



Inter-American Development Bank
Banco Interamericano de Desarrollo
Latin American Research Network
Red de Centros de Investigación
Research Network Working paper #R-435

La autonomía administrativa de las instituciones gubernamentales en Venezuela: El caso de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras (SUDEBAN)

por

Pável Gómez*
Rosa Amelia González de Pacheco*

*Instituto de Estudios Superiores de Administración

Agosto 2001

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Gómez, Pável.

La autonomía administrativa de las instituciones gubernamentales en Venezuela : el caso de la Superintendencia de Bancos y otras instituciones financieras (SUDEBAN) / por Pável Gómez, Rosa Amelia González de Pacheco.

p. cm. (Research Network working papers ; R-435)
Includes bibliographical references.

1. Administrative agencies--Venezuela--Management. 2. Administrative agencies--Venezuela--Rules and practice. 3. Banks and banking--State supervision--Venezuela. 4. Financial institutions--Venezuela. 5. Venezuela. Superintendencia de Bancos--Rules and practice. I. González, Rosa Amelia. II. Inter-American Development Bank. Research Dept. III. Latin American Research Network. IV. Title. V. Series.

350 G439--dc21

©2001

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Las opiniones y puntos de vista expresados en este documento son del autor y no reflejan necesariamente los del Banco Interamericano de Desarrollo.

Si desea obtener una lista de los documentos de trabajo del Departamento de Investigación, visite nuestra página Internet al: <http://www.iadb.org/res/32.htm>

Descripción del Sistema Financiero Venezolano

En el presente estudio se describirá el sistema financiero venezolano, teniendo como referencia la crisis que lo sacudió entre 1994 y 1995. Así, se presentarán los rasgos anteriores más relevantes y los cambios observados en la etapa posterior a dicha crisis.

Cuadro 1.
Número de instituciones antes y después de la crisis financiera,
según tipo de institución

<i>Tipo de Institución</i>	1993	1997
Bancos Universales	-	2
Bancos Comerciales	44	37
Sociedades Financieras	36	18
Bancos Hipotecarios	16	7
Arrendadoras Financieras	34	16
Fondos de Activos Líquidos	33	18
Entidades de Ahorro y Préstamo	19	21
Sociedades de Capitalización	-	1
Total	182	120

Fuente: García, Rodríguez y Salvato, 1997; Superintendencia de Bancos.

Las características más importantes del sistema financiero venezolano, en la etapa anterior a la crisis financiera, eran las siguientes:

- Bajos niveles de capitalización: para finales de 1993 la relación de patrimonio sobre activos (no ajustada por riesgo) era del 4 por ciento. Este monto resultaba significativamente bajo, en relación con las prescripciones derivadas del Acuerdo de Basilea, estimadas en 8 por ciento.¹ Reducidos niveles de capitalización se traducen en incrementos de la propensión al riesgo por parte de los banqueros, en términos de que la proporción de recursos propios invertidos en préstamos y colocaciones resulta relativamente baja.
- Organización en grupos financieros, usualmente nucleados alrededor de un banco comercial. Estos grupos comprendían una amplia red de instituciones que abarcaban sociedades financieras, bancos hipotecarios, fondos de activos

líquidos, arrendadoras financieras, casas de bolsa y en algunos casos hasta compañías de seguros.

- Nivel apreciable de concentración. Al cierre de 1992, tan sólo 7 de los 44 bancos existentes concentraban más del 50 por ciento de los depósitos del público, de las colocaciones e inversiones y del patrimonio de la banca comercial.

A mediados de 1997, como consecuencia de la puesta en marcha del proceso de reforma del sistema financiero,² éste muestra algunas diferencias con la situación anteriormente descrita:

- Una significativa proporción del sistema se encuentra ahora en manos de inversionistas extranjeros. Ya para el primer semestre de 1997 cerca del 57 por ciento del total de activos de la banca universal y el 34 por ciento de los activos de la banca comercial, se encontraba en manos de inversionistas extranjeros que participan en el sector, mientras que para el primer trimestre de 1998 alrededor del 48 por ciento del patrimonio del sistema bancario estaba en manos de inversionistas extranjeros (ver Cuadro 2).
- La capitalización del sistema financiero ha aumentado significativamente en relación con los niveles observados en el periodo previo a la crisis. En el caso de la banca universal y comercial, para 1997 se observa una relación patrimonio sobre activos ajustados por riesgo de 12 por ciento, en promedio. A esto habría que agregar la señal que transmite el soporte de las casas matrices de la banca extranjera a las subsidiarias locales.
- Los grupos financieros, que abarcaban sociedades financieras, bancos hipotecarios, fondos de activos líquidos, arrendadoras financieras, casas de bolsa y compañías de seguros, comienzan a ser sustituidos bien por los bancos universales (7 instituciones para el primer semestre de 1997) o por grupos financieros formalmente reconocidos, tal y como se establece en la nueva Ley

¹ Este requerimiento mínimo de capitalización es considerado insuficiente para países que manifiestan debilidad institucional y niveles significativos de volatilidad asociados a *shocks* externos (Hausmann y Gavin, 1995).

