de la provisiones por riesgo, problemas de liquidez y sus efecto en el costo de fondos, descalces en los bancos y deudores de monedas, banca off shore, y en general, inadecuada supervisión. Varias de estas situaciones requerían de regulación actualizada, la que si bien no estaban en el ámbito de las facultades de la Superintendencia de Bancos, podían haber sido inducidas por ella.

31. En cuanto a la labor de inspección de la propia SB en el caso de Baninter (con mucha similitud en los otros dos casos) cabe señalar que se realizaron inspecciones en 1999, 2000 y 2001. En este último año, se hizo una inspección denominada "general" en marzo y otra de cartera en septiembre. En la inspección de cartera de 2001 se detectó un notable incremento en el riesgo de crédito, el que pasó de 5,99% a 13,06%, y se reclasificó al 56% de los deudores evaluados, determinándose un faltante de provisiones de MMD$ 810, cifra que más que doblaba las utilidades de ese año, y que habría significado pérdidas del 34% del patrimonio. Dado que las provisiones adicionales se podían diferir en un plazo de tres años, ese año el Banco reflejó utilidades.

32. Llama la atención del Panel que la SB había detectado a través de sus propios equipos deficiencias significativas en los bancos, había recibido 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 necesaria 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 la evaluación.

33. Por otra parte, carencias en la regulación, que excedían las atribuciones de la SB, deben ser mencionadas. Sólo a modo de ejemplo, a la fecha de la crisis la normativa sobre riesgos de mercado era precaria, tenía parcialmente asociada la constitución de reservas o provisiones por esos riesgos, y en la práctica nunca se aplicó. Estimaciones que conoció el Panel, señalan que a principios de 2003 el descalce en moneda extranjera era superior a cuatro veces el patrimonio de la

banca, lo que explicaría, al menos en parte, el incremento de la demanda de divisas para cerrar esa brecha por parte de las instituciones financieras.

34. El Panel analizó asimismo las sanciones aplicadas por la SB desde 2000 hasta la fecha. En ese período se cursaron un total de 193 multas, todas ellas por montos muy reducidos y por causas de trascendencia relativa. A los bancos comerciales, que constituyen más del 70% de los activos del sistema se les cursó un total de 12 sanciones, es decir, el 6,2 % del total. Entre las 12 sanciones a los bancos comerciales figuran Bancrédito con 2, Banco Mercantil con 1, mientras Baninter no registra aplicación de sanciones por parte de la autoridad. Al respecto corresponde destacar las siguientes situaciones:

    (i) La asintonía de la labor de fiscalización de la SB de la matriz de riesgos del sistema, ya que menos del 7% del número de sanciones se aplica a las entidades que son predominantes en cuanto a su participación de mercado, lo que es un elemento indicativo de la inadecuada asignación de los recursos de supervisión;

    (ii) La forma tardía y poco coercitiva en la cual se hace efectivo, parcialmente además, el cumplimiento de la normativa vigente, lo que explica parte de la poca efectividad de la supervisión pública;

    (iii) La aplicación de sanciones como la expresión de la voluntad de la SB, corresponde a sus autoridades superiores, las que como se deduce de este análisis no actuó con la profundidad y oportunidad requeridas

35. Las debilidades estructurales de la Superintendencia, particularmente las referidas al análisis financiero; la falta de transmisión oportuna de la información procesada a la Dirección de Inspectoría y en general las dificultades de comunicación interna; la ausencia de una unidad de auditoria computacional debidamente configurada; la falta de profundidad de los controles que se realizaban en las visitas; la inexistencia de una inspección en cada banco de carácter integral y operativa, con el seguimiento correspondiente; y las insuficiencias de personal idóneo o con una capacitación adecuada; fueron factores que también conspiraron en contra de una actuación clara y decidida ante situaciones como las producidas.

36. No obstante tales carencias, no resulta explicable que habiéndose desarrollado presumiblemente por muchos años, una irregularidad de la magnitud que representa la contabilidad paralela, el monto y número de operaciones involucradas, ello no haya sido advertido por el organismo supervisor. La verificación cruzada selectiva de determinadas operaciones, habría permitido constatar que las mismas no estaban registradas en la contabilidad oficial, así como no se hicieron conciliaciones entre el banco y sus sucursales.

37. Por otra parte, la avasalladora publicidad efectuada especialmente por una de las instituciones en problemas, su notoria y creciente presencia en distintos ámbitos de la economía, la profusa actividad social y presencia comunicacional de sus principales directivos, y su ritmo público y notorio de gastos suntuosos, más lo generalizado de las prácticas y los rumores ampliamente difundidos, debieron haber alertado a las autoridades de la SB a una vigilancia más exhaustiva de algunas entidades.

38. Tampoco resulta admisible la aparente falta de influencia que los funcionarios de la SB habrían tenido en su actuar frente a los fiscalizados, lo que se traducía en cosas tales como que la información pedida por los inspectores fuere entregada en forma exclusiva a través de un único ejecutivo del Banco, y con un retardo que permitía eludir la situación consultada o impugnada. Esta situación, y otras de muy difícil verificación de las cuales tuvo conocimiento el Panel, reflejarían, por una parte, la ausencia de una cultura de supervisión pública bien asentada, y por otra parte, la falta de respaldo de las autoridades superiores a los cuadros técnicos a cargo de la supervisión.

39. En opinión del Panel la labor de la SB debe ser reforzada y profundizada en la forma, dirección y contenidos contemplada en el Plan de Fortalecimiento Institucional elaborado bajo el Proyecto BID FOMIN, sin perjuicio de las reflexiones en torno a él y propuestas de mejoramientos del mismo que se hacen en el Anexo 3. Sin embargo, 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 alcanzada por la supervisión bancaria en RD.

40. Por otra parte, en opinión del Panel 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. Debería 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, lo que se recoge en el nuevo Reglamento de prestamista de última instancia de enero de 2004.

41. Debe reformularse asimismo, en opinión del Panel, 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 adecuados, de modo de otorgarle un carácter correctivo eficaz a las sanciones de aquella.

42. En el plano de la legislación bancaria, entendiendo como tal la ley base, sus reglamentos y normativas complementarias, resulta ineludible incorporar las siguientes disposiciones:

- Regulación y supervisión 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 o Cartas a Gerencia de los Auditores Externos;

- Fortalecimiento del régimen sancionatorio, aumentando las sanciones;

- Incorporar para los propietarios, directores y administradores de bancos y grupos financieros la evaluación " fit & propper " según los estándares internacionales.

Aún cuando algunas de estas materias están regladas en la Ley Monetaria y Financiera, corresponde con urgencia dictar la Reglamentación y/o apresurar su implementación.

43. El Panel entiende que estos mejoramientos en la supervisión bancaria exceden largamente las atribuciones de la SB, y requieren una decisión política de las autoridades del Estado al mas alto nivel, de modo de dotar a la SB de las facultades y atribuciones de acuerdo a los estándares internacionales, así como otorgándole plena y excluyente autonomía operativa, financiera, administrativa y política para el desempeño de sus funciones.

II.2.2 La Junta Monetaria (JM) y el Banco Central.

44. No ha correspondido en el mandato otorgado al Panel adentrarse en la responsabilidad que le ha cabido a la JM y al BC, en el uso de las herramientas propias de sus facultades, para minimizar la existencia de factores negativos favorecedores de las condiciones que potenciaron la crisis.

45. No obstante tal responsabilidad proviene, a juicio del Panel, de los roles que ellas tienen en la dictación de las regulaciones bancarias y sus modificaciones, en su carácter de instancia de apelación de las decisiones de la SB que son reclamadas por los bancos, por su actuación en el manejo de los problemas de liquidez de las instituciones en problemas, sino que también por la actitud de asumir en ciertas ocasiones decisiones que de hecho no se avienen o debilitan las responsabilidades supervisoras de la S.B.

46. Por otra parte, llama la atención que el BC no haya identificado indicios de la existencia de una situación anómala en Baninter, mediante un cruce de los niveles de actividad de ese Banco en el canje, en comparación con otros bancos de igual o mayor tamaño, en el período en que les extendía facilidades de liquidez a varios de ellos, lo anterior entre otros elementos que podrían haber servido de indicadores de alerta.

47. Resulta entonces, a juicio del Panel, necesaria una modificación legal orientada a producir una delimitación clara e inequívoca de las responsabilidades del BC, la JM y la SB. Al respecto, el BC sólo debería mantener su rol de regulador monetario y cambiario, saliéndose del ámbito meramente bancario. Por cierto, el BC debe mantener el rol de prestamista de última instancia, así como participar en la decisión de intervención y o liquidación de una entidad financiera, ya que ello tiene efectos monetarios y sistémicos, estas dos últimas en coordinación con la SB.

48. Entre muchas otras razones, el Panel aprecia una carencia de una institucionalidad apropiada en estas entidades para jugar un rol más efectivo y oportuno en la adopción de medidas que evitaran la incubación de las condiciones conducentes a la crisis. Considera el Panel que la Junta Monetaria debiera ser objeto de transformaciones sustantivas, que además de acentuar su carácter profesional permita garantizar la no existencia de conflictos de interés.

49. Considera también el Panel que la independencia y autonomía del BC debe consagrarse a nivel constitucional, estructurándose como una organización que responda a los requerimientos técnicos de su misión. Ello requiere sustituir la JM, remplazándola por un Consejo del BC, de carácter profesional y autónomo, con dedicación exclusiva y con claras limitaciones de los conflictos de interés de sus miembros. Esta modificación legal permitirá superar la actual representación empresarial en la misma, la cual carece de fundamentos técnicos, dando muchas veces origen a grandes conflictos de interés, además de potenciar filtraciones de información confidencial con efectos significativos en el mercado, las que pueden socavar la capacidad de las autoridades para tomar decisiones oportunas y efectivas.

II.2.3 Los Auditores Externos (AE)

50. El panel estima necesario señalar que los tres bancos cuya crisis corresponde analizar, fueron objeto regularmente de auditorías externas, de acuerdo a las disposiciones vigentes en R.D. En efecto, dos de ellos tenían la misma empresa auditora, mientras el tercero era auditado por una empresa distinta. Las dos compañías auditoras se encuentran afiliadas a entidades internacionales de gran tamaño, que están entre los principales consorcios del ramo a nivel global. Los

dictámenes que el Panel conoció para los años 2000, 2001 y 2002 en el caso de los dos Bancos que compartían una misma auditoria son “limpios”, es decir, no hacen reparos a los estados financieros preparados por la administración.

51. En el caso del tercer Banco, existían dictámenes limpios para el año 2000 y 2001, y no fueron entregados oficialmente los del año 2002 con motivo de su intervención. Existen versiones contrapuestas con respecto a si ese dictamen se efectúo o no. Mientras la empresa auditora sostiene que se negó a auditarlos, fuentes bien informadas señalan que existió un dictamen de los auditores para el año 2002, entregado como “borrador” a su administración fechado a mediados de marzo de 2003. Ese dictamen, si bien habría contenido observaciones, establecía que los estados contables “presentaban razonablemente” la situación financiera de la institución al cierre del año anterior, excepto por un déficit de provisiones de RD$ 130 millones, que equivalía al 18% del resultado antes de impuesto de ese ejercicio.

52. Por todo lo ya señalado, la misma inverosimilitud respecto del accionar de la Superintendencia y del Banco Central, según lo indicado en los N°s 36 y 46 es aplicable, a juicio del Panel, respecto del auditor externo en cuanto a no imponerse de la contabilización paralela en los bancos de que se trata, más aún si se considera que esta práctica, estaba potenciada para ocurrir, con mayor o menor intensidad en la banca dominicana.

53. Si nos atenemos a las normas y prácticas de auditoria para las entidades de intermediación financiera respecto de la planificación del trabajo, la evaluación del control interno, y el examen de las cuentas, lo anterior no ha debido pasar sin ser detectado. En efecto, la planificación del trabajo a realizar debería contener los aspectos más relevantes de la estrategia a ser llevada a cabo en cada trabajo, entre los cuales cabe destacar en relación con la crisis los siguientes:

    i) La naturaleza y condiciones de la entidad que se está examinando, y las condiciones en la que se desenvuelve el sector financiero en su conjunto;

    ii) Los aspectos sobresalientes de los sistemas contables, administrativos, operativos y de los controles internos existentes.

54. En cuanto al control interno los auditores deben efectuar un estudio y evaluación del sistema aplicado, para determinar la naturaleza y extensión de sus pruebas, así como para detectar las deficiencias del mismo. Además la firma de auditores debe contar con el apoyo de especialistas en informática para la evaluación del sistema de control interno (software) en el ambiente de procesamiento electrónico de datos.

55. En lo que se refiere al examen de cuentas corresponde destacar, porque ello incide directamente en la materia de que trata este Informe, que es obligación del auditor verificar que[1]:

a) todas las transacciones realizadas por la entidad auditada están correctamente registradas en su contabilidad;

b) deben hacerse confirmaciones directas de terceros que posean existencias significativas de valores pertenecientes a la entidad y relacionar las respuestas recibidas con los registros contables y/o la documentación de respaldo correspondiente;

c) deben efectuarse confirmaciones directas de deudores por préstamos y cualquier otra operación de intermediación financiera en moneda nacional y moneda extranjera y analizar las respuestas recibidas;

d) deben asegurarse de la integridad de las transacciones y saldos con personas físicas y jurídicas vinculadas a la entidad conforme a la normativa vigente;

e) se debe considerar la composición de la cartera por tipo de actividades y clientes, grado de concentración del riesgo crediticio, vinculaciones entre prestatarios y entre éstos y la entidad financiera.

56. En opinión del Panel, puede deducirse de lo anterior que la auditoria externa no ha procedido en estos casos con la diligencia que corresponde.
Si bien es cierto que la cuota de responsabilidad que corresponde a la Superintendencia de Bancos en estas materias no es eludible, constituye, sin embargo, una atenuante de hecho para la debida indagación de las mismas, la falta de recursos humanos y de elementos para una auditoria computacional adecuada. Este no es el caso de las empresas auditoras con experiencia internacional y dotación de tales recursos, las que han podido profesionalmente detectar la situación producida y dejar constancia de la misma en sus dictámenes sobre los estados financieros.

II.2.4 El Sector Bancario Privado

57. Al nivel de la Asociación de Bancos el Panel se informó que el resto de la banca privada, con algunas excepciones, considera que la situación producida afectaba a solo los tres bancos involucrados, y que se desconocía la existencia de la

[1] Muchas de estas normas del nuevo reglamento contenidas en las letras anteriores tienen propuestas de modificaciones de los auditores externos.

contabilización paralela. Esta apreciación no es compartida por el Panel. El resultado de las numerosas visitas efectuadas, como también la omisión en dictámenes de algunos auditores sobre esta materia pero haciendo, no obstante, referencia a prácticas no conciliables con los estados financieros, y por último las manifiestas señales de un desarrollo y procedimientos de gestión ajenos al comportamiento requerido por la función del sector bancario, no hace verosímil el desconocimiento de los administradores de la banca en diferentes niveles de esta situación.

58. No obstante lo señalado, la Asociación de Bancos ha reconocido, aunque tardíamente en comunicación enviada en marzo de este año 2004 al Sr. Gobernador del BC que si bien la cartera de créditos se ha deteriorado, *"el problema de los bancos que entraron en dificultades obedeció más bien a malas prácticas que hicieron inviable estas entidades".*

59. Por otra parte, la cohesión corporativa entre los diferentes bancos y su relación conjunta con la autoridad supervisora son deficitarias; más bien se privilegia la relación individual que es compleja y menos transparente. Esto ha contribuido a una cierta pasividad y desentendimiento del sector bancario frente a señales indicativas de que una parte del sistema financiero tenía frecuentes problemas de liquidez, un desarrollo desproporcionado de su crecimiento, como también de las inversiones y gastos de sus propietarios, de tasas activas y pasivas distanciadas del promedio, y otros indicadores de solvencia que llamaban a preocupación.

