

SUGEF 5094-2003/
22 de diciembre del 2003

Señores
**Consejo Nacional de Supervisión
del Sistema Financiero Nacional**

Estimados señores:

Con el fin de dar cumplimiento a la Ley de Control Interno, adjunto encontrarán Informe Final de Gestión.

Atentamente,

Bernardo J. Alfaro A.
Superintendente General

BAA/schp

INFORME FINAL DE GESTION DE BERNARDO J. ALFARO A., PARA DAR CUMPLIMIENTO A LA LEY DE CONTROL INTERNO

UN LUSTRO EN LA SUGEF (1999-2003)

Mis principales acciones.

A continuación se enumeran algunas de las acciones realizadas en estos cinco años, y que considero más importantes:

1. *Reestructuración de la SUGEF.* Se aplicó un tamiz profundo, con el auxilio de la firma Price Waterhouse, que abarcó la aplicación de pruebas de “Pensamiento Crítico”, de “Razonamiento Verbal”, “Test de Raven de Inteligencia”, “Medición de Parámetros Psicométricos”, y “Análisis Conductual”. Se quería una Superintendencia con personal capacitado para el análisis detallado, lógico, minucioso, orientado a los resultados; queríamos gente con capacidad de liderazgo, que hiciera carrera en el sistema financiero manteniendo siempre una visión centrada en la evaluación de riesgos.

Adicionalmente, se reorganizó la SUGEF por áreas de especialidad, concentrando inspectores y analistas en tres áreas fundamentales: bancos privados, bancos estatales, financieras y cooperativas. Esto no solo traería mayor especialización, sino también líneas claras de responsabilidad para cada entidad supervisora; algo de lo cual se carecía hasta entonces.

Hoy, tres años después de estas vivencias, la SUGEF cuenta con un perfil de funcionario modelo, orientado a la búsqueda de la excelencia y al mejoramiento continuo. No en balde, la SUGEF se halla a las puertas de convertirse en la primera entidad pública de Costa Rica, y en el primer ente supervisor bancario del mundo, en obtener la Certificación ISO 9001 de Calidad en todos sus procesos.

Adicionalmente, se están desarrollando veinticinco proyectos estratégicos, que a lo interno de la SUGEF se escogieron como los más trascendentes para que este ente constituya un modelo de supervisión bancaria a los ojos de cualquier evaluador. Destacan aquí los proyectos de:

- Retroalimentación y comunicación efectiva a todo nivel. Se pretende que existan instrumentos de comunicación a lo interno y a lo externo, de modo que puedan elaborarse documentos técnicos de provecho para nuestro personal y para los supervisados. Sobresalen el Boletín Interno, y el Boletín Externo.
- Detección de necesidades de capacitación, y evaluación de la capacitación recibida. Esto incluye además un programa que deberá garantizar que la capacitación recibida por un funcionario sea replicada hacia el resto del personal.
- Valores corporativos. Se pretende difundir y hacer conciencia en el personal sobre los valores que escogimos para modelar nuestra institución: trabajo en equipo, integridad y excelencia.
- Informáticos. Comprende el desarrollo de un sistema de acceso remoto eficiente, seguro y eficaz; y un sistema de captura de datos más moderno, que incluya la totalidad de empresas integrantes de los grupos financieros.
- Ajuste permanente de los procedimientos de supervisión. Consiste en elaborar una metodología institucional que permita la mejora continua y la modernización constante en nuestros mecanismos de supervisión. Otro proyecto comprende además la supervisión consolidada.
- Varios proyectos relacionados con modificaciones legales que permitirían mejorar la calidad de la supervisión. Y varios proyectos que pretenden mejorar los servicios que ofrece nuestra central de deudores.

Es importante recalcar que estos proyectos son desarrollados por funcionarios de la SUGEF fuera de tiempo laboral, que escogieron voluntariamente alguno de los temas. Rinden un informe mensual de avance ante el Despacho.

Debe mencionarse además, que los ejercicios de planeamiento estratégico que ahora lleva a cabo la institución son radicalmente distintos a los del pasado. Toman en consideración a la totalidad del personal, se encuentran entrelazados con el PAO que exige la Contraloría, y son el cimiento del Sistema de Gestión de Calidad.