² Más adelante en el documento se explicarán las características del proceso de reforma del sistema financiero que se emprendió en Venezuela en 1990.

de Bancos a los efectos de las labores de supervisión y control de sus operaciones.

Cuadro 2.
Participación de la Banca Extranjera en el Sistema Bancario al 31-03-98

<i>Tipo de Institución</i>	Patrimonio (MM Bs)	Participación Extranjera (%)
Banca Universal	724.863	55,70
Banca Comercial	364.557	35,86
Banca de Inversión	54.766	21,79
Banca Hipotecaria	5.412	28,25
Arrendadoras	7.413	58,05
Total	1.157.011	47,73

Fuente: Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras.

La significativa participación que ha alcanzado la banca extranjera en el sistema financiero venezolano redundo en un incremento de los niveles de solvencia de éste, en virtud del respaldo externo de tales subsidiarias. La calificación de riesgo de las casas matrices se ata así a la solvencia de sus subsidiaria locales,³ lo cual genera un incentivo a la supervisión externa de estas últimas. Esto explica una parte del aumento de los niveles de capitalización del sistema local, en relación a la etapa previa a la crisis financiera.

Por otro lado, la conversión de los grupos financieros registrados hasta 1993-1994 en bancos universales o en grupos formales, ha permitido una mejor supervisión y control de sus actividades durante los años recientes. El desconocimiento o indefinición formal de las relaciones de propiedad entre las empresas que conformaban los grupos de la etapa previa, dificultaba la supervisión consolidada facilitando la evasión del control de sus actividades y potenciando el riesgo de los depositantes por actividades no controladas, lo cual fue un factor clave en la gestación de la crisis financiera. Un precedente alarmante en este sentido es el caso de las colocaciones en el exterior por parte de la banca local (conocida como banca *off-shore*) ocurridas entre 1992 y 1993, cuyas operaciones no eran registradas en los balances contables. En ocasiones los recursos captados no fueron realmente invertidos en moneda extranjera (García, Rodríguez y Salvato, 1997). Como señalan estos autores, el estallido de la crisis evidenció que

una significativa cantidad de recursos supuestamente destinados a depósitos de este tipo, habían sido desviados de los destinos ofrecidos a los depositantes. En el Cuadro 3 se muestran los Bancos *Off Shore* asociados a bancos locales que están registrados actualmente por la SUDEBAN.

Cuadro 3.
Bancos *Off Shore* asociados a bancos locales registrados actualmente por la SUDEBAN

<i>Banco Nacional Asociado</i>	<i>Off Shore</i>	<i>Domicilio</i>
Banesco	Banesco Banco Internacional P.R. Banesco Internacional (Panamá) S.A.	Puerto Rico Panamá
Caracas	Banco Caracas, N.V. Bancaracas International Banking Corp.	Curaçao Puerto Rico
Caribe	The Caribbean American Bank, N.V. Ocean Commercial Bank, Inc.	Curaçao Barbados
Interbank	Interaliado Bank, N.V.	Aruba
Mercantil	BMS Finanz, A.G. Commercebank, N.A.	Zurich Miami
Orinoco	Banco del Orinoco, N.V.	Curaçao
Provincial	Banco Provincial Overseas, N.V. Banco Provincial International, N.V. Interpro Bank and trust Company Ltd.	Curaçao Curaçao Nasau, Bahamas
Unión	Banunión, N.V.	Curaçao
Venezolano de Crédito	Venecredit International Banking, LTD.	Islas Cayman