60. Estas situaciones hacen concluir al Panel que no existe una acción unitaria, corporativa y cohesionada suficiente entre las distintas instituciones, lo que cierra el paso a un proceso de autorregulación que sea concordante y colaborador con el organismo supervisor.
Esta autorregulación tiene por objeto establecer una colaboración de las propias empresas financieras a la supervisión oficial, fortaleciendo sus instancias de auditorias internas y externas, los aspectos tecnológicos, de capacitación, y de otros planes o programas aprobados por el Directorio y con la involucración de sus miembros en la vigilancia de su realización.

61. Este sistema de autorregulación tiene la ventaja de desahogar, compartiendo, parte de la labor de la Superintendencia; genera una responsabilidad al más alto nivel de la entidad de un compromiso de cumplimiento; y hace más amigable la relación entre supervisado y supervisor. En este clima es posible preparar aproximaciones de consenso previo en todas aquellas materias de interés público para la supervisión que puedan llegar a un trámite legislativo, reglamentario o administrativo.

62. El Panel ha podido verificar que precisamente la falta de esta interrelación continua deriva, en que se producen problemas de desencuentros, como los

recientemente apreciados en relación con las discrepancias entre la Asociación de Bancos y las autoridades, relativas a las conclusiones de las inspecciones asistidas, el monto de las provisiones que deben constituirse y su gradualidad, las evaluaciones de cartera en base a los estándares internacionales, y la no aplicación de penalidades con motivo del tratamiento a los límites de crédito y de la reclasificación de cartera. De igual forma hubo algunas discrepancias respecto de la prohibición o cambios en la forma de vigilancia de las filiales off shore, lo que constituía un asunto mayor que correspondía analizar corporativamente con las autoridades.

63. La Asociación de Bancos atribuye principalmente a razones macroeconómicas la situación en que se encuentra el sistema financiero. A juicio del Panel esta conclusión es parcial, ya que se desentiende del arrastre de un significativo distanciamiento de principios y prácticas internacionales como puede apreciarse en lo planteado en varios acápites de este Informe. Estas carencias debieran ser aceptadas por el sector público y privado del sector financiero, y por eso, se considera importante que la adecuación oportuna a dichos principios y prácticas sea una tarea común emprendida por ambas partes que han estado atrincheradas en sus respectivas falencias.

64. Por último, es preciso señalar que en varios de las versiones recogidas por el Panel, se sostuvo que la práctica de la contabilidad paralela era bastante extendida en RD, y de acuerdo a las versiones ello se reflejaría en la fuerte expansión de la cartera crediticia ocurrida desde mayo de 2003, evaluación que contrasta con la declinación del PIB que se ha estimado ocurrió en ese período.

II.2.5 Entorno Institucional y Factores Facilitadores de la Crisis

65. El Panel ha podido apreciar que en el período anterior a la crisis, y por un largo tiempo, se fue incubando ésta por la existencia de prácticas de influencias que dificultaban la actuación preventiva, rectificadora y sancionatoria que correspondía que asumieran las autoridades. A esto contribuía un cierto estado de temor generalizado de que enfrentarse con los centros de poder podía acarrear represalias. Existía también la sensación de una suerte de impotencia para rectificar rumbos considerando la impunidad con que se iban desarrollando acciones cada vez más cercanas a poner en jaque la estabilidad del sistema financiero.

66. Ha favorecido esta situación la realización de actividades ajenas al quehacer bancario por parte de los bancos mismos o sus propietarios, con participación de partes vinculadas domésticas u off-shore, y la presencia en la dirección financiera de personeros que no tienen la calificación propiamente de banqueros, los que como tales requieren no sólo de una formación idónea para la especificidad de esta área de actividades, sino que también una trayectoria de experiencia y

comportamiento adecuados, apreciados así por el mercado. Ello debe ser complementado con una regulación sobre algunos aspectos de los gobiernos corporativos, tal como la separación entre el Directorio y la gestión cotidiana (gerencia) de los bancos, el establecimiento de los test de "fit & propper" y el fortalecimiento de las auditorias internas

67. Del análisis del contenido de las materias tratadas precedentemente en este Informe se desprenden como elementos preponderantes de las debilidades de las estructuras institucionales que han prohijado la crisis, los siguientes:

(i) La pasividad del Poder Ejecutivo y la tardanza en el Poder Legislativo en dictar oportunamente las leyes y la consiguiente reglamentación que regulara apropiadamente el funcionamiento del sector financiero y estableciera las sanciones penales, civiles y administrativas, de cuantía y/o severidad tal, que disuadiera efectivamente a quienes, en un ambiente de impunidad, pudieron infringir normas de salvaguardia de la estabilidad del sistema financiero.
Prueba de lo anterior es la profusa legislación, reglamentación, normativa y reestructuración de los organismos atinentes al sistema, que se ha incrementado como consecuencia de la crisis, y no antes. Así y todo, el Panel no obstante el loable esfuerzo desplegado, estima que las nuevas normativas dictadas o en curso de dictarse, no son suficientes para alcanzar los objetivos de preservar preventivamente las situaciones causantes de la crisis ocurrida.

(ii) La inadecuación del sistema judicial existente para el procesamiento, especialización, agilidad, severidad y simplificación que se requiere para tratar los asuntos referidos al ámbito de las infracciones en el quehacer económico, y, en particular en el sistema financiero y del mercado de valores.

(iii) La inexistencia de una real autonomía e independencia de la Superintendencia de Bancos, dotándola de recursos destinados a la retención de personal altamente calificado y en permanente capacitación, con suficiente apoyo tecnológico, como asimismo de un poder sancionatorio proporcional a la gravedad de las infracciones que se cometen.

68. Está claro para el Panel que las medidas que se apliquen con ocasión de la puesta en marcha de las regulaciones indicadas anteriormente junto con una profunda modificación en la estructura y funcionamiento del Banco Central, de la Superintendencia, y de los órganos directivos del sector privado administrador de las entidades financieras, como también en el actuar de los auditores externos, son absolutamente claves para el éxito de una rectificación de las causas que provocaron la crisis y para prevenir y evitar su repetición en el futuro.

69. Son igualmente importantes la disposición y fuerte voluntad de las autoridades políticas, del poder legislativo y del poder judicial para respaldar el proceso rectificador. Sin ello el Panel estima que el esfuerzo realizado en la dictación de nuevas disposiciones para el sector financiero, se verá frustrado, por la falta de apoyo y de protección a las autoridades encargadas de aplicarlas. En suma se necesita un cambio cultural en el desenvolvimiento del sistema financiero.

70. En opinión del Panel un mecanismo claro y eficaz con que las autoridades políticas podrían reflejar su compromiso con un cambio significativo en las actuales condiciones, sería la perseverancia en el tiempo (los próximos 4 años) de las inspecciones asistidas internacionalmente. Ello permitirá reducir "efectivamente" el riesgo de repetición de la crisis, además de hacer mejoramientos cualitativos importantes en la supervisión inmediatamente, a la vez que se impulsan los procesos necesariamente lentos de readecuación y fortalecimiento institucional de la SB. La otra señal relevante del compromiso de las autoridades con un cambio en las condiciones de supervisión es el persistir en el proceso ya indicado de recapitalización del sistema bancario de acuerdo a estándares internacionales.

71. El Panel recibió también informaciones relativas al efecto favorable que ha tenido en el funcionamiento del mercado la actuación del Scotia Bank en la cobranza de la cartera en administración de Baninter, así como su expansión local resultante de la compra de cartera y de algunas sucursales de ese Banco en liquidación. Esas opiniones favorables se extienden a la presencia del Republic Bank en Dominicana, lo que iría conformando junto con otras instituciones ya existentes un polo más dinámico y eficiente en el mercado. A juicio del Panel, las autoridades deberían desplegar esfuerzos tendientes a convocar al mercado dominicano a instituciones bancarias de primer nivel, que ya tienen una presencia significativa en la Región, con el objetivo de lograr el traspaso de tecnología, la mayor innovación, así como la solvencia que significa incorporar competidores extranjeros. Está iniciativa no requiere de modificaciones legales, y por lo tanto, su implementación podría hacerse en un plazo razonable.

III.- PROCEDIMIENTO DE RESOLUCIÓN DE LOS BANCOS EN PROBLEMAS

III.1 Materias Judiciales

72. Cualesquiera hayan sido las formas adoptadas para la resolución de los bancos, sea su intervención o su capitalización por terceros, siempre con concesiones que el Banco Central decidió otorgar, es un hecho que tales resoluciones, las medidas en contra de los responsables, las garantías o traspasos de bienes a que dieron lugar, condujeron a conflictos derivados hacia la justicia. Las acciones judiciales emprendidas tienen por objetivo en lo penal, previa intervención del

Procurador Fiscal y del Tribunal Penal correspondiente, para establecer el mérito de un juicio de fondo, sancionar a las personas responsables de los fraudes cometidos, y en lo civil, en la misma instancia, permitir la incorporación de los afectados a fin de obtener el recupero económico de los daños causados, cuyo principal afectado ha sido el Banco Central por los montos que se indican en el capítulo III.2.

73. Los procesos judiciales, cuyo curso sucesivo pasa por diversas instancias, pueden culminar con la condena de los inculpados, y también generar medidas cautelares que conduzcan a las reparaciones económicas, limitadas por las prelaciones legales de pago. Los juicios civiles se inician con medidas cautelares de incautación de bienes para lograr al final que estos respondan con su liquidación a la recuperación esperada.

74. En la parte penal los querellados han sido en el caso Baninter cinco personas del más alto nivel, por las causales de falsedades de escrituras públicas; uso de documentos falsos; estafas; abuso de confianza, alteración y manipulación de datos y documentos; elaboración y aprobación de balances y estados financieros adulterados o falsos; violación de la ley de cheques; violación sobre lavado de activos; e incremento ilícito del patrimonio.

75. En el caso de Bancrédito los querellados iniciales han sido dos personas, también del más alto nivel, por las mismas causales indicadas, salvo en lo relativo a la adulteración y falsedad de los Balances y Estados Financieros y violaciones de la ley de cheques y de lavado de activos.

76. Por último, en el caso del Banco Mercantil los querellados son seis personas, por las mismas causales ya referidas, salvo la infracción de las leyes de cheques y lavado de activos.

77. Resalta en el caso del Baninter que tres de las cinco personas inculpadas de responsabilidad, dos por razones de salud, y el tercero por falta de presunción de responsabilidad, fueron excarceladas. Resalta también, que en el caso de los dos querellados que tuvieron orden de prisión, ésta se mantuvo en un recinto carcelario especial y fueron dejados en libertad bajo fianza al cabo de aproximadamente siete meses.

78. En el caso del Bancrédito llama la atención, a su vez, los embargos hechos por varios ahorristas de Empresas vinculadas, lo que afectaba al BC; y también la demanda de una empresa en contra de éste y las Superintendencias de Bancos y Seguros por la no despreciable suma de RD$ 20.000 millones.

79. En cuanto al Mercantil, la querella es muy reciente (24/03/2004), y las personas que aparecen comprometidas son varias, a diferencia de los otros bancos en los

cuales el manejo de las operaciones presumiblemente fraudulentas estaba radicado en muy pocas manos, lo que hacía más fácil su ocultamiento.

80. Las medidas de incautación de bienes, en el caso de Baninter, con designación de un administrador, han recaído sobre numerosas radios, tres canales de televisión, una editora, tres empresas, dos villas, y otros bienes muebles de alhajamiento de transporte y esparcimiento. Estas incautaciones se fundan legalmente en la Ley sobre lavado de activos.

81. Las acciones judiciales civiles relativas a la liquidación de bienes corren en paralelo con las acciones penales, estando fundadas las primeras en la adquisición o entrega en garantía de las mismas con ocasión de operaciones con el Baninter.

82. El panel pudo apreciar que se dieron en los juicios situaciones atípicas, como lo han sido actuaciones contradictorias de la procuraduría fiscal, que representa los intereses del Estado, con las patrocinadas por un organismo también del Estado, como lo es el Banco Central. También resulta inexplicable que respecto de bienes incautados haya existido en un caso reciente una instancia judicial que pudiera revertir la situación, levantando la medida precautoria, y resolviendo la devolución a los propietarios de dichos bienes. Tal como se desprende del Anexo Nº6, el curso de estos procesos judiciales será de larga duración, por el sinnúmero de acciones de toda índole planteadas por las partes en diversas instancias. Habrá un proceso largo en lo penal de esclarecimiento de las responsabilidades, y también en lo civil de procedencia de la liquidación de bienes, cuya duración estimamos en varios años, sin poder hacer en este momento un pronóstico de aproximación en el tiempo por la cercanía de la iniciación de los procesos respectivos.

El Panel considera como un avance importante el que las autoridades se hayan querellado en contra de los que figuraban como responsables de los fraudes cometidos.

También constituye un avance la nueva legislación procesal penal, que se alinea con los cambios efectuados al respecto en varios países.

Visto todo lo anterior, el Panel recomienda la celebración de un encuentro de juristas, que conociendo la legislación comparada en materia de delitos económicos, pueda sugerir alternativas de modificación de la legislación vigente para considerar instancias y tratamientos que permitan que en materias específicas del área bancaria se puedan procesar con agilidad y sancionar con severidad situaciones como las de los fraudes causantes de la crisis. Existen precedentes aplicables a tales tratamientos de excepción, como es el caso de los delitos sobre tráfico de estupefacientes y en el lavado de dinero.

III.2 La Actuación de las Autoridades en la Asistencia Financiera a los Bancos con Problemas

83. La asistencia financiera otorgada por el Banco Central mediante redescuentos al Baninter, se inicia en Septiembre 2002, en razón de la caída de depósitos que comienza a sufrir dicha entidad, para lo cual fue asistida en operaciones de corto plazo hasta 7 días, renovables y con sus respectivas garantías, por importes crecientes, cuyos saldos evolucionaron en las siguientes cifras: (valores en millones de pesos RD)

Inicio	12/09/02	550
	31/10/02	1.803
	30/11/02	2.482
	31/12/02	5.983
	31/01/03	5.303
	28/02/03	4.899
	31/03/03	8.987
	04/04/03	9.938

84. A mediados de enero de 2003 el BC comunicó a la SB que había detectado un error en la contabilización de las facilidades de liquidez otorgadas a Baninter, el que desde diciembre del año anterior las ha estado registrando en cuentas distintas a la que correspondía "Financiamientos obtenidos del BC". Como las cuentas efectivamente utilizadas para el registro de dichos financiamientos eran cuentas de depósitos, la contabilidad de Baninter reflejaba una severa subestimación en la disminución de los depósitos del público. Fuentes de la SB señalaron que esa entidad desconocía a la fecha de esa comunicación el que el BC estuviera otorgando facilidades de liquidez a Baninter, y mas aún el monto de ellas.

85. Durante ese lapso, la Junta Monetaria fue autorizando sucesivas ampliaciones en los límites de que disponía el COMA para otorgar estas facilidades, debiendo haberse ajustado a los procedimientos indicados en el Anexo 8, sin perjuicio de lo que se señala en el número que sigue. También, el Panel fue informado, sin haberlo podido verificar documentadamente, que el Banco de la Reserva (del Estado) otorgó al señor Ramón Báez un préstamo, por US$ 30 millones, con garantías de acciones de algunas empresas el que habría tenido por finalidad enterar un aumento de capital requerido por la SB, que posteriormente fue adquirido por el Banco Central.

86. El saldo de las asistencias otorgadas a Baninter al momento de su intervención equivalía a casi 4 veces el capital y reservas al cierre del ejercicio anterior. Este cuociente excede el límite legal de 1,5 veces, el que a su vez ya es elevado en relación con la regulación bancaria comparada.

Para esta actuación las autoridades de la época dispusieron de un dictamen jurídico que interpretaba que ese límite correspondía a cada vez que se otorgaba un adelanto, y no como un límite global. La interpretación del dictamen produce el efecto que en la práctica el límite legal no se sostiene por sí mismo, sino que queda supeditado a la existencia de otros factores cuya medición no podía hacerse con la justeza y simplicidad de aplicación de dicho límite. Todo lo anterior, según se ha sostenido, acorde con la normativa reglamentaria que es parte del sustento de dicho dictamen, lo que desvirtúa el sentido mismo del tope legal, que es acotar de manera objetiva y simple el compromiso de recursos públicos en la mala gestión de los bancos privados. El señalado dictamen además, esta ratificado el 3 de Enero 2003, en un momento en que el límite de 1,5 veces el patrimonio ya se encontraba excedido. De no haberse hecho esta interpretación la intervención debió haberse adelantado varios meses, lo que habría reducido el costo de la crisis para el Estado.