Saldré de la SUGEF con el descontento de no haber podido resolver el tema de la infraestructura física con que se cuenta. Aunque el edificio fue diseñado y construido por ingenieros muy capaces y prestigiosos a mediados de los setentas, y por ende estructuralmente no es probable que tenga deficiencias (se hará un estudio al respecto en enero del 2004) la distribución interna y la calidad del mobiliario dejan mucho que desear. Esto genera desmotivación y no contribuye a

mejorar el clima organizacional. Sin la menor duda, la mejor opción desde el punto de vista financiero sería adquirir la parte que hoy es propiedad del BCAC, e incorporar a las tres Superintendencias bajo este techo. Un excelente estudio financiero, realizado por funcionarios de la SUGEF, demuestra esta afirmación. Posteriormente, a lo largo de cuatro o cinco años, podría procederse a una remodelación completa en todo el inmueble.

2. *Modelos de calificación de las entidades supervisadas.* Convencidos plenamente de que el nuevo enfoque de supervisión basado en riesgos tenía que basarse en la evaluación de la gestión cualitativa de las gerencias y administraciones de las entidades, en el año 2000 empezamos a calificar tales aspectos. Se inició con una matriz muy rígida, que pretendía enviar un primer mensaje sobre lo que quería lograrse, tratando de vencer resistencias por parte de los supervisados, y de vencer el temor de aplicar el propio criterio por parte de los supervisores.

Hoy en día, las calificaciones cualitativas son rutinarias, y abarcan la evaluación del planeamiento estratégico, de los planes de trabajo, de las políticas y procedimientos, de los sistemas de control y de información gerencial. Y también de la tecnología de información y de la administración de los recursos humanos.

Como instrumento de apoyo para esto, se escribió el folleto “El rol de los Directivos en las entidades de intermediación financiera en Costa Rica”, que pretendía orientar a las Juntas Directivas sobre las responsabilidades y deberes inherentes a sus cargos.

En la parte cuantitativa se rediseñaron los parámetros e indicadores del CAMELS, que además se mantienen en permanente revisión, y se empezaron a aplicar técnicas estadísticas para detectar comportamientos que se desviaban de los promedios en cada sector y sub-sector. Entre las herramientas diseñadas en esa época, destacan las matrices de transición, que hoy en día nos brindan información muy provechosa sobre la gestión crediticia en las entidades supervisadas.

Debo señalar que ya el modelo CAMELS aprobado en el año 2000, se encuentra agotado en su parte cuantitativa. Debe revisarse, principalmente, el tema de los indicadores de liquidez. Urge que se presente una propuesta con un nuevo grupo de indicadores. La evaluación de la gestión debe ser un acápice en constante renovación; y el nuevo Acuerdo de Capital de Basilea resulta ser un tema que

tiene que irse preparando desde ya, pues posiblemente lleve a modificar todos los modelos existentes de calificación de activos y de gestión de las entidades.

3. *Otras intervenciones practicadas.* Muy a mi pesar, cargo con la connotación de ser el Superintendente con mayor cantidad de intervenciones ejecutadas durante su gestión. Además de Coovivienda y Viviendacoop, debí intervenir a la Financiera del First Pennsylvania, a la Financiera Grupo Internacional de Finanzas, a Coopecolón, al Banco Solidario y al Banco Bantec CQ. Es mi opinión, que me correspondió liderar la SUGEF en una época de competencia cada vez más fuerte, y de reforzamiento de la supervisión, lo cual permitió detectar prácticas incorrectas que llevaron a varias entidades a salir del mercado.

Creo importante rescatar que nunca una estas intervenciones generó una crisis sistémica ni en el sector cooperativo, ni en el sector de financieras, ni en el bancario. Se manejaron como hechos aislados, en los cuales la adopción de una medida tan fuerte estaba plenamente justificada y no quedaba otra alternativa.

4. *Evolución de actores preponderantes.* Algunos Bancos siguen teniendo un peso específico muy alto en nuestro sistema financiero; el caso más claro es el del Banco Nacional. Este es un actor que merece siempre una atención muy especial y cuidadosa; pasa por ser uno de los activos estatales de mayor tamaño, y también entraña la mayor contingencia fiscal del país.

Tras haber dedicado al BNCR una buena parte del tiempo y esfuerzo como Superintendente, puedo afirmar que la entidad se encuentra hoy en una situación mucho mejor que la que ostentaba en 1999. Sus indicadores financieros así lo demuestran; pero adicionalmente, resolvieron temas grandes que eran fuente de preocupación, tales como los fideicomisos de vivienda o los créditos en dólares a no generadores, y están resolviendo ya otros, como la ausencia de provisiones para prestaciones laborales. Se hallan inmersos en un plan de mejoramiento que los obliga a seguir en la dirección correcta, lo cual resulta de enorme beneficio para la estabilidad del sistema bancario.