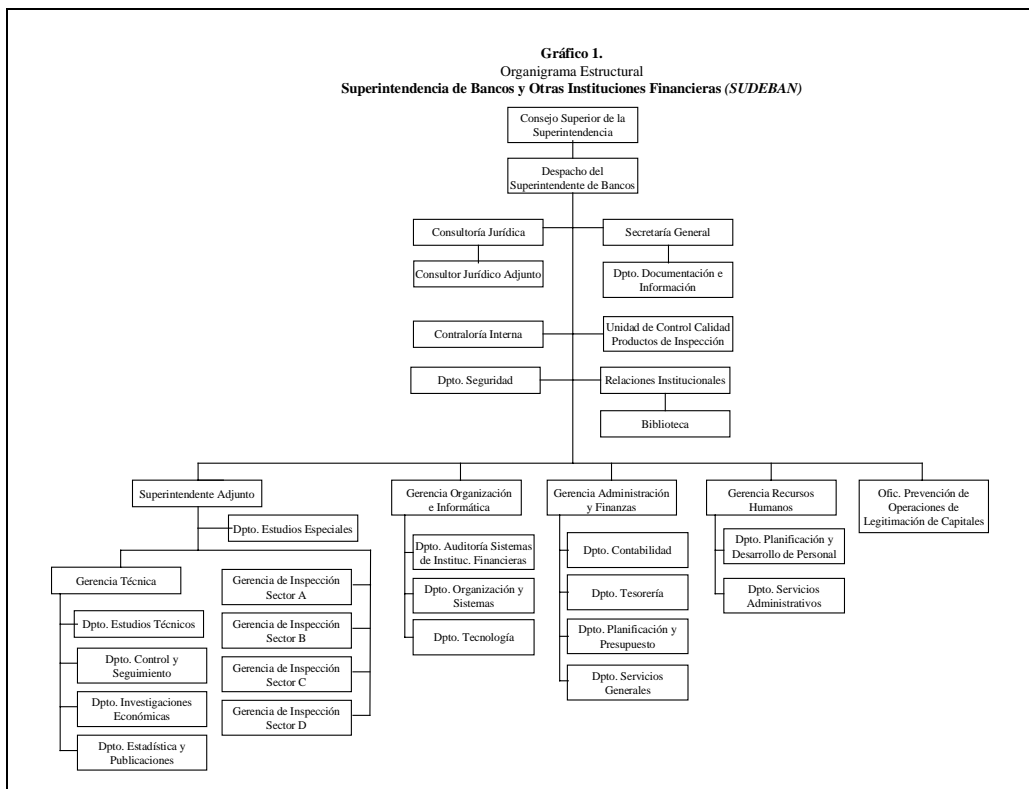
Fuente: Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras.

Autonomía formal de la SUDEBAN

La Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras se creó con la Ley de Bancos promulgada el 24 de enero de 1940, entrando en operaciones el 31 de enero del mismo año. Esta institución asumió las funciones de vigilancia y control de la actividad bancaria, que estaban en manos de la Fiscalía General del Ministerio de Fomento, según lo dispuesto por la Ley de Bancos del 20 de julio de 1936. Hasta el año 1993, este organismo actuó como una oficina técnica del Ministerio de Hacienda, careciendo hasta entonces de autonomía en cualquier sentido. En enero de 1994, con la entrada en vigencia de una nueva Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras, cambió su situación adquiriendo autonomía funcional, administrativa y financiera, al otorgársele personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del fisco nacional. La

³ Siempre y cuando su participación en las subsidiarias locales sea igual o mayor al 20 por ciento del patrimonio de estas últimas.

Superintendencia actúa bajo la dirección y responsabilidad del Superintendente de Bancos y Otras Instituciones Financieras. En el Gráfico 1 se muestra el Organigrama Estructural actual de SUDEBAN.



Con posterioridad, la Superintendencia vio reducida su autonomía frente al gobierno—al menos desde el punto de vista formal—al promulgarse, primero el Decreto N° 248 del 29 de junio de 1994 (en el marco de la crisis financiera, algunas funciones de la superintendencia fueron trasladadas a un órgano colegiado), y posteriormente la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera, con fecha 6 de julio de 1995, en respuesta formal a la situación planteada por la crisis financiera del año 1994.⁴

La autonomía formal de SUDEBAN le fue conferida mediante una ley ordinaria, que puede ser modificada previa aprobación de una mayoría simple de la Cámara de Diputados del Congreso Nacional. La idea original había sido aprobar leyes separadas para el mercado financiero (Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras) y para enmarcar a la agencia

⁴ Más adelante se explicarán en detalle los mecanismos legislativos utilizados para enfrentar la crisis financiera y su incidencia sobre las facultades de la agencia regulatoria.

regulatoria (Ley de Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras) y otorgarles el rango de leyes orgánicas, de manera que cualquier reforma o modificación requiriese el consentimiento de, al menos, dos terceras partes del órgano legislativo. Sin embargo, la precariedad de la situación política que enfrentó el gobierno de turno, la cual se agudizó en los años 1992 y 1993 (en 1992 hubo dos intentos de golpe de estado y en 1993 fue destituido el Presidente de la República) y la urgencia de esta reforma legislativa, llevaron a la aprobación de una ley única e impidieron que