87. De igual manera, unos meses mas tarde, entre junio y noviembre de 2003 se reiteró en los casos de Bancrédito y Mercantil la situación de sobrepasar el límite de 1,5 veces el Patrimonio en el otorgamiento de facilidades de liquidez.

88. El 07/04/03 la Junta Monetaria se hace cargo de las actividades del Baninter, como consecuencia del fracaso en las negociaciones de venta y/o fusión, y de la compleja situación de insolvencia y de empresas vinculadas observada en Banco Baninter. Al efecto se designó una Comisión Administradora para el manejo de los activos y pasivos del mismo, y luego en el mes de agosto/03 se designó una Comisión de Liquidación Administrativa.

89. En total para el caso del Baninter, los fondos desembolsados por el Banco Central, en una primera parte en efectivo, y luego con Certificados de Inversión del Banco Central, algunos en dólares y la mayoría en pesos dominicanos, con mas sus intereses y los adelantos efectuados a través de la Cuenta de Compensación, alcanzan a la fecha del 08/06/04, la suma de RD $ 71.556 millones, que junto con el saldo neto de los recuperos de los Adelantos otorgados hasta el 04/04/03 de RD $ 7.847, se llega al total de RD $ 79.403 millones por las asistencias financieras efectuadas por el Banco Central, según informe del Departamento de Contraloría del BCRD al 08/06/2004.

90. Según lo informado al Panel por la Contraloría del BC, el total de recursos comprometidos por las autoridades sería el siguiente:

	BANINTER	BANCREDITO	MERCANTIL
1.- Facilidades de Liquidez	**40.661**	**0**	**0**
2.- Pagos a Depositantes	**29.829**	**2.080**	**0**

3.- Adquisiciones de Cartera	**8.774**	**21.157**	**6.500**
4.- Otros	**139**	**1**	**9**
5.- Total	**79.403**	**23.238**	**6.509**

Al respecto se debe precisar que en los casos de Bancrédito y Marcantil también existieron facilidades de liquidez, las que tuvieron máximos de RD$7.695 y 4.001 millones respectivamente, pero ellas fueron compensadas o canjeadas con adquisiciones de cartera por el BC como parte del proceso de transferencia a los nuevos propietarios. El cuadro anterior, refleja entonces la situación final de la ayuda otorgada a la fecha de la referencia.

91. De acuerdo con estas cifras el 73% de los recursos habría sido destinado a la situación de Baninter, el 21% a Bancrédito y un 6% a Mercantil.

92. La garantía a los depósitos otorgada por las autoridades abarcaron la parte correspondiente a los bancos paralelos así como a los establecimientos off shore, aunque en distintos plazos. Los depósitos que de hecho habían emigrado a la banca paralela, se les certificaba su dominio por la Banca Oficial, por lo que el Banco Central no podía discriminar entre sus tenedores, salvo existencia de información privilegiada o colusión. Esta situación no era esperable en depósitos efectuados por el público y por montos poco relevantes, pero no ocurría necesariamente lo mismo con los que carecían de tales características.

93. Más allá de los aspectos legales el Panel constató que la garantía estatal se extendió por decisión de la JM a depósitos por montos que excedían lo establecido en la legislación, así como a entes no regulados que existen precisamente para burlar la legislación y supervisión. Esta práctica, con precedentes entre otros en la crisis venezolana de 1994 y ecuatoriana del 99, se justificó, entre otras razones, en la intención de evitar la crisis sistémica. Al respecto, en opinión del Panel, una forma más efectiva de evitar la repetición de este costoso rescate es la supervisión consolidada global de los grupos financieros, de lo contrario las mismas circunstancias harán que la próxima vez se otorgue la garantía estatal irrestricta nuevamente.

94. Por otra parte, algunos de los entrevistados señalaron al Panel que el BC no estableció sistemas de monitoreo eficaces para verificar el origen fidedigno de los problemas de liquidez de los bancos, como tampoco el destino dado por éstos a las facilidades de liquidez que recibieron. Ello se ve ratificado en el Informe entregado por el Consultor de la Junta Monetaria en la sesión del 13 de mayo de 2003, en el cual, entre otras materias, informa que en Baninter existieron retiros de fondos principalmente en marzo de 2003, por parte de empresas vinculadas

por montos superiores a RD$ 11.000 millones, cifra cercana a los US$ 500 millones, y superior al saldo neto de los adelantos de liquidez otorgados por el BC a Baninter a esa fecha. Esta situación se habría reiterado meses más tarde en Bancrédito y Mercantil, lo que sin embargo no pudo ser verificado.

95. El Panel consultó reiteradamente por la existencia y estado actual de las investigaciones administrativas, sean estas sumarias o de otro tipo, así como las acciones legales emprendidas en contra de los funcionarios y autoridades públicas que pudieren haber participado indebidamente en las decisiones que explican una parte de lo ocurrido, así como el monto de los recursos estatales comprometidos en la asistencia entregada. La respuesta fue siempre categórica e inmediata, en cuanto a que "no existen" acciones administrativas ni judiciales como las consultadas.

96. En opinión del Panel, es indispensable para las autoridades en RD hacerse a la tarea de profundizar cambios en las prácticas de la institucionalidad que rige al sistema financiero, para evitar el Moral Hazard, que se nutre de los riesgos asumidos por los banqueros, que los esquivan amparados por la debilidad supervisora y por su apuesta a la impunidad; la percepción que tanto de ellos como de los depositantes de que el Banco Central saldrá a sus rescate; y de la indefensión del Supervisor por falta de autonomía y protección a su independencia.

97. En cuanto a la actuación de las autoridades en el proceso de resolución, el Panel estima que se produjeron "las situaciones de hecho" propias de las crisis bancarias de gran magnitud, y la única manera de evitar su repetición en el futuro es la profunda modificación de la cultura y, como hemos insistido, de la institucionalidad en que se desenvuelve la actividad bancaria en RD.

98. Una parte inseparable de los cambios debe ser el que los responsables de las crisis no queden impunes, sean estos del sector privado o funcionarios públicos.

IV.- ADMINISTRACIÓN DE LOS ACTIVOS OBTENIDOS EN LA RESOLUCIÓN (*)

99. La gestión y recuperación de los activos del Baninter, ha sido administrada de tres formas:

(i) Contratos realizados con Scotia Bank para administrar las carteras de créditos, tarjetas de créditos así como las acciones judiciales para el recupero de estas acreencias;

* Por Resolución de la Junta Monetaria de diciembre de 2004 se derogó el CARA, y se sustituyó por otro mecanismo.

(ii) Adicionalmente se vendió a este Banco parte de la red de sucursales y de la cartera de crédito;
(iii) La Comisión de liquidación Administrativa de Baninter, tiene a su cargo hasta ahora la subasta pública de los bienes de la liquidación de Baninter, además de preparar el traspaso de los bienes ya recuperados y no vendidos o de otras situaciones en curso (juicios sobre garantías) para su próximo traspaso al CARA.

100. De acuerdo a lo señalado en el capítulo anterior, el total de las asistencias del BC a Baninter en liquidación asciende a una cifra cercana a RD$ 80.000 millones. La Comisión de Liquidación Administrativa de Baninter, con fecha 08/07/04, analizó los valores razonables de recuperación de los activos de dicho banco, partiendo de los acuerdos suscritos con el Scotiabank y los valores del balance presentado al 31/03/04. De acuerdo con esas estimaciones el valor bruto a recuperar sería de aproximadamente un 25% de ese monto. En opinión del Panel, esa estimación es difícilmente alcanzable, ya que considera un monto importante de recuperación en activos vinculados, los cuales son objeto de los litigios judiciales ya señalados, los cuales son de larga duración y cuyos resultados no son predecibles.

101. En lo que respecta al Bancrédito, para posibilitar la operación de transferencia de los activos y pasivos al Banco Profesional, el Banco Central tuvo que asistir por un total de RD$ 23.238 millones, según informe de la Contraloría del BCRD, que considera compra de cartera de vinculados, compra de cartera calificada E y activos en dólares del Grupo Financiero Nacional, acciones de compañías del antiguo propietario del banco, entre otras.

102. Según informe del Dpto. Financiero del BCRD, se posee una cartera nominal de prestamos comerciales, tarjeta de crédito, pagares y cartas de crédito en US$, por el equivalente a RD$ 8.391 millones y su posibilidad de recupero la estima en RD$ 7.761 millones, es decir un 92,5 % de ese total, lo que representaría un 33% de los recursos comprometidos por el BC. . El Panel no puede avalar, por falta de sustentación suficiente, este pronóstico, que a primera vista parece desmedido.

103. Para el caso del Banco Mercantil, el BCRD tuvo que aportar fondos líquidos para cubrir los déficit de provisiones en la cartera de prestamos por la suma de RD $ 6.500 millones a los que correspondería reducir RD$ 500 millones aportados por los propietarios. Según informe del Dpto. Financiero del BCRD, se tiene prestamos comerciales, pagares, cartas garantías y otros documentos por valor de RD $ 4.096 millones, con posibilidades de recuperar RD $ 1.024, es decir un 17% de la asistencia entregada por el BC, cifra que a juicio del Panel supera lo alcanzable.

104. En los casos de Bancrédito y Mercantil, la administración de los activos quedó radicada en el BC. De ellos, la parte con mayores perspectivas de recuperación

es la cartera de créditos que se está cobrando a través de los mismos bancos, de la cual no se pudo obtener una información mas precisa. En relación con los activos en garantía otorgados por los ex accionistas de Bancrédito, la posibilidad de hacerlas efectivas no se vislumbra con facilidad en un plazo cercano.

105. Si bien al Panel no le corresponde hacer una evaluación de la recuperación de los activos, ya que ello excedería a sus posibilidades reales, sí debe expresar su opinión en términos que las actuales expectativas de recuperación efectuadas por los encargados parecen, en comparación con otras crisis, muy elevadas. También lo serán por la incidencia de los costos que deben ser deducidos, como los pagos de participación o fee, los gastos de abogados y otras asesorías, y asimismo por la lentitud y complejidad de los juicios, en los que las contrapartes se defenderán objetando la legitimidad de los títulos, debiendo, por lo tanto, esperarse una recuperación significativamente inferior a las expectativas actuales. Sin embargo, es posible que las acciones legales que se siguen en otras jurisdicciones puedan mitigar parte de los recursos públicos comprometidos

106. Por otra parte, la recuperación de la cartera vinculada, así como los ingresos provenientes de las garantías o incautaciones de bienes de los antiguos propietarios se ve como muy difícil dada la realidad judicial de la RD, y lo ya señalado al respecto en la sección III.1 de este Informe.
Especial preocupación y dedicación de tiempo tuvo el Panel para analizar la exigibilidad de tales garantías, y ha podido verificar que no ha existido una evaluación y auditoria forense legal centralizada, que pudiese haber confirmado la legitimidad de origen de las mismas, y anticipar los recursos procesales judiciales que entorpecerían su expedita ejecución, como así ocurrió en la práctica. La tardanza en constituir y hacer operar una instancia como el CARA, tratada en los números siguientes de este título IV, contando con la asistencia multidisciplinaria necesaria para tratar estas materias, constituye una carencia significativa que repercutirá negativamente en las posibilidades de recuperación de los recursos proporcionados por el B.C.

107. Durante el mes de marzo de 2004 se creó la ya indicada Comisión de Administración y Recuperación de Activos (CARA). A fines del mes de abril de 2004 se nombró a su Directora Ejecutiva, quien estuvo elaborando los planes de gestión, la estructura y el presupuesto. Correspondía en esa etapa la designación del resto de los ejecutivos del CARA, proceso que recién estaba siendo analizado en el mes de junio en la instancia correspondiente, no conociéndose el plazo de la designación. Se ha explicado a este Panel que a las autoridades no les pareció oportuno hacerlo en este momento de transición, lo que precisamente remarca la tardanza con que esta iniciativa pasó a ser considerada.

108. La Directora Ejecutiva del CARA, solicitó a las instancias correspondientes, que con fecha 31 de mayo se le enviara el inventario de los bienes licitables con su

estado de conservación, valor estimado y situación legal en cuanto a si existen o no limitaciones para su disposición.
Considerando la postergación del inicio de CARA descrito en el numeral anterior, al 23 de julio de 2004 esa información continuaba sin ser remitida, y no existían estimaciones de cuando podría ser recibida.

109. Con todo, los plazos de implementación del CARA presentaban un retraso de varios meses en comparación con lo establecido en la carta de intenciones con el FMI.
En esta materia los avances alcanzados hasta abril de 2004, y que consistían en su creación como ente autónomo, la designación de su máxima ejecutiva por un período de tres años, en carácter de inamovible, y el establecimiento de un Plan de Trabajo integral y orientado a maximizar la recuperación buscando la colaboración de agentes privados especializados, se desdibujaron completamente con la decisión de dejar para después del 16 de agosto su puesta en aplicación.

110. Considerando los montos involucrados, el costo financiero de la asistencia entregada por el Estado, así como la lección de la experiencia en el sentido que la recuperación económica proveniente de los activos se reduce en el tiempo, el Panel cree necesario recomendar imprimirle el máximo de celeridad alcanzable a este proceso, para el logro del objetivo de reducir los costos de la crisis.

111. El Panel considera como una señal muy importante entregada por las autoridades de la RD, el haber contratado con el Scotiabank, la administración de la cartera de baja calidad, ya que de esa forma se eliminan las influencias políticas y de otro tipo que muchas veces impiden maximizar el recupero de las deudas. En el mismo sentido, el Panel evalúa favorablemente los Planes de enajenación que conoció de parte de la Directora Ejecutiva del CARA.

112. La creación de la Comisión de Recuperación de Activos Bancarios, como ente autónomo del BC y la Superintendencia, también resulta una señal positiva, en aras de mostrar transparencia en la recuperación del mayor valor de los activos que resulten luego de la labor de las Comisiones de Liquidación de los bancos liquidados, y permite operar con una mayor agilidad que la que presentan entidades como el BC.

113. Con todo lo señalado en los números anteriores de este capítulo IV, el Panel formula una firme recomendación en el sentido de que todas las instancias señaladas, y en especial aquella que sustituyó al CARA, deben contar con una asesoría jurídica permanente de alto nivel, que evalúe la situación legal de los bienes a recuperar, considerando la validez y preferencias de las garantías que existen, dando prioridad a los casos de mayor valor y menor riesgo judicial, y castigando aquellos en que las expectativas de recuperación son menores que los costos por lograrla.

V.- CONCLUSIONES

1. **El común denominador** de la situación de los bancos Baninter, Bancrédito y Mercantil, con especial connotación en el primero de ellos, es un incumplimiento grave, mediante artificios, de las normas legales vigentes y una administración irresponsable, que junto con una supervisión débil, concluyen en un dispendio cuantioso de recursos económicos, y las consiguientes pérdidas, que fueron asumidas por el Banco Central y e definitiva por el Estado.

   Ello ocurrió por la falta de adecuada prevención, de supervisión oportuna, y de requerimientos apropiados a los bancos que daban señales de serias deficiencias, lo que llevó a no exigir a tiempo las provisiones y capitalizaciones necesarias, y llegar, por último, a inducir, en mejores condiciones, una fusión con otras instituciones, una venta a terceros interesados, o a una liquidación ordenada. Llama la atención, por ejemplo, la gradualidad establecida por las autoridades para el reconocimiento de provisiones preventivas, lo que quedó de manifiesto en la verificación de las faltantes de provisiones en las evaluaciones asistidas. Por otra parte, la forma en que se extendió el límite máximo para las facilidades de liquidez demoró la inevitable intervención y liquidación, lo que incrementó los costos de su solución.