5. *La defensa de Costa Rica ante el FATF; evolución en materia de lavado.* Guardaré siempre en mi memoria, como uno de los pasajes más emotivos y exitosos de mi gestión, el haber realizado la presentación de defensa de mi país, que culminó con la “no inclusión” en la lista negra de países no cooperadores en materia de lavado de dinero.

Ante un equipo de evaluadores de catorce naciones que era liderado por el representante del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, y tres meses después de los atentados de las Torres Gemelas, preparé y desarrollé las tesis con las cuales se demostraba que Costa Rica mantenía controles adecuados que evitaban el lavado de dinero y el financiamiento de actividades terroristas. Con el apoyo de Don Alberto Dent, en su primera gestión como Ministro de Hacienda, logramos convencer a los evaluadores de que en Costa Rica se controlaban adecuadamente los Bancos, y que tales disposiciones se extendían a los Grupos Financieros que contaban con un banco offshore, al punto de que nuestro país no podía ser plataforma para el desarrollo de ese tipo de negocios delictivos.

Resta a futuro, mantener esa imagen, revisando de forma continua las disposiciones vigentes sobre “conoce a tu cliente”, y la labor que despliegan los Oficiales de Cumplimiento.

6. *La supervisión consolidada.* Posiblemente uno de los aspectos en que más se avanzó en materia de supervisión bancaria, en los últimos años, es el relativo a la supervisión de los grupos financieros. Aquí es importante retroceder al año 1999, pues la quiebra del Banco Federado, y del Federated International Bank, puso en evidencia que se había caminado poco en materia de control de los bancos offshore, y en general en materia de supervisión de grupos.

Este es un tema delicado, pues la ley es bastante confusa al establecer las potestades regulatorias de la SUGEF con relación a los conglomerados. Puede interpretarse, como bien lo decidió el CONASSIF, que a través de la Controladora es posible establecer requerimientos específicos sobre todas las subsidiarias; sin embargo, como saben, llegar a tales conclusiones ha tomado muchos meses y años de debates y vivencias prácticas.

En el año 99, y a pesar de la situación caótica que imperaba (intervenciones y re-estructuración) se logró la aprobación de diecinueve grupos financieros, lo cual permitió identificar claramente la composición y dimensión de todos los actores en nuestro sistema financiero.

A partir del año 2000 ya recibíamos información trimestral de cada empresa que conformaba un grupo, y también los datos consolidados correspondientes. Se elaboró la norma para la constitución, registro, traspaso y funcionamiento de los grupos financieros, se desarrolló la definición de términos uniformes para la consolidación de los estados financieros, y se prepararon los procedimientos para

la supervisión consolidada. Es así como se llega luego a la incorporación plena de la supervisión de grupos en las áreas sustantivas de SUGEF, pues cada Dirección General se aboca a la revisión de sus respectivos conglomerados, eliminándose entonces la Unidad de Grupos Financieros.

Posteriormente se suscriben acuerdos de cooperación con los supervisores de plazas extranjeras, dándose inicio a lo que luego se tornó en una exitosa campaña de visitas y de supervisión transfronteriza. En el año 2001 la Superintendencia realiza la primera inspección fuera de Costa Rica en su historia al revisar el Banco BCT International en Panamá, y para la fecha en que se escribe esta carta, la SUGEF ha realizado adicionalmente visitas de supervisión en Bahamas y en Miami. Esto da un panorama completo y detallado de la situación de nuestros bancos offshore, y por ende de los grupos como un todo.

Una normativa clave en este campo, fue la de adecuación de capital consolidado, que estableció requerimientos de capital para todas las subsidiarias de los grupos.

7. *Eficiencia y costos en la supervisión.* Al finiquitarse el proceso de reestructuración de la SUGEF, se habían reducido cuarenta plazas en la entidad, pasándose de 265 a 225 empleados. No obstante, ha sido difícil reducir sustancialmente el presupuesto anual de la entidad; a los costos por liquidaciones de los años 2000 y 2001 se añadieron los gastos por la compensación de vacaciones del personal de la “vieja escala”, que ahora disfrutan de la misma cantidad de días de vacaciones por año que el resto del personal; y ahora debe cubrirse un rubro importante que abarca las inspecciones internacionales. En todo caso, el gasto total de la SUGEF en el año 98 fue de US\$8.4 millones, y en este periodo 2003 ascenderá a US\$9.2 millones; eso denota un incremento de un 9% en cinco años, es decir, menos de un 2% anual de aumento en dólares.
8. *Tecnología y sistemas.* La Superintendencia ha realizado inversiones sustanciales en el campo tecnológico, y se ha puesto a la vanguardia del sistema financiero. Para citar un ejemplo, nos adelantamos a todos los bancos en la adquisición del OLAP (on line analysis processing), que ha dado grandes frutos en el análisis y seguimiento de las entidades. Cada supervisor tiene un equipo portátil, con el cual puede acceder remotamente los servidores de la SUGEF desde cada supervisado, lo cual incrementa la eficiencia y disminuye los tiempos de elaboración de informes de supervisión.