2. **En los procedimientos de resolución de los bancos ,** la celeridad con que se precipitó la crisis, que ya estaba latente por largo tiempo, sin que las autoridades hubieren actuado oportunamente para investigar los alcances del deterioro de los bancos con problemas, promoviendo las medidas de saneamiento tradicionales como se ha indicado en la conclusión anterior, derivó en que el principal banco implicado fuere intervenido, y los otros dos sujetos a apresuradas y costosas alternativas de salvataje mediante su traspaso a nuevos propietarios.
   Es así como en todos ellos, en los procesos de resarcimiento de los perjuicios producidos al Banco Central, éste inició **acciones judiciales** penales y civiles que se desarrollan en un sistema que no responde a la celeridad y severidad con que debe actuarse en estos casos. Sin una profunda modificación legislativa que tipifique adecuadamente las acciones fraudulentas en el sector económico, imponga procedimientos mas ágiles para su tramitación procesal, considere presunciones plausibles para impedir o postergar la liberación de los inculpados, e imponga sanciones severas que sean eficaces para disuadir a los administradores de recursos del público del mal uso de éstos, se advierte difícil que no vuelvan a ocurrir situaciones como las producidas.
   Al respecto el Panel, como última conclusión del curso ya producido de las acciones judiciales interpuestas, y lo previsible de su extensión en el tiempo, ha encomendado que con el apoyo de juristas conocedores de la correspondiente legislación comparada, se promuevan modificaciones a la legislación vigente para que ciertas tipificaciones de conductas en el área financiera puedan ser tratadas con mayor agilidad y sancionadas mas severamente.

3. **Respecto de la asistencia financiera a los bancos con problemas** el capítulo III.2 da cuenta de la considerable ayuda proporcionada, del destino de ella, y de los mecanismos usados para proveerla por las autoridades, destacándose un severo cuestionamiento al exceso de la asistencia de liquidez por sobre los límites patrimoniales del respectivo banco que el marco legal establecía y que la racionalidad técnica aconsejaba.

4. **La Superintendencia de Bancos** requiere de una atención especial para transformarla en una Institución realmente eficaz. Debe destacarse a este respecto las necesidades de desburocratización; formación de equipos profesionalizados y en constante capacitación, con gran apoyo tecnológico, división de funciones acompañada de una fluida intercomunicación y colaboraciones recíprocas.

   En sus tareas concretas corresponde destacar, por sus falencias, especial dedicación a las siguientes áreas:

   4.1 Regulación y supervisión consolidada a nivel de grupo financiero, incluyendo los off shore, con presentación de estados contables consolidados del grupo financiero separados del correspondiente grupo económico integral.

   4.2 Estricta regulación y monitoreo de la cartera vinculada;

   4.3 Pleno acceso de la Superintendencia a toda la información de los bancos, incluyendo los Informes o Cartas a Gerencia de los Auditores Externos;

   4.4 Fortalecimiento del régimen sancionatorio, aumentando las sanciones y reduciendo a casos muy calificados los procesos de revisión o apelación de tipo administrativo;

   4.5 Aplicación a los propietarios, directores y administradores de bancos y grupos financieros la evaluación " fit & propper " según los estándares internacionales;

   4.6 En cuanto al mejoramiento de las capacidades operativas, es necesario insistir en los requisitos profesionales de los funcionarios, que incluya al personal administrativo con adiestramiento ad-hoc para sus funciones, con evaluación periódica de sus trabajos, y algún sistema de premios y sanciones.

   Como se ha visto a lo largo de este informe, y como resultado de la crisis de los bancos analizados, es indispensable el fortalecimiento de la supervisión in situ y extra situ, con incorporación de on going supervisión, y de las auditorias de sistema para las primeras. A ello debe agregarse el

establecimiento de una matriz de riesgo del sistema financiero en su totalidad, que permita acentuar la supervisión en aquellas entidades más expuestas y de mayor significación económica. Por último, en el esquema de trabajo debe designarse a un "funcionario responsable" de cada una de las entidades o grupos financieros que trabaje con un equipo estable.

Como el conjunto de estas modificaciones es lento, y el sistema bancario de RD muestra todavía debilidades importantes, el Panel recomienda la mantención de las inspecciones asistidas internacionales como una manera de lograr efectividad en el corto plazo.

En el área de medidas de sano gobierno corporativo, el Panel estima necesaria, la separación estrictamente definida, entre el Directorio y la Administración (Gerencias); requerimientos de currículos compatibles con la función bancaria para las altas posiciones en la entidad; puesta en marcha de los Comités de Auditoria, con dependencia directa del Directorio; y un programa diseñado para establecer y fomentar las auditorías internas y los procesos de autorregulación.

4.7 Debe asumirse en estas conclusiones las tareas concretas propuestas por el Panel en el capítulo sobre el rol de la Superintendencia.

5. **La función de los Auditores Externos** debiera tener una sincronización mayor con la de la autoridad supervisora, con información y apoyo recíproco, que no vulnere la confidencialidad en sus respectivas funciones, pero que no imponga la ley del " silencio " cuando se advierten situaciones de alta peligrosidad en el funcionamiento de la entidad auditada y supervisada. Las auditorias externas no han procedido en estos casos con la diligencia que corresponde, y han dejado de detectar y dejar constancia de la prolongada situación de fraude, pese a contar con experiencia internacional y dotación de recursos humanos y tecnológicos apropiados.

Por otra parte, y en el plazo inmediato en opinión del Panel podría establecerse para los grupos financieros con importancia sistémica el requisito de contratar auditorías externas en países con grado de inversión o bien exigir a las firmas locales que tengan como socio a cargo un profesional de la misma firma pero de un país con grado de inversión.

El Supervisor debe estar atento al fiel cumplimiento de las normas y prácticas de la auditoria, que están reflejadas adecuadamente, en su mayor parte, en el nuevo Reglamento promulgado sobre la materia.

6. **El sector bancario privado** no ha tenido una presencia activa de colaboración frente a la situación de malas prácticas que estaba en curso, no obstante haber reconocido la existencia de éstas. Por otra parte, la relación con la autoridad

supervisora ha sido deficitaria, y no ha existido un proceso profundo de autorregulación que contribuya a la sincronización y esfuerzos conjuntos con dicha autoridad.

7. **Respecto del Banco Central,** tal como se dice en el cuerpo de este Informe, no ha sido misión del Panel adentrarse en la evaluación de su funcionamiento. No obstante, corresponde enfatizar, que su institucionalidad, reforzando su independencia y autonomía, en la forma consagrada por la legislación internacional al respecto, pasa a ser un elemento clave no solo en la política monetaria, sino que también en la supervisión financiera. La estrecha colaboración recíproca entre el Banco Central y la Superintendencia no debiera afectar la independencia con que deben ejercer sus respectivas funciones.

   En el proceso de independencia y autonomía del Banco Central, parece inevitable la sustitución de la Junta Monetaria, remplazándola por un Consejo de carácter técnico, sin representación sectorial, que esté por sobre los conflictos de interés.

   Por último, dadas las cuantiosas pérdidas asumidas por el Banco Central en la crisis, se hace indispensable el seguimiento de lo que ocurra en el sistema, para evitar que se frustren opciones de salida oportuna de bancos débiles, cuando se verifica la inviabilidad de su capitalización, a través de transferencia, fusiones o liquidaciones ordenadas. En el corto plazo la solución más efectiva pareciera provenir de las inspecciones asistidas.

8. **Sobre la adecuación de capital, consolidación, disolución, fondo de contingencia y ley de prevención de riesgo,** el Panel señala como conclusión que lo dicho al respecto en el anexo correspondiente, contiene especificaciones concretas que constituyen el lineamiento para proceder en esas materias. Al efecto debe persistir la iniciativa de llevar los requerimientos de capital a estándares internacionales

9. **En la administración de los activos que se procura recuperar** las soluciones promovidas para el caso del Baninter, mediante la transferencia de bienes a un banco extranjero operando en R.D. y la entrega a éste de una parte de la cartera en administración, han sido a juicio del Panel decisiones apropiadas. En los casos el Bancrédito y del Mercantil, la contrapartida de los fondos otorgados por el B.C. se concreta en el traspaso de activos de distinta naturaleza.
   En todos los casos el Panel estima que, sea por la complejidad de las acciones judiciales, sea por la calidad de dichos activos, sea por su deterioro sobreviniente, el recupero será de una cuantía reducida, muy por debajo de las expectativas formuladas por las autoridades en diversos informes al respecto. Una de las grandes deficiencias del proceso de recuperación ha sido la falta de oportunas medidas de auditoria legal de los bienes entregados en garantía, desvalorización apropiada de las mismas, y la dispersión de instancias encargadas de esta importante tarea.

10. **Las características del sistema financiero, la subutilización de las recomendaciones de los organismos de asistencia técnica, y las de los expertos, y el distanciamiento de la normativa internacional,** dejan como conclusión, una clara señal y enseñanza, en el sentido de que los esfuerzos hechos por los organismos y expertos, no obstante la buena intención de las autoridades de la República Dominicana, caen en el vacío, por falta de voluntad política de apoyo y de asignación de recursos suficientes, a fin de poder implementar las recomendaciones respectivas. El penoso resultado de estas carencias, es que al final del camino, cuando sobrevienen las crisis, el Estado asume pérdidas muy superiores a los recursos económicos y humanos que debieran haber sido asignados oportunamente al fortalecimiento del sistema financiero.

11. **Para reforzar la solvencia del sistema financiero en RD,** el Panel recomienda buscar fórmulas y generar iniciativas para aumentar la participación de bancos internacionales de primer nivel que tienen una alta presencia en otros países de la Región, mediante su instalación o la adquisición o asociación con algunos de los bancos existentes, lo que contribuiría a una mayor competencia, a aportes tecnológicos, y una esperada mayor dedicación a evitar prácticas insanas, dada sus responsabilidades corporativas internacionales.

12. **Con el objeto de reducir el costo final de la crisis**, el Panel recomienda urgentemente a las autoridades acelerar al máximo el desarrollo del proceso de recuperación de activos, con asesoría profesional calificada en distintas disciplinas, como las legales, de auditoria, de contabilidad, de tasadores, u otros, siguiendo el lineamiento del traspaso de las gestiones de liquidación a operadores internacionales de primer nivel.

13. **El Panel dejó deliberadamente para el final de su informe las reflexiones sobre los entornos institucionales y aquellos facilitadores de la crisis**, porque estima que sin un cambio profundo en la cultura que preside el funcionamiento de las instituciones que legislan, administran justicia, o son ejecutores gubernamentales, en esta sensible y compleja área que es la actividad financiera, será difícil no exponerse a nuevas situaciones como las que se tratan en este Informe respecto de las causas de la crisis.

    El Panel tiene la esperanza y deseo que su contribución haya podido ser útil para promover un cambio en las conductas observadas.

JOSE FLORENCIO GUZMÁN

ERNESTO LIVACIC

CLAUDIO MAUCH

MIGUEL A. ORTIZ

INFORME DEL PANEL EXPERTOS INTERNACIONALES

ANEXOS DEL INFORME DEL PANEL DE EXPERTOS INTERNACIONALES

ANEXO 1: ENTREVISTAS Y REUNIONES SOSTENIDAS POR EL PANEL EN REPUBLICA DOMINICANA

- José E. Lois Malkún – Gobernador del Banco Central de República Dominicana
- J. Julio Cros – Superintendente de Bancos
- Ignacio Jazminoy – Citybank NA Sucursal RD
- José Manuel Duarte – Duarte y Asociados SA
- Carlos Guillermo León – Banco León SA
- Jorge Luis Polanco – Abogado
- José Manuel López Valdez – Asociación Bancaria República Dominicana
- Freddy Pérez – Price Waterhouse RD
- Clara Peguero – Superintendencia de Bancos RD
- Melánia Paulino – Superintendencia de Bancos RD
- Apolinar Veloz – Gerente Banco Central RD
- Félix E. Calvo – Vicegobernador del Banco Central RD
- Jim Meek – Scotiabank – Sucursal RD
- Sigfredo Miranda – Banco Central RD
- Manuel Rubio – Secretario Junta Monetaria RD
- Martha Rodríguez Tejada – Comisión de Recuperación de Activos Bancarios
- Ramón Pina Acevedo - Abogado
- José Lorenzo Fermin Mejía - Abogado
- Carlos Salcedo - Abogado
- Artagnan Pérez Méndez – Abogado
- Lourdes Gomez – Contraloría Banco Central RD
- Juan Alberto Veloz – Departamento Financiero Banco Central RD
- Alberto Viñas – Comisión Liquidadora Baninter
- Zunilda Paniagua – Comisión Liquidadora Baninter
- César Gomez – Comisión Liquidadora Baninter
- Ousméne Jacques Mandeng – Representante FMI
- Kerima Marra.-.Asesora Jurídica del Banco Central RD

ANEXO 2: SITUACION DE BANINTER, BANCREDITO Y BANCO MERCANTIL

BANINTER

1. La característica más distintiva de la situación del Baninter, es que en esa institución se generó un fraude de inusual magnitud, que algunos de los entrevistados consideran que venía de 12 años atrás. Este fraude consistió en llevar una contabilidad paralela de operaciones que no se registraban oficialmente, sino que se derivaban hacia una entidad ficticia en la que se procesaban un número significativo de operaciones bancarias muy superiores en monto y cantidad a las del banco autorizado a operar. La explicación detallada de esta contabilización paralela se analiza en el Anexo 5.
   Además, en el informe del Banco 9 de la Sociedad A. de Juan y Asociados, de Junio de 1999, se deja expresa constancia que se detectó que un banco distinto a Baninter había ".....asumido riesgos por un monto de 98,6 millones de $RD, no registrado en libros, por avales financieros prestados a entidades financieras".

   Adicionalmente puede señalarse, a mayor abundamiento, y sin perjuicio de lo indicado sobre este mismo particular en los acápites sobre la Superintendencia de Bancos y Auditores Externos, que la viabilidad de detectación de esta irregularidad está asumida por el equipo que realizó las "Inspecciones Asistidas" para "determinar la existencia y grado de malas prácticas contables en los bancos" (bancos paralelos, off-shores y compañías relacionadas)".

   Enseguida se reconoce que siendo "difícil detectar todos los casos de malas prácticas contables al estar trabajando con un cronograma a presión y recursos limitados, y en particular si además no se recibiera cooperación de la Gerencia, se espera que las inspecciones asistidas identifiquen y cuantifiquen, como mínimo, los casos que sean de una magnitud que pudiesen impactar sobre la viabilidad de la institución, o que incapaciten gravemente la validez de los estados financieros".
   Se establece como áreas claves de análisis, entre otras, para poder identificar y evaluar malas prácticas contables, el entendimiento de la estructura del grupo, tanto financiero como no financiero, e incluyendo específicamente los off-shores, de su posible situación económica, un análisis de sus áreas económicas de actividades y de la importancia del grupo bancario y financiero para el grupo económico.

   Se identifican también como procesos de más alto riesgo de malas prácticas contables aquellas formales e informales de captación de depósitos, las fuentes de financiamiento de compañías relacionadas, la cancelación o transferencia de

créditos, los procesos y controles para la aprobación y otorgamiento de créditos con relacionados, etc.

Frente a lo anterior carece de verosimilitud, a juicio del Panel, que se sostenga que no era posible descubrir la existencia de un verdadero banco paralelo en el caso del Baninter.

2.- La cuantía de la defraudación y la amenaza cierta de que podía producirse un desenlace sistémico, determinó que el Banco Central resolviera la intervención y consiguiente liquidación. Al mismo tiempo se consideró que no se daban las condiciones para una capitalización por los propios accionistas de Baninter y/o por terceros, como tampoco la administración por el BC de los activos, los cuales estaban principalmente constituidos por cartera vinculada y una cartera de crédito de baja calificación. Los certificados de depósitos de los inversionistas fueron canjeados por certificados de inversión emitidos por el BC, con períodos de vencimiento que fluctuaban entre 90 días y 3 años, a una tasa de interés del 14%. Los depósitos canjeables representaban a esa fecha una suma de RD$ 29.829 millones equivalentes a US$ 1.243 millones, a la fecha de la intervención.
La situación anterior hizo que el Baninter cesara virtualmente sus operaciones, que se produjera la completa pérdida inmediata para los depositantes obligados al referido canje, la irrecuperabilidad de la mayor parte de sus activos, y la imposibilidad de encontrar un tercero para hacerse cargo de sus obligaciones . En este caso, el tamaño del banco problema impidió alcanzar una solución privada, llevando a las autoridades a pagarle a los depositantes, en una de las versiones del denominado “too big to fail”.
Lo señalado condujo finalmente a que se vendiera una parte menor de los activos, constituida principalmente por sucursales y cartas de crédito, y se transfiriera sólo en administración el resto al Scotia Bank.

3.- Hasta donde pudo verificarse por el Panel, la administración de la cartera se ha desarrollado con normalidad, pero las posibilidades de recuperación son inciertas, y demorará un tiempo prolongado cuantificar la recuperación, la que, sin embargo, está estimulada por el pago de un fee de 20% al Banco receptor, mas una cierta progresión de acuerdo al logro de metas.
Las principales condiciones de los derechos y obligaciones resultantes del convenio celebrado entre el B. Central y Scotia Bank, fueron en resumen las siguientes:

- Adquisición de la red de sucursales, de activos comerciales y cartas de crédito.

- La administración de la cartera de créditos que con ocasión del due diligence del Scotia Bank no eran susceptibles de una cobranza rentable.

- Diversas obligaciones del Banco Central de acudir en apoyo financiero del Banco adquirente bajo determinadas circunstancias.

4. El Panel analizó los informes de inspección de Baninter efectuados por la SB, en que se da cuenta de la verificación de la clasificación de la carteras de crédito, tanto de los comerciales de consumo e hipotecarios para vivienda, así como de las inversiones financieras, activos fijos y bienes recibidos en recuperación de créditos de Diciembre de 1999, Septiembre del 2000 y de Septiembre de 2001, más el informe final relativo a la Inspección General de Marzo de 2001.

Analizando los resultados de dichas verificaciones de las clasificaciones, se evidencia un incremento del riesgo crediticio concentrado en las carteras de crédito comercial, cuyos valores de provisiones fueron:

Año	Provisiones/Cartera Comercial
1999	5,90 %
2000	5,99 %
2001	13,03 %

Al tiempo que se verifica un deficiente proceso de evaluación y medición del riesgo, manifestado en el incremento de las modificaciones de clasificación a diferentes categorías de mayor riesgo que la Superintendencia deja señalizado en sus informes:

Año	Deudores reclasificados
1999	No se menciona en informe
2000	23 %
2001	56 %

Los informes plantean como resultado de las clasificaciones observadas por la Superintendencia, el monto y valor de las Provisiones Mínimas Obligatorias a cada fecha, pero no indican cual era el valor que impactaba en los Estados Patrimoniales, como consecuencia de comparar ese monto con las provisiones que la entidad ya tenía contabilizado.

Esta metodología ofrece una información incompleta sobre las pérdidas, de manera tal que impide un análisis integral adecuado y la verificación del impacto patrimonial y en resultados que se obtiene de la inspección, limitando la posibilidad de la SB de establecer la medidas correctivas.

Causó sorpresa al Panel conocer que frente a tan importante número de casos de reclasificaciones de la cartera comercial, no se verifique ningún tipo de ajuste en la cartera de consumo e hipotecarios, lo que induciría a deducir un cumplimiento

y adecuación total de estas operaciones a las normas de clasificación de riesgo y requerimiento de provisiones, lo que a poco andar se develó como incorrecto.

5. También se manifiesta claramente el negativo impacto de las franquicias de diferir pérdidas que tenía todo el sistema financiero y en especial este Banco, cuando en el informe se plantea dichas provisiones mínimas obligatorias, luego de analizar las Pérdidas Esperadas Totales resultantes de la reclasificación de los deudores, pero que la norma autorizaba a diferir en tres años. Así por ejemplo, de acuerdo al informe de Septiembre de 2001, las mayores provisiones requeridas alcanzaban a RD$ 810 millones, cifra que representaba el 219% de las utilidades del año 2001, y habría impactado en el patrimonio de ese año con una pérdida de RD$ 440 millones.

   También en el informe de Septiembre 2001, se obliga a Baninter a la constitución inmediata de una provisión por un monto equivalente al exceso por sobre los límites de créditos individuales otorgados a esa fecha por RD$ 441 millones.

   A juicio del Panel, estos eran indicios relevantes de las fallas en el gerenciamiento de la entidad que independientemente del fraude informático, se expresaban en su interior y que debieran haber llevado a las autoridades a tomar medidas precautorias de envergadura.

BANCREDITO

6. La situación de este Banco representó también una cuantiosa asistencia financiera del Banco Central, que continuó por un tiempo con su adquirente el Banco Profesional S.A. y su sucesor final denominado Banco León.
   La propuesta inicial del Banco Profesional (B.P.) de 12 de Junio de 2003 conllevaba una inversión de RD$ 1.800 millones equivalentes a la fecha a alrededor de US$ 58 millones. que constituía el precio de la operación, los cuales se depositaban en el BC, sobre la base de transferir a este las transacciones de entidades vinculadas, y el otorgamiento de facilidades para cubrir situaciones de iliquidez; cubrir posiciones negativas entre activos y pasivos en moneda extranjera y faltantes en las provisiones; a todo lo cual accede el B C mediante resolución de 13 de Junio de 2003.
   Se exigió asimismo al grupo Bancrédito (el vendedor) una garantía colateral por el monto del precio para cubrir los déficit del valor entregado por el BC derivado de pasivos ocultos y/o contingencias legales o fiscales.

7. El término de la negociación, luego de efectuado un due diligence, venció el 12 de Julio de 2003, mediando en el intertanto la entrega de sucesivos estados financieros auditados.

Con ocasión del due diligence y estados financieros indicados se pudo verificar la existencia de numerosas irregularidades. Ante esta situación se consideró que la intervención del Bancrédito implicaría una erogación mucho mayor por parte del BC que la resultante de la asistencia requerida para su operación normal, aparte de que la misma, en el contexto de lo que estaba ocurriendo, significaba una amenaza de riesgo sistémico, por lo que se resolvió en octubre de 2003 la adquisición de la cartera clasificada en E y las obligaciones de empresas vinculadas por un monto de RD$ 5.500 millones, equivalentes a la fecha a US$. 138 millones, entregándose ambas en administración por el propio Banco Profesional adquirente.

8. El desarrollo de las acciones a ser implementadas por el Banco León, sucesor final del Bancrédito, han tenido un comportamiento cambiante en el tiempo, desde que se firmó el contrato inicial que generó obligaciones para con el B. Central. Conforme a la documentación que se ha proporcionado al Panel por las autoridades del BC, tal comportamiento fue objeto de revisión en Noviembre del 2003, con ocasión de requerimientos de soporte adicional solicitado por el Banco León. Esa revisión, verificó la necesidad de implementar la transferencia de los activos del Bancrédito en Panamá y Caimán; la constatación de que los préstamos de largo plazo eran de gran monto en relación con el capital del Banco, lo que podría generar en el futuro problemas de liquidez; que para autorizar la fusión entre el Banco Profesional (hoy Banco León) era necesario asegurarse que el Banco resultante mantuviera liquidez, reservas adecuadas sin especiales concesiones, solvencia posterior al registro de todas las pérdidas; y que no requiriera de concesiones especiales en provisiones; que la adquisición por el BC de cartera mala evaluada debería permanecer con provisiones adecuadas; que debiera delegarse en una firma independiente la administración de los activos off-shore; y proceder al encausamiento judicial de los propietarios anteriores.

9. El Panel no ha tenido la oportunidad de verificar el cumplimiento cabal de estos prerrequisitos. Ha preferido, no obstante revisar la documentación entregada con término en abril 2004, sobre la evolución de algunos indicadores básicos para evaluar la solvencia del Banco León, y con ello, la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones contraídas con el BC y mejorar las condiciones para que éste no se viera forzado a adoptar nuevas medidas de rescate, y a su vez estimular la recuperación de los desembolsos efectuados. Esta revisión de los indicadores revela una pausada mejoría en los índices de reducción de la cartera de créditos deficientes, mejoras en el resto de la cartera, incremento de provisiones, reducciones del costo de fondos y de la concentración de los depósitos, disminución de los resultados negativos de los balances y de las pérdidas acumuladas. No obstante, todo ello se ha ido logrando con aportes de BC que alcanzan la apreciable suma de D$ 23.238 millones, equivalentes a U$ 580 millones.

BANCO MERCANTIL

10. En noviembre de 2003 se firma un acuerdo entre Republick Bank Limited (Trinidad Tobago) como aportante de capital y el BANCO MERCANTIL como receptor del mismo. A este contrato, además de las dos partes mencionadas concurren dos Corporaciones y ocho personas naturales en su carácter de accionistas principales del Banco Mercantil. En el contrato mencionado se deja constancia que con el objeto de inducir al Republic a perfeccionar la adquisición del Mercantil, el BC otorgó varias garantías a ambos, lo que permitió que el 9 de Octubre de 2003 el Republic adquiriera el 99.9% de las acciones del Mercantil, mediante la transferencia de las acciones preexistentes y las de un aumento de capital necesario para solventar las operaciones del Banco y responder a las obligaciones con terceros.

11.- El due diligence arrojó obligaciones de filiales del MERCANTIL que sumadas a otras de sus principales accionistas determinaron la obligación de éstos de transferir a aquél determinados activos, actuales y futuros, y hacerse legalmente responsables de las acciones de terceros como también desarrollar una estrategia para mantener a los depositantes y la realización de los activos de uno de aquellos. El Banco Central por su parte extendió las garantías concedidas sobre la base del traspaso de un portafolio de activos equivalentes a las mismas.

12. Se pactaron convenios adicionales básicamente destinados a:

- Que los depositantes acreedores de hasta US$ 50.000. pudieran ser pagados al contado, y los demás con iguales tratamientos de pagos al contado y a plazo;

- Que los principales anteriores accionistas aportarían activos adicionales para responder del pago de obligaciones en moneda extranjera;

- Efectuar las provisiones legalmente exigidas para determinadas obligaciones;

- Concretar la estrategia de retención de depósitos.

ANEXO 3: El PLAN DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA SB

1. Cualquiera sea la organización y operativa interna de la Superintendencia, sus unidades de análisis financiero y los equipos de inspección in situ, se ha debido prever anticipadamente, y actuar en consecuencia, ante las situaciones derivadas de las graves deficiencias e irregularidades que se producían en las entidades que colapsaron. Las debilidades estructurales de la Superintendencia, particularmente referidas al análisis financiero; la falta de transmisión oportuna de la información procesada a la Dirección de Inspectoría; la ausencia de auditoría computacional debidamente configurada, la inexistencia de una inspección en cada banco de carácter integral y operativa, con el monitoreo consiguiente; y las insuficiencias de una capacitación adecuada; impedían actuar con oportunidad para evitar situaciones como las producidas.

2. Aún así, no obstante tales carencias, no resulta explicable que habiéndose desarrollado por tantos años una irregularidad de la magnitud que representa la contabilidad paralela y el número de operaciones que implicaba, ello no haya sido advertido por el organismo supervisor. La sola verificación cruzada selectiva de determinadas operaciones efectuadas por empresas o personas relacionadas con el banco o con sus dueños, habría permitido constatar que tales operaciones no estaban registradas en la contabilidad oficial. Tampoco resultaba admisible, según lo pudo conocer el Panel en su visita, que la información pedida por los inspectores fuere entregada en forma exclusiva en un caso por únicamente un alto ejecutivo del Banco, y en varias ocasiones con un retardo que permitía eludir la situación consultada o impugnada.

3. Llama la atención también que habiendo recibido la Superintendencia estadías e informes de expertos de renombre y de apoyos técnicos de organismos internacionales, no hubiere reaccionado a tiempo para poner en práctica las recomendaciones formuladas.

4. La Memoria Anual de la Superintendencia del año 2.003 señala que la crisis producida por los bancos que cayeron en falencia recién ha conducido a la revisión del modelo de fortalecimiento institucional "que se había estado esbozando desde el año 2.001 ".La memoria indicada da cuenta de numerosas iniciativas, dictación de normas, y nueva estructuración de la Superintendencia y de sus métodos de acción, que contiene una gama muy amplia de materias y acciones necesarias de emprender y que constituyen un paso meritorio en la dirección apropiada.

5. Las grandes interrogantes al respecto son: cómo, cuándo, con qué recursos, y con qué voluntad y respaldo de las autoridades a nivel político se llevarán a cabo todos estos cambios, que significarían de lograrse efectivamente, una

modificación sustantiva de las actuales condiciones en que se desarrolla la labor del supervisor.

6. En opinión del Panel, impresiona al leer dicha memoria la profusión de tareas asumidas. En efecto, éstas han comprendido la participación en la elaboración de la Ley Monetaria y Financiera; Normas de Adecuación Patrimonial; Normativa para la Supervisión Consolidada; Definición de Grupos Económicos (Partes Vinculadas); Procedimiento de Disolución y Mecanismos Subsidiarios de Liquidación de Bancos; Reglamentos de Sanciones; Reglamento de Prestamista de Ultima Instancia; Reglamento de Valuación de Activos; Reglamento Cambiario; Reglamento para el tratamiento de las Inversiones Internacionales (incluye subsidiarias y off-shore); Reglamento de Funcionamiento del Fondo de Contingencia; Reglamento de Auditores Externos.
   A lo anterior deben sumarse los Programas de Actualización Tecnológica; el Programa de Garantías Hipotecarias; los Mapas de vinculados; el Reglamento para el cierre definitivo del Programa de Instituciones Intervenidas y en Liquidación; la creación del Departamento de Inteligencia Financiera.

7. En cuanto a las tareas de terreno que se agregan, están el Programa de Inspecciones Asistidas con una amplia cobertura de objetivos; el Programa de Capacitación; las Inspecciones In Situ que suman la no despreciable cantidad de 566 en el año 2.003; y las extra – situ 238; además de numerosos informes, comisiones de trabajo y cuentas; más el Programa de Instituciones Intervenidas y en Liquidación; la labor de la Unidad de Recuperación de Activos y del Departamento de Tecnología y Operaciones que registra una amplísima realización de actividades; además la Consultoría Jurídica y las funciones administrativas suficientes.

8. Hecho este recuento, el Panel reitera su preocupación sobre si existirá la suficiente profundidad en estas tareas, y especialmente sobre quien se ocupará de evaluarlas para testimoniar su grado de eficacia. Es por ello que en el corto plazo se estima recomendable mantener el sistema de auditorías asistidas, como una manera de producir efectos inmediatos en las condiciones de supervisión, para prevenir en todo lo que sea posible que la debilidad del sistema financiero dominicano y las condiciones económicas generales deriven en crisis de otras instituciones bancarias.

9. A juicio del Panel debe enfatizarse la calidad de la función de la Superintendencia considerando el Plan de Fortalecimiento Institucional que ha tenido a la vista.
   Una primera reflexión respecto de dicho Plan es que apunta a un óptimo que no necesariamente puede cumplirse en un tiempo razonable. La necesidad de establecer prioridades y en éstas la gradualidad de su aplicación, son prerrequisitos básicos para el éxito del Plan.

Las tareas que el Plan se impone en cuanto a la supervisión bancaria se refiere, se basa en el programa BID-FOMIN que busca robustecerla en las áreas de Inspección, Tecnología, Recursos Humanos, y Marco Legal y Regulatorio.

10. Sin duda que la crisis de los tres bancos mencionados potenció la necesidad de adecuar los modelos de supervisión In Situ y Extra Situ, dar la preponderancia que debía habérsele proporcionado en el pasado a la incorporación de personal calificado, programas continuos de capacitación, dotación de recursos tecnológicos, monitoreo de los indicadores financieros y fluida interrelación entre análisis financiero e inspectoría. Se agrega e ello el mapa de vinculados de cada entidad y la consiguiente supervisión consolidada.
El Plan incluyó el fortalecimiento institucional de la SB con la adecuación de numerosos manuales y creación de departamentos, como también cinco fases de inspecciones asistidas con una pormenorizada identificación de tareas a realizar. Se aborda también un programa para la mejora de los sistemas de información, elaboración de proyectos de ley y de Reglamentos, de transparencia de la información bancaria, y finalmente la creación de un Departamento de Proyectos Especiales que tendrá a su cargo el control de la ejecución y la gestión del Programa de fortalecimiento de la Superintendencia. Para la implementación de lo anterior se promulgó un nuevo organigrama de la SB.