9. *Liquidación de los Bancos en quiebra.* Dado que la ley claramente establece que el Superintendente debe presidir las Juntas Liquidadoras de los Bancos que son declarados en quiebra, esta resulta ser una tarea ineludible y hartamente complicada. Tales Juntas funcionan como un órgano “cuasi jurisdiccional”, con lo cual los miembros asumen grandes responsabilidades en su accionar; principalmente el Presidente, pues le corresponde fungir como representante legal firmando desde cancelaciones de prenda e hipotecas, hasta juicios por cobro judicial, o escrituras de venta de propiedades.

El Superintendente se cambia, entonces, diariamente de sombrero. Pasa de ser el regulador del sistema bancario, a convertirse en agente de bienes raíces, en analista de propuestas de compra-venta de una propiedad, o en subastador de bienes muebles en desuso. Adicionalmente, debe comparecer en los juicios civiles y penales que corresponda, en los cuales, lamentablemente, en no pocos casos resulta ser el imputado o demandado.

Es mi opinión que esto debe revisarse a fondo. Si la Superintendencia implica ya una labor de 12 horas diarias de lunes a viernes, cuando además deben atenderse tres liquidaciones, el esfuerzo se extiende a 14 horas diarias entre semana, y ocho horas adicionales entre sábado y domingo.

A pesar de todos los peros mencionados, las liquidaciones de Federado y Bancoop resaltan entre las más exitosas en la historia, situándose la tasa de recuperación de los más afectados en un 70% de su acreencia original. Pero cabe mencionar que en ambos casos, cientos de pequeños inversionistas (depósitos de menos de ₡1 millón) recuperaron el 100% de su dinero, gracias a ciertas gestiones desplegadas por los miembros de las Juntas Liquidadoras. En el caso del Solidario la situación aún es incierta, pues por las trabas legales desplegadas por sus antiguos representantes, la quiebra quedó firme hasta muy recientemente.

10. *Atención de responsabilidades internacionales.* Tuve la suerte de que me correspondiera ejercer, durante dos años, la Presidencia del Consejo de Superintendentes de Centroamérica. Ello me llevó además a ocupar un cargo Directivo en la Asociación de Supervisores de Banca de América (ASBA), y durante un año, por elección de los colegas Directores, tuve la Vicepresidencia de ASBA.

Además del evidente provecho que derivé de estas funciones para atraer hacia Costa Rica eventos de capacitación y asistencia que resultaron de gran provecho

para nuestros muchachos, me parece que Costa Rica quedó bien ubicada en el campo supervisor internacional.

El hecho de haber participado en foros y reuniones internacionales junto con el Presidente de ASBA, quien representaba a los Estados Unidos, permitió crear la concepción de que ostentamos un nivel de supervisión de alta calidad. Fui incluso invitado a dictar conferencias sobre supervisión en países como Bolivia, España y Colombia, lo cual deja en evidencia que nuestra imagen se ha fortalecido. Es claro que los informes elaborados por el IMF y el WB no ayudaron en este aspecto, pero pudieron haber tenido efectos más dramáticos en otras circunstancias.

Un aspecto que resultó importante fue mi permanencia en el cargo durante cinco años. Aunque resulte difícil de creer, soy el Decano de los Superintendentes de Latinoamérica. Ningún otro de los actuales Superintendentes posee tal experiencia en su puesto. Eso resulta también muy positivo para la imagen de Costa Rica, pues nos diferencia de las naciones en que estos cargos son muy políticos y de aquellas en que los parámetros de selección se alejan de la técnica.

Creo fundamental que se procure seguir manteniendo esa imagen, participando en las Asambleas y Conferencias anuales que al efecto se organizan, y aprovechando los canales de comunicación que se han abierto con el BIS, con el FED, con ASBA, y con la OCC.