11. La sola enumeración de las tareas a realizar, su contenido, y la nueva estructura institucional, confirma la impresión del Panel de que se trata de una tarea de largo aliento, con una frondosa normativa, para ser aplicada por un numeroso personal dentro de una estructura funcional amplia. Esto lleva a estimar al Panel que la implementación debe ser gradual con una priorización de áreas de atención de corto plazo y que estimamos debiera afirmarse en las siguientes tareas:

- Un programa intensivo de capacitación de personal pre-clasificado, que ejercerá funciones directivas en determinadas áreas y con capacidad de irradiar al personal de éstas dicha capacitación en forma continua.

- Fortalecer de inmediato las áreas de análisis financiero, inspectoría, y apoyo tecnológico, con una estrecha, fluida y continua correlación entre ellas.

- Elegir como primera prioridad de inspección general u operativa a los bancos múltiples. Esta dedicación prioritaria a los bancos múltiples tiene como base el hecho de que éstos, que son trece instituciones, representan más del 70% de los activos del sistema, de un total de 218 entidades operando. La diversidad de las 205 restantes conformadas por Agentes de Cambio (90), Financieras (53), Casas de Préstamo (20), Asociaciones de Ahorro y Préstamos (18), Banco de Desarrollo (15), Instituciones del Estado (5), Grupos Financieros (3), Banco Hipotecario (1), tienen una participación muy inferior según los índices señalados.

- Estas otras entidades no pueden ser desatendidas, pero es necesario destinarles menos personal, y definirles exigencias para mantenerse operando. Al respecto impresiona la cifra de 844 instituciones registradas, de las cuales 218 están operando (26%), 294 han sido canceladas (35%), 112 están en proceso de liquidación (13%); 173 en proceso de cancelación (20%); e intervenidas 47 (6%). Esta considerable cantidad de instituciones fragmentadas y atomizadas no se aviene con las necesidades del mercado, y dificulta, entorpece, y hace ineficaz la labor de la Superintendencia en cuanto al destino de recursos humanos y materiales desproporcionado al tamaño de cada entidad.

- Integrar el Departamento de Proyectos especiales, presidido por el Superintendente, con el Intendente, y con los Directores de los Departamentos que forman parte de la priorización indicada, sin perjuicio de la incorporación de otros funcionarios que aquellos determinen para su asistencia en forma permanente o esporádica cuando se trata de asuntos de sus respectivas áreas.

12. El Panel debe reiterar aquí su evaluación de la poca severidad y la inadecuada distribución de las sanciones que se aplican por la autoridad, como se señala en el número 34 de este informe.

13. Una materia a la que el Panel le da especial relevancia y que no está desarrollada en el Plan de Fortalecimiento es la de poner en marcha un Programa de Autorregulación colaborativa entre las entidades supervisadas, la Superintendencia y los Auditores Externos. Esta autorregulación tiene por objeto una colaboración de las propias empresas financieras a la supervisión, fortaleciendo sus instancias de auditorías internas y externas, de control y de calificación de cartera en la forma que se convenga separadamente con cada una en un Plan aprobado por el Directorio.

14. Al terminar este Anexo, debemos enfatizar que la mayor preocupación del Panel es que la variedad de tareas que el Plan considera, la diversidad de instancias que contiene el organigrama institucional, y el número de personal que pueda asignarse a abordar estas tareas, constituya una seria amenaza de burocratización de la operación funcional. La burocracia conspiraría contra la eficacia del sistema, y lo hace más vulnerable al escurrimiento de influencias indebidas por la inercia que genera.
La tendencia moderna es constituir entidades supervisoras reducidas, con una estructura jerárquica mas bien plana, con un gran desarrollo tecnológico, personal muy calificado en cada área, con remuneraciones de mercado, capacitación continua, fortalecimiento de la autorregulación y detallada información al público sobre el comportamiento de los indicadores financieros y de calidad de la gestión.

ANEXO 4: SOBRE EL FSAP

Distanciamiento de la Normativa Internacional

La crisis detonada por los tres bancos analizados ha dejado de manifiesto el distanciamiento que presentaba RD en el marco de regularización y supervisión consagrado en la normativa internacional.

El Panel ha tenido en consideración la evaluación efectuada por el Financial Sector Assessment Program (FSAP) en el año 2001, para verificar su aplicación a la situación producida en dichos tres bancos.

Como puede apreciarse en un escueto resumen de la evaluación que se hace enseguida, el cumplimiento de los Core Principles de Basilea ha sido o inexistente o muy parcial, en todos aquellos casos relacionados directamente con las deficiencias apreciadas en el comportamiento de los bancos detonantes de la crisis, ello sin perjuicio de que las mismas y otras apreciadas en el conjunto del sistema financiero hacían previsible la ocurrencia de un riesgo sistémico tan pronto como el entorno macroeconómico apuntara a un claro deterioro y se detectaran situaciones fraudulentas de gran magnitud, como efectivamente ocurrió.

Debe considerarse además que los Core Principles constituye, el padrón mínimo de evaluación, si se tiene en cuenta que en varios países su cumplimiento ha sido incluso superado por regulaciones y supervisión más rigurosa con vista a una mayor protección de sus sistemas financieros.

Entrando de lleno la observancia de los principios estándares internacionales, en el caso de la crisis detonada por los tres bancos, el Panel hace la siguiente evaluación:

Observancia de los Estándares y Principios Internacionales.

1. Como se puede observar en el cuadro que sigue, de los 30 BCP que se evalúan (los BCP son 25, pero el N°1 se evalúa separadamente en 6 items), R.D. presenta 5 no cumplidos, 1 materialmente cumplido y 24 materialmente no cumplido, lo que constituye una perfomance poco satisfactoria comparado con otros países de características semejantes.

2. Los 5 principios que se evaluaron como “No Cumplidos” son:

   (i) P.1.5 Protección legal de los supervisores

   (ii) P.11 Riesgo País

(iii) P.14 Auditoría y Controles Internos

(iv) P.20 Supervisión consolidada

(v) P.23 Supervisión Consolidada Global

3. Por otra parte, si se trata de resumir de manera simple y esquemática los problemas o debilidades que llevaron a la crisis de Baninter, Bancrédito y Mercantil, ellos son:

(a) Registros contables inadecuados

(b) Contabilidad paralela y fraudes contables;

(c) Préstamos vinculados

(d) Falta de controles internos

(e) Mala calidad de la cartera de créditos, y bajas provisiones por riesgo de crédito;

(f) Problemas de liquidez y aumento del costo de fondos;

(g) Descalce de monedas en los bancos y deudores;

(h) Bancos off-shore;

(i) Inadecuada supervisión

4. Si se hace un cruce entre las debilidades más importantes detectadas en los tres bancos, se observa que dos de ellos, el 1.3 referido a falta de protección legal de los supervisores y el 11 sobre riesgo país, no tienen una incidencia claramente identificable con los problemas de estos bancos. Por otra parte, el no cumplimiento en el P.14 Auditoría y Controles Internos, el P.20 Supervisión Consolidada; y el P.23 Supervisión Global consolidada, están directamente vinculados con algunos de los problemas detectados, a saber:

- P.14 con problemas de registros contables inadecuados, contabilidad paralela y fraudes, y falta de controles internos.

- P.20 y P.23 con banca off – shore y con créditos a partes vinculados.

5. El resto de los problemas presentes en la crisis de Baninter, Bancrédito y Mercantil, se relacionan “todos” con principios que fueron identificados como materialmente no cumplidos. En efecto, la evaluación de los BCP efectuada el

año 2001 detectó las debilidades del sistema de regulación bancaria que se manifestaron en la crisis de los tres bancos, ya que 5 de los 9 problemas más importantes están asociados a tres principios que fueron identificados como "no cumplidos", y los otros 4 problemas importantes están asociados a 14 principios que fueron identificados como materialmente "no cumplidos".

6. Si se entiende los BCP como una medición de la calidad de la regulación y la supervisión bancaria, (como corresponde hacerlo), y no del sistema bancario, debería concluirse que los principales problemas de los tres bancos en crisis están relacionados con problemas de no cumplimiento o de incumplimiento significativo de la regulación y supervisión bancarias en República Dominicana en relación con el bench mark internacional que son los BCP.

Core Principle	C	MC	MNC	NC	NA
1.- Objectives, autonomy					
Resources powers					
1.1 Objectives			√		
1.2 Independence			√		
1.3 Legal framework			√		
1.4 Enforcement powers			√		
1.5 Legal protection				√	
1.6 Information sharing			√		
2.- Permissible activities		√			
3.- Licensing criteria			√		
4.- Ownership			√		
5.- Investment Criteria			√		
6.- Capital adequacy			√		
7.- Credit policies			√		
8.- Loan evaluation			√		
9.- Large exposure			√		
10.- Connected lending			√		
11.- Country risk				√	
12.- Market risks			√		
13.- Other risks			√		
14.- Internal control and audit				√	
15.- Money laundering			√		
16.- On-site and off-site supervision		√			
17.- Bank management			√		
18.- Off-site supervision			√		
19.- Validation of information			√		
20.- Consolidated supervision				√	
21.- Accounting standars			√		

22.- Remedial measures			√		
23.- Global consolidated supervision			√		
24.- Host country supervision			√		
25.- Sup/foreign establishments			√		

C : Cumplido
MC : Materialmente cumplido
MNC: Materialmente no cumplido
NC : No cumplido
NA : No aplicable

Observaciones de las Autoridades de la República Dominicana al FSAP

1. La reacción de las autoridades dominicanas fue reconocer las debilidades del país en lo relativo a la autonomía y fortaleza del supervisor, es decir, básicamente el principio 1 (en sus distintos sub principios), pero sostuvieron que todo el resto debería clasificarse como materialmente cumplido, en sustitución del materialmente no cumplido que le otorgaron los evaluadores. Esta diferencia no es trivial, toda vez que tiene que ver con la importancia de las debilidades observadas, o bien con la efectividad de las medidas ya tomadas por las autoridades para superar los problemas y alcanzar el objetivo perseguido en el principio[2].

2. Específicamente las autoridades dominicanas expresaron que el momento en que se efectuó la evaluación (fecha de corte) no se alcanzaba a reconocer los esfuerzos realizados por la SB en el área de evaluación de la calidad de activos y solvencia de los bancos, así como en la verificación de procedimientos, políticas, y guías, y la capacidad propia de la administración de los bancos. Sostenían igualmente que la evaluación no considera la participación de la SB en los cambios de normas de evaluación de activos, ni las acciones orientadas a evaluar los riesgos sobre bases consolidadas y las operaciones transnacionales.

3. De igual forma, las autoridades dominicanas expresaron su desacuerdo con el carácter reactivo (y no anticipatorio) y formal (de cumplimiento de normas), de la supervisión en el país, y señalaron que se hacían revisiones en situ planificadas cuidadosamente, orientadas a realizar evaluaciones de activos en profundidad, a revisar pasivos, liquidez y adecuación de capital, así como los items fuera de balance, y en general todos aquellos aspectos relacionados con la estabilidad y seguridad de los bancos, buscando indicadores que dieran “alertas tempranas” a la autoridad para corregir oportunamente cualquier situación de debilidad

[2] Es conveniente precisar que la expresión “materialmente no cumplido” se aplica a los casos en que existen pocos progresos o ellos parecen insuficientes o hacen dudar de la capacidad de la autoridad para lograr los objetivos buscados en el principio respectivo.

detectada. Sostenían asimismo, que para realizar todas estas mejoras contaban con un Programa BID – FOMIN y con asesores externos de primer nivel.

4. La crisis de los tres bancos, que afloró casi dos años después de la evaluación de los BCP, refleja que los esfuerzos realizados no fueron suficientes para evitar la crisis o para mitigar su efecto (+ del 20 % del PIB). Aún considerando que las mejoras en la supervisión bancaria siempre son lentas y graduales, los hechos muestran que al momento de la crisis los esfuerzos desplegados por las autoridades dominicanas no habían conseguido el efecto buscado.

5. Para la recuperación de una situación deficitaria en materia de supervisión bancaria, es fundamental atender las recomendaciones razonadas de quienes procuran hacer un análisis objetivo de la situación, lo que en opinión del Panel se hizo por las misiones y expertos contratados al efecto. Por su parte, las autoridades dominicanas aparecieron en una suerte de defensa corporativa que como se sabe, es contraproducente al objetivo que se pretende lograr, que no es otro que darle fortaleza al sistema regulador y supervisor para que no irrogue pérdidas al Estado y a los depositantes.

ANEXO 5: CONTABILIDAD PARALELA

5.A Simulación de los Registros Contables con un 'Banco Paralelo'

Para facilitar el entendimiento de cómo ocurrían las operaciones no registradas en los libros, conocido como "banco paralelo" o "contabilidad paralela", presentaremos una simulación de un banco con una operación bastante simple.

En el caso presente, con pequeñas variaciones, el método utilizado consistía en reducir pasivos para esconder las operaciones que no podían ser mostradas, ya sea gastos o asistencias financieras que por sus características no podían quedar en los registros oficiales. También, con la misma finalidad se ha utilizado, como procedimiento, en otras experiencias conocidas, el mantener el nivel de pasivos intactos, y, a cambio, se crean activos cuyo valor libro es superior a su valor económico.

De esta manera, si los controladores, decidían, por ejemplo, comprar una empresa con recursos del banco, pagaban la adquisición con un cheque emitido de su cuenta. Esta cuenta no tenía fondos suficientes; sin embargo el cheque era pagado. Este valor representado por una cuenta de depósito con saldo deudor, debería transformarse en una operación de crédito, (descubierto en cuenta corriente), pero el sistema implantado en la administración del Banco, hacía que para el ajuste de los registros contables, se transfirieran depósitos escogidos aleatoriamente para cubrir el saldo deudor de esta cuenta. Esto explica el por qué el tamaño del Banco Oficial disminuía.

El banco usado en el ejemplo, conforme al cuadro nº 1, tiene en su activo, solo caja y operaciones de crédito y en su pasivo depósitos y patrimonio líquido.

En el cuadro nº 2, una empresa vinculada efectúa un sobregiro o descubierto en cuenta. Los depósitos en ese momento continúan en el mismo valor, disminuyendo el saldo existente en la caja del banco, y registrándose entonces una operación de crédito. En la práctica existe una transferencia de caja para operaciones de crédito.

En el cuadro nº 3 a, la administración central a través del sistema computacional, transfiere contablemente recursos de los depositantes contra la cuenta de depósitos que está sobregirada, disminuyéndose así el valor de los depósitos y eliminando el valor del sobregiro.
En el cuadro nº 3 b se muestra una simulación de lo que sería el "banco paralelo", con la única operación antes indicada. Habría así una operación de crédito junto con pasivos del mismo monto provenientes del Banco Oficial.
En el cuadro nº 4, al final de la operación, cuando son transferidos de nuevo hacia el banco oficial los valores que fueron sacados por el sobregiro, tienen la

particularidad, del retorno de los depósito a su cuenta original, en una cuenta titulada clientes TE (tratamiento especial) y los sobregiros efectuados quedan registrados como operaciones complementarias del pasivo con signo negativo.

Estos procedimientos permiten que el banco quede con un tamaño menor de lo que es, en la realidad, manteniéndose el método de compensar los sobregiros con las cuentas de depósitos; y a la vez todos los pasivos están registrados en el Banco Oficial. Así es como los depositantes que se presentan en las sucursales para retirar sus depósitos pueden hacerlo sin dificultad.

En los casos en que las cuentas sobregiradas eran usadas para pagar los gastos de los ejecutivos o accionistas o para otras finalidades, el procedimiento era el mismo.

S I M U L A C I O N

CUADRO Nº 1

Banco Oficial - Primer Momento **U$**

ACTIVO		PASIVO	
ESPECIFICACIONES	VALOR	ESPECIFICACIONES	VALOR
CAJA	20	DEPÓSITOS	85
OPERACIONES DE CRÉDITO	80	Capital y Reservas	15
TOTAL	100	TOTAL	100

CUADRO Nº 2

Banco Oficial - Empresa Vinculada efectúa Sobregiro **U$**

ACTIVO		PASIVO	
ESPECIFICACIONES	VALOR	ESPECIFICACIONES	VALOR
CAJA	0	DEPÓSITOS	85
		Clientes Normales	85
OPERACIONES DE CRÉDITO	100	Capital y Reservas	15
Clientes Normales	80		
Empresa Vinculada Sobregiro	20		
TOTAL	100	TOTAL	100

CUADRO Nº 3 a

Transferencia de Depósitos para Eliminar Sobregiros: Situación Banco Oficial U$

ACTIVO		PASIVO	
ESPECIFICACIONES	VALOR	ESPECIFICACIONES	VALOR
CAJA	0	DEPÓSITOS	65
		Clientes Normales	65
OPERACIONES DE CRÉDITO	80		
Clientes Normales	80		
Empresa Vinculada Sobregiro	0	Capitales y Reservas	15
TOTAL	80	TOTAL	80

CUADRO Nº 3 b

Transferencia de Depósitos para Eliminar Sobregiros: Situación Banco Paralelo U$

ACTIVO		PASIVO	
ESPECIFICACIONES	VALOR	ESPECIFICACIONES	VALOR
CAJA	0	Pasivo Banco Oficial	20
OPERACIONES DE CRÉDITO	20	Capital y Reservas	0
Empresa Vinculada Sobregiro	20		
TOTAL	20	TOTAL	20

CUADRO 4

Retorno Operación Cuenta Corriente y Finanzas Empresariales **U$**

ACTIVO		PASIVO	
ESPECIFICACIONES	**VALOR**	**ESPECIFICACIONES**	**VALOR**
CAJA	0	DEPÓSITOS	85
		Clientes Normales	65
		Cliente TE (Tratamiento Especial)	20
OPERACIONES DE CRÉDITO	80		
Clientes Normales	80	Finanzas Empresariales (menos)	20
Empresa Vinculada Sobregiro	0	Capital y Reservas	15
TOTAL	80	TOTAL	80

5.B Contabilidad Paralela Del Baninter

Conforme a archivos a los que tuvo acceso el Panel, y de los cuales hacemos en este relato en algunos casos descripción literal de sus contenidos, se ha podido conocer más en detalle los mecanismos utilizados por el Baninter para mantener la contabilidad paralela, que permitía funcionar con un sistema de registro automático que ocultaba una serie de operaciones que originaban sobregiros en cuentas corrientes determinadas y que era ocultado al cierre del día con la transferencia de depósitos del banco a los libros de dicho sistema llamado "Interbanco".

No obstante, la imprecisión de la fecha en que esto estuvo en aplicación, de acuerdo a tales archivos, esto operó desde 1989 hasta el 21 de Marzo de 2003. Se pudo determinar que este sistema fue utilizado para ocultar gastos y la descapitalización, evadir el mantenimiento de las reservas requeridas por el encaje legal, financiar negocios y actividades de vinculados, pagar una abultada nómina a los principales ejecutivos y mantener un nivel de gastos millonarios, entre otros destinos.

El sofisticado sistema ideado fue creando diversas cuentas corrientes utilizadas, con las denominaciones sucesivas de " Consultoría Externa ", " Inversiones Empresariales ", " Finanza Empresarial "; " Cuenta resultados ". Esta última cuenta acumula el registro histórico de las operaciones que originaban sobregiros

fuera de los libros oficiales del Baninter, el cual habría alcanzado a RD$ 48.789 millones al 21 de Marzo del 2003.

Este sistema se fue ampliando de manera considerable a partir de 1998, cuando los activos improductivos del banco se incrementaron a través de fusiones y la colocación de recursos a empresas vinculadas y/o relacionadas, y la necesidad de conformar una estructura financiera, que permitió presentar una sólida y reputada imagen en el país y ante organismos internacionales, lo cual inclusive lo hizo merecedor de financiamiento por parte de la IFC y la DEG Alemana, convirtiéndose esta última en inversionista.

Se informó que existían listados de personas favorecidas con las operaciones realizadas y registradas partidas de donaciones, contribuciones, gastos diversos del personal, y otras.

Otras operaciones paralelas informales de importancia dicen relación con las Off Shore. En estas se operaba a través de una Compañía Alta Financial Corp. desde 1977 bajo las leyes de las Islas Vírgenes Británicas con la finalidad de proveer apoyo como " Money Transmiter". Esta empresa estaba registrada por la Oficina Office of Comptroller, Department of Banking and Finance del Estado de Florida. El manejo fuera de libros de Alta Financial permitió la polarización de los depósitos de los clientes, recibiendo depósitos en pesos para comprar dólares y abrir certificados en la misma moneda. Estos dólares no fueron adquiridos pero el Banco emitió Compromisos de Pago en dólares, aumentando así el riesgo cambiario.

ANEXO 6: ACCIONES LEGALES

1. El informe solicitado al abogado patrocinante de esas acciones, después de una entrevista, expresa en síntesis en el caso Baninter que:

- Los querellados son Ramón Baéz Figueroa, Marcos Baéz Cocco, Luis Alvarez Renta, Vivian Lubrano de Castillo y Jesús María Troncoso Ferrua, por Falsedad de Escritura Pública o Auténtica de Comercio o de Banco; Uso de documentos falsos; Estafa Agravada; Abuso de Confianza Agravada; Alteración y Manipulación de datos y documentos, Elaboración y Aprobación de Balances y Estados Financieros adulterado o falsos; Violación a la Ley de Cheques y Violación sobre lavado de Activos provenientes de drogas y otras infracciones, e incremento ilícito del patrimonio.

- Se presentó formal querella el 21 de Mayo del 2003, resultando Juez apoderado el del 7º Juzgado de Instrucción del Distrito Nacional, quien después de un largo proceso de investigación conoció el pedimento de fianza de los inculpados Ramón Báez y Marcos Bàez, la que fue aplazada, y de lo que apelaron los afectados, lo que dio lugar a una "*sentencia histórica"* de la Cámara de Calificación del Distrito Nacional (Corte de Apelación Penal) que otorgó la fianza a los inculpados con fecha 23 de Diciembre de 2004.- Esto significó que tales inculpados pudieran en corto plazo obtener su libertad.

- Se ejerció por los querellantes contra la referida decisión un recurso de casación ante la Corte Suprema, y enseguida se pidió la suspensión de la ejecución de la sentencia de la Cámara de Calificación que recién se mencionó, lo cual no ha sido fallado aún por dicha Corte.

- Posteriormente, los abogados defensores de los querellados presentaron declaración de inhabilidad por causa de sospecha legítima en contra del Juez del 7º Juzgado, lo que fue rechazado por la Corte Suprema, y enseguida presentaron recusación en contra del citado juez, pidiendo fijación de fianza, la que fue fijada el 14/04/04 en 5.000.000 de pesos, la que fue pagada de inmediato.

- Siguieron los escritos y el proceso con varios trámites, de los cuales el de mayor relevancia fue la presentación por los abogados de la Autoridad Monetaria querellante, una recusación en contra de los miembros de la primera Cámara Penal de la Corte de Apelaciones, cuya decisión está pendiente de resolución por la Corte Suprema. También están pendientes apelaciones de la autoridad monetaria en contra de la resolución que no dio lugar a la incriminación de los querellados Luis Alvarez Renta, Vivian Lubrano de Castillo y Jesús María Troncoso, y por parte de los abogados de

los co-acusados Ramón y Marcos Báez contra la providencia que envía a éstos últimos ante el tribunal criminal.

2. En el caso BANCREDITO se señala que:

- Los querellados son Manuel Arturo Pellerano Peña y Juan Felipe Mendoza Gómez, por las mismas causales invocadas en el caso Baninter, salvo en lo relativo a adulteración y falsedad de los Balances y Estados Financieros y violación de las leyes de cheques y de lavado de activos.

- Se presentó formal querella el 27 de Noviembre de 2003 ante el Sexto Juzgado de primera instancia del Distrito Nacional, y ante el Procurador Fiscal del Distrito Nacional. Este último dispuso que el referido juzgado no era competente para conocer el caso, ante lo cual los abogados de la autoridad monetaria interponen querella directa ante el Juez Coordinador de los juzgados de instrucción del Distrito Nacional, respecto de lo cual, a su vez, los abogados de los acusados reaccionan elevando una instancia de oposición a la querella interpuesta por la autoridad monetaria. Después se siguen numerosas acciones y escritos, como los de la comparecencia al juzgado de los señores José Enrique Lois y José Antonio Cross y la consiguiente interrogación. Continúan enseguida las comparecencias e interrogatorios del Sr. Carlos Ramírez en su condición de querellante, del funcionario del B. Central Sr. Ramón Alejandro Rosario García, la de los inculpados Manuel Arturo Pellerano y Juan Felipe Mendoza. Estos últimos presentan un escrito de oposición a la querella, y posteriormente solicitan la decisión de cuestiones previas al ejercicio de la acción pública. Más adelante, los mismos, no comparecen a una citación judicial, y posteriormente solicitan aplazamiento de interrogatorios, lo cual es objeto de escritos e impugnación por los abogados de la autoridad monetaria.

- Se destaca en el informe de los abogados de los querellantes que don Manuel Arturo Pellerano no ha comparecido ni amigablemente ni por la vía del constreñimiento.

3. Con respecto al Banco Mercantil, por su parte, se señala en resumen que:

- Los querellados son Andrés Alejandro Aybar Báez, Evelyn Altagracia Pérez, Eduardo Jacinto Alejandro de Castro, Ramón Aref Henríquez, José Manuel Mateo Contreras, Rafael Maximiliano Moya.

- Las causales son las mismas del Baninter, con la sola excepción de la infracción de las leyes de cheques y lavado de activos.

- Esta querella se inició recientemente el 16 de Abril del 2004 y está en la fase de designación del juez instructor.

Desarrollo del Proceso Judicial B A N I N T E R

4. Se inicia con la denuncia el 16 de Mayo de 2003 e inmediatamente se dicta orden de arresto en contra de los cinco inculpados, presentándose la querella el 21/05/2003, la que debe ratificarse el 10/06/03, y posteriormente el 02/07/03 se formaliza querella suplementaria "*con constitución en parte civil "* con lo cual se inician también los procedimientos para el pago de las indemnizaciones correspondientes. Se dicta auto de requerimiento, y el 29/09/03 se designa perito como asesor especializado en contabilidad bancaria.

5. Se fija por el Juez Instructor vistas para conocer de la libertad provisional bajo fianza solicitada por los dos inculpados que habían quedado arrestados. Ante ello, los querellados presentan solicitud de sobreseimiento, y enseguida una declinatoria (recusación contra el juez) y de apelación contra sus decisiones ante la Cámara de Calificación (cuerpo colegiado compuesto de tres jueces) la que con fecha 19/12/2003, (siete meses después del encarcelamiento) otorga la libertad bajo fianza de los querellados. Ante ello el BC y la Superintendencia presentan recurso de casación ante la Corte Suprema.

6. La Corte Suprema rechaza la recusación interpuesta en contra del Juez Instructor. Este envía a procesamiento a los dos principales inculpados y resuelve que no corresponde persecución criminal en contra de los otros tres, de lo que apelan el B.C, la Superintendencia, y el Baninter, representado por la Comisión Liquidadora. Están pendientes de resolución ante la Cámara de Calificación recursos de apelación en contra del Juez Instructor por ambas partes que se estiman perjudicadas por determinadas resoluciones.

7. Las medidas de incautación de bienes y designación de administrador para ello, han sido individualizadas en la parte el capítulo III sobre materias judiciales contenido en lo principal de este informe. La última incautación se produjo el 18/09/03. La Editora incautada presentó recurso de amparo. Por sentencia de 29/07/03 se ordenó la reposición de dicha editora a manos de su dueño, la cual fue apelada por el B.C., la Superintendencia de Bancos y Baninter. Se sucedieron entonces, demanda en referimiento, apelación, suspensión de la ejecución de la sentencia, la confirmación de la sentencia aludida por la Corte de Apelaciones, la revocación de la suspensión de ejecución y finalmente un recurso de casación sobre estas resoluciones, que está pendiente de fallo.

8. Para mayor inseguridad del destino de estos juicios uno de los querellados ha interpuesto dos recursos de inconstitucionalidad en contra de las decisiones adoptadas por la Junta Monetaria, que están pendientes en la Suprema Corte de

Justicia. Valga señalar que de acogerse estos recursos se volvería a una situación que deja sin efecto todo lo obrado.

Desarrollo del Proceso Judicial BANCREDITO

9. Se inicia con la querella en contra de los dos inculpados el 27/11/03 y el 12/01/04 es acompañada de otra querella presentada por una persona, y enseguida querellas interpuestas por decenas de ahorristas y depositantes. El 23/01/04 ocurre como un hecho especial que el Procurador Fiscal del Distrito Nacional, siendo representante del Estado, dictaminó desestimar la querella interpuesta por el B.C. y la Superintendencia, y éstas últimas proceden a reiterar la querella ante el Juez Coordinador de los Juzgados de Instrucción del Distrito Nacional, el que lo derivó al sexto juzgado. Los querellados solicitan la designación de un Juez de Amparo para que conozca de la demanda que van a interponer en contra del B.C y la Superintendencia.

10. El 23/02/04 un grupo de ahorristas interpone una acción de amparo en contra de la Junta Monetaria, el B.C. y la Superintendencia. Se siguen de ello varias actuaciones procesales, hasta que el 07/05/04 una determinada Empresa emplaza a dichas Instituciones para que comparezcan a imponerse de una demanda en la que se solicita una indemnización y reparación por daños y perjuicios ascendentes a la suma de veinte mil millones de pesos dominicanos (RD $ 20.000.000.000).

11. Por su parte, el 28/05/04 y a propósito del embargo hecho por un grupo de ahorristas y depositantes de las empresas vinculadas a los querellados se interpuso por los querellantes una demanda a breve término en procura de obtener el descongelamiento o levantamiento del embargo que afecta a una parte de los recursos del BC en manos de terceros.

Desarrollo del Proceso Judicial BANCO MERCANTIL

12. Este es el más reciente de los procesos, en el que se presenta querella con constitución en parte civil (acción conjunta y paralela en lo penal y civil) con fecha 24/03/04 y se suceden enseguida una serie de interrogatorios, de los cuales se deriva el 07/05/04 que el Procurador Fiscal ordena el procesamiento de los inculpados, y, por su parte, la concurrencia a declarar de los más altos funcionarios del B.C. y de la Superintendencia, además del auditor designado para la realización de la auditoría forense al Mercantil.

Conclusiones Sobre las Acciones Judiciales:

13. El Panel ha estimado necesario hacer el relato anterior para demostrar no sólo por el mérito del mismo, en cuanto a la cantidad de instancias y de procedimientos que se llevan a cabo, sino que también para poder afirmar por las indagaciones efectuadas sobre el curso de los procesos judiciales, que éstos en tales casos, sea en lo penal como en lo civil, serán de muy prolongada tramitación. Se desarrollan numerosas citaciones a las partes y testigos, se conoce y se perician documentos, se plantean una profusión de escritos principales e incidentales, y se conoce y resuelve todo esto en diversas instancias sucesivas, en las que participan juzgados de primera instancia, el Fiscal del Distrito Nacional, los tribunales de Apelación y la Corte Suprema.
Esta prolongación se desarrolla mediando libertad bajo fianza de los inculpados y con escasas medidas precautorias y finales eficaces para la recuperación de los activos comprometidos y la indemnización de los perjuicios causados.

14. Es convicción del Panel que la falta de una legislación especial sobre los delitos económicos, que sea expedita y fuertemente sancionatoria, no hará fácil disuadir para el futuro la ocurrencia de hechos como los producidos, como tampoco la recuperación oportuna de los activos afectados y el resarcimiento de los perjuicios causados.

ANEXO 7: LAS NUEVAS REGULACIONES DICTADAS

ASPECTOS DE ESPECIAL PREOCUPACIÓN SOBRE ADECUACIÓN DE CAPITAL, ESTADOS FINANCIEROS CONSOLIDADOS, DISOLUCIÓN, FONDO DE CONTINGENCIA Y LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS.

Adecuación Patrimonial – Capitales Mínimos

1. Las normas vigentes anteriores a Ley 183/02, establecían un coeficiente de solvencia del 10% sobre los activos ponderados por riesgo, sin incluir ningún requerimiento adicional por riesgos de mercado, tasa de interés ni tipo de cambio (En junio/2001 entra en vigencia, la resolución que incorpora requerimientos de capital sobre estos riesgos).
   Asimismo se consideraba como activo sin riesgo a los títulos crediticios o garantizados por el Estado, influido por la bonanza de la economía del país en esos años, pero alejándose de las normas internacionales, y las contingencias se ponderan solo por el 40% cuando las fianzas y avales tienen el mismo riesgo de un crédito otorgado y por lo tanto deberían ponderar al 100%.

2. La debilidad mayor en opinión del Panel que este indicador no se aplica a los activos consolidados, por lo tanto deja fuera de su cálculo los riesgos de las demás empresas financieras y del grupo económico. De la misma manera impacta en la debilidad de las exigencias de capital, la falta de un adecuado cumplimiento de las clasificaciones de la cartera de préstamos y su efecto en el bajo provisionamiento.
   Frente a estas falencias, solo se computaba el capital pagado y las reservas legales, no admitiéndose las deudas subordinadas ni las acciones preferidas como capital secundario.

3. Resulta relevante observar que la determinación del índice de solvencia es calculado por la Superintendencia, mediante el instructivo emitido, lo cual quitaba responsabilidad a los bancos por los errores o incumplimientos normativos e impedía sancionar de una manera más efectiva la información falsa emitida, ya que solo cuando se hacía la visita de inspección anual, se podía comprobar el valor actualizado del capital exigido, con el riesgo de llegar tarde para remediar las causas.

4. A partir de la Ley 183-02 y el reglamento correspondiente de Adecuación Patrimonial, se incorporan las prácticas internacionales, cubriendo algunas deficiencias de la normativa anterior.
   Es así que se adiciona al capital primario, (capital pagado, utilidades no distribuibles, reserva legal y estatutarias, primas de acciones y acciones

preferidas limitadas y condicionadas) el capital secundario aceptable hasta el 25% del capital primario y a partir de diciembre de 2004 el 100% del mismo.

5. De estos dos conceptos se deduce un listado de partidas ajustadas a las prácticas internacionales, y se obliga a contabilizar los faltantes de provisiones, castigos no efectuados y otros cargos, una vez reconocidos, inmediatamente en los resultados.

6. En las ponderaciones de los activos según su grado de riesgo, se mantiene la ponderación de 0% de riesgo a los títulos crediticios o garantizados por el Estado Dominicano, alejándose de las normas internacionales, aspecto este que en el momento actual sirve para muestra del efecto negativo que puede llegar a impactar en la solvencia del sistema financiero.
   En la ponderación de las operaciones contingentes se valúa con 100% los avales y fianzas corrigiendo la mala imputación de las viejas normas.

7. Las entidades deberán calcular y remitir mensualmente el coeficiente de solvencia y deberá estar firmada por un funcionario del área financiera específicamente autorizado por el Consejo Directivo, dejando claramente la responsabilidad en el cumplimiento del índice normado a las autoridades de la entidad financiera quedando sujeta a sanciones por tal motivo.

8. Se define que los bancos múltiples con sucursales y agencias en el exterior, deberán calcular su índice de solvencia en base a sus estados consolidados, pero sin desagregar este concepto, lo que aparece como restrictivo, ya que en caso de pertenecer a un Grupo Económico, lo importante sería una consolidación integral del mismo, y una determinación especifica para el índice de solvencia de todo el grupo.

9. Este último aspecto concentra la mayor atención en el Panel, ya que los Grupos Económicos que mayoritariamente poseen entidades de intermediación, resultan de difícil evaluación al momento de establecer su solvencia global, y en este aspecto la verificación de que en forma consolidada se cumpla con el coeficiente de solvencia, aporta un indicador preciso al respecto.

Estados Financieros Consolidados

10. Las normas relativas a los Estados Financieros Consolidados eran una de las falencias señalada en todos los documentos de los asesores externos anterior a la Ley 183/02, e impactaba con singular importancia el conocimiento correcto de la solvencia de las instituciones y del sistema financiero ya que la concentración de grandes deudores integrantes de grupos financieros y económicos resultaba de elevado riesgo frente a la ausencia de normas relativas a su consolidación.

El Panel entiende que esta fue una de las razones que incidió en la crisis bancaria de 2003, ya que no fue posible determinar la verdadera solvencia de los grupos controladores, quizá también por la falta de información de todas las empresas que formaban parte del grupo económico y financiero, como por la ausencia de normas que exigieran su consolidación.

11. A partir de la Ley 183-02 se incorpora el concepto de supervisión consolidada de una entidad financiera con entidades de apoyo y de servicios conexos o con otras entidades nacionales o extranjeras, obligando a presentar balances consolidados de todas las entidades vinculadas consolidables.
El reglamento correspondiente que tendrá vigencia a partir del 30/Junio/2004 contiene un buena definición de quien es el controlador de una sociedad y de las distintas situaciones de Grupo de Riesgo , Grupo Económico y Grupo Financiero, para llegar a las entidades vinculadas consolidables.

12. La periodicidad está planteada en forma mensual y el cierre de ejercicio con dictamen de auditoría externa.
La homogeneidad esta planteada obligatoriamente ya que deben tener las entidades la misma fecha de cierre de ejercicios anuales.
La publicidad también es exigida en forma trimestral, a través de su publicación en periódicos, incluyendo en el del cierre sus notas complementarias, el dictamen del auditor externo y la carta de gerencia.

13. El procedimiento de consolidación está de acuerdo a normas internacionales, con detalles ejemplificativos y genéricos de las eliminaciones que deben ajustar los estados, dejando constancia de todo ello en notas a los estados contables.
El controlador deberá elaborar y publicar los estados financieros consolidados del grupo financiero, donde sus integrantes mantienen preponderantemente actividades de índole financiera, implique esta intermediación o no , actividades de apoyo, conexas o coligada**.**

14. El Panel estima que esta reglamentación representa un avance importante para verificar la situación patrimonial del grupo financiero, pero resulta necesario destacar la ausencia respecto de la información del consolidado total del grupo económico, que incluye al resto de empresas no financieras, de tal manera de intentar conocer la situación integral del grupo.
Se considera importante separar la consolidación de las entidades que integran el grupo financiero, tal como el reglamento obliga, pero también es necesario tener un resultado global del grupo económico, exigiendo la consolidación general de todas las empresas que están bajo el controlador.

Disolución - Fondo de Contingencia –Ley de Prevención de Riesgos

15. La ley anterior al 2002, facultaba a los supervisores a tomar todo tipo de medidas pero cuando las entidades habían caído por debajo del coeficiente de solvencia exigido y la posibilidad de recapitalización era inexistente.

    Asimismo, la falta de instrumentos que facilitaran la transferencia de bancos con problemas, en la ley anterior, favoreció la utilización de fusiones y absorciones de bancos débiles, como estrategia para el crecimiento, sin una adecuada supervisión.

16. Las franquicias otorgadas en esos procesos no debieron ser tomadas como sustituto de una estrategia de resolución de bancos, ya que en ocasiones lo único que se lograba era incrementar los riesgos, sin un adecuado incremento en los capitales.
    Si a estas debilidades se le agrega la posibilidad del fraude informático, frente a una falta de supervisión integral de la solvencia de los bancos, se conformó un cóctel explosivo que tuvo su manifestación concreta con la crisis del Baninter.

17. Los procedimientos incorporados en la Ley 183-Dic 2002 vinculados a la Disolución de las entidades y Fondo de Contingencia , es decir todo lo referido a los procedimientos de salida del sistema, también llamado resolución de los bancos en problema, está de acuerdo con las normas y prácticas internacionales, es decir que contempla:

    - Exclusión de Activos y Pasivos tratando de cubrir las obligaciones privilegiadas de primer orden y de segundo orden, previamente definidas.

    - Facultades al supervisor para registrar los castigos, reservas, provisiones y demás ajustes a la fecha de la resolución.

    - Autoriza la estructura de fideicomiso con titularización.

    - Fondo de Contingencia con el aporte obligatorio de las entidades.

    - Alternativas de facilitación de Fondos limitados para la resolución, por el método de “menor costo”.

18. Sin embargo, salvo por el hecho de que en estos aspectos no se había aprobado el reglamento correspondiente, las autoridades no utilizaron ningunas de las alternativas previstas en la ley y se volcaron a la última instancia, es decir la liquidación administrativa.

19. Asimismo, no se cumplió con dicha Ley, que en estos casos obliga a pagar solo los depósitos garantizados hasta RD$ 500.000 por depositante y hasta el 30 %

del total de las obligaciones privilegiadas, y se abonó a la totalidad de los depositantes, excepto los vinculados y relacionados, cualquiera fuera el lugar o la subsidiaria donde lo invirtió.

20. Para fortalecer la administración monetaria y financiera, se ha aprobado la Ley 92- 2004 de Prevención de Riesgos, que incorpora un marco de excepción, para el caso de apoyo a entidades de intermediación que puedan provocar riesgo sistémico.
Se crea el Fondo de Capitalización Bancaria, que podrá: - capitalizar a las entidades, -compensar activos o la garantía de depósitos. Estos desembolsos son limitados hasta el total de las obligaciones privilegiadas de primer orden.

Las entidades tendrán que aportar a este nuevo Fondo, un 0,17 % anual, en forma trimestral sobre el total de las captaciones del público en depósitos. Acá se advierte que los bancos tendrán dos tipos de aportes, el correspondiente al Fondo de Contingencia y este al Fondo de Capitalización Bancaria, ambos con cargo a pérdidas, lo que implica un incremento directo en la tasa activa del sistema.

21. También se contempla la posibilidad de participar en la exclusión de Activos y Pasivos, aportando los activos necesarios para constituir el capital de la nueva entidad, contratando un equipo profesional para la gestión de la entidad por un plazo no mayor a dos años, siguiendo en esto reconocidas prácticas internacionales.

22. Sin embargo en el Art.10 de esta ley, se define que si la entidad de riesgo sistémico, es considerada no viable y que ninguna entidad está dispuesta a adquirir las obligaciones privilegiadas, el Fondo de Consolidación Bancaria procederá a honrar todos los depósitos en un plazo de treinta días, sin definir si en este caso también se aplica el monto máximo del Art. 5, del total de obligaciones privilegiadas de primer orden. Sí aclara, que no se considerarán los depósitos correspondientes a las operaciones off-shore.

Prestamista de Última Instancia

23. Las normas relacionadas con la función de prestamista de última instancia están consideradas como participes de la Red de Seguridad de los Sistemas Financieros, y en ese carácter se analiza el Reglamento aprobado respecto de lo establecido en la Ley 183-02, con una buena estructura de condiciones generales, límites y garantías.

25.- En la definición de los criterios de elegibilidad para optar por solicitar asistencia de última instancia, se exigen demasiados requisitos en aspectos que pueden no tener relación con la liquidez solicitada. Por ejemplo, no estar en mora con el Fondo de Contingencia, o más serio aún, mostrar un indicador de Solvencia no

inferior al nivel establecido, lo que significa que si una entidad está con un indicador de 9,99%, no podría acceder a dichas líneas crediticias: En estos casos, la experiencia de otros países hace recomendable establecer un porcentaje determinado de tolerancia, por ejemplo un porcentaje superior al 70 % del indicador de Solvencia mínimo establecido, para tener una definición concreta de quien puede acceder y quien no.

26. Se fija, asimismo, un límite máximo de hasta a una vez y media (1,5) del capital pagado, sin diferenciar este valor entre ocasiones normales y aquellas de crisis sistémicas, donde podría resultar necesario flexibilizar mediante algún mecanismo de excepción ese límite, al menos transitoriamente.
Es importante recordar lo señalado en el acápite correspondiente del Capítulo III de este Informe, referido a que en la crisis del 2003, a pesar de lo que estaba establecido en la ley, se superó varias veces el valor límite en el caso del Baninter, por lo que la falta de apego a la ley representa una debilidad institucional concreta a corregir.
Así mismo se establece como plazo fijado para su renovación máxima, el de 90 días (30 días por 3 veces consecutivas), no dejando alternativa para el caso de crisis sistémica para alargar dichos plazos, situación ésta muy concreta y que la práctica internacional ha utilizado con muy buenos resultados, ya que no sirve de nada restringir esos plazos si el riesgo sistémico permanece más allá de ese plazo máximo, por lo que conviene dejar algo mas abierto ese plazo, hasta el momento en que las autoridades estimen que el riesgo de crisis sistémica ha sido superado.

ANEXO 8: ASISTENCIA DE LIQUIDEZ POR B.C.

1. En cuanto a la forma de autorizar la asistencia financiera mediante redescuentos, la Junta Monetaria ha dictado diversas resoluciones, que fueron proporcionadas al Panel desde las dictadas el 18/12/2000. Con anterioridad, mediante resolución de 16/02/1995 se autorizó la creación del Comité de Mercado que puede decidir sobre cualquier aspecto relacionado con las operaciones de mercado abierto del B.C.. Por resolución de 14/12/2000 se autorizó al B.C. para establecer un mecanismo de mesa de dinero con el objetivo entre otros " de lograr adecuados niveles de liquidez bancaria ".
   El 19/07/2001 se dicta una resolución que entre otras materias señala " 3. Autorizar al Banco Central de la República Dominicana a conceder facilidades de adelantos de liquidez, al amparo de sus funciones de prestamista de última instancia, a los bancos comerciales de servicios múltiples que registren baja de depósitos y cuya demanda de recursos no se haya podido satisfacer en el mercado intercambiario y en la mesa dinero, a través de la función de intermediación. Estas facilidades podrán ser otorgadas conforme al cumplimiento de determinadas condiciones".

2. Entre las indicadas condiciones están las del plazo de 1 a 7 días renovables hasta 3 veces en un mes, y si la institución usa esa facilidad no podrá hacer uso de ésta en los próximos 6 meses; con la garantía de pagarés por un monto equivalente al 125% del monto adeudado; recibir facilidades hasta un monto máximo de 30% de su capital; y su otorgamiento deberá estar precedido de una evaluación del Departamento Financiero, el que la someterá para su aprobación al Comité de Descuento o al Comité de Mercado Abierto; y los bancos beneficiarios no podrán aumentar sus carteras de préstamos mientras se encuentre vigente la facilidad otorgada por el B.C.

3. Mediante resolución de 19/07/2001 se limitaron los adelantos de liquidez por un monto que no podía exceder del 1% de los depósitos totales; los que serían otorgados como parte de las funciones de la mesa de dinero.

4. Por resolución de 12/09/2002 se autorizó al Comité de Mercado Abierto (COMA) para flexibilizar transitoriamente por un plazo de 3 meses los parámetros establecidos en las resoluciones de 19/07/2001, indicadas, hasta un monto global equivalente al 3% de los depósitos totales de los bancos comerciales de servicios múltiples en situación de escasa liquidez, que se define como la deficiencia de encaje legal persistente por Caja de depósitos y disminución de las operaciones en el mercado intercambiario; pudiendo ser definido por COMA el plazo bajo el criterio de operaciones diarias de financiamiento de muy corto plazo; y con la frecuencia por mes que dicho organismo determine; y estableciéndose que los

bancos no podrán participar de ninguna operación de mesa de cambio cuando hayan registrado deficiencias de encaje legal por dos semanas consecutivas.

5. Por resolución de 3/10/2002 se autoriza al COMA para flexibilizar transitoriamente hasta el 31/01/2003, los parámetros indicados en las resoluciones anteriores, fijando un límite de 5% del pasivo sujeto a encaje, pudiendo llegar a un 8% en Diciembre 2002; y a otorgar facilidades de liquidez hasta un monto del 60% del capital pagado y reservas, pudiendo llegar hasta el 100% en caso necesario.

6. Por Resolución de 16/11/2002 se autorizó al BC para otorgar créditos a los bancos comerciales de servicios múltiples hasta un monto máximo equivalente a las 3/5 partes de su capital pagado y reservas, pudiendo llegar hasta 1,5 veces el capital pagado por crédito, en caso de ser necesario.
   La Gerencia del BC adoptará los mecanismos que estime necesarios para dar cumplimiento a esta Resolución.

7. Mediante Resolución de 03/10/02 se extendió hasta el 31/01/03 la facultad de COMA para flexibilizar los parámetros establecidos en sus Resoluciones de 19/07/2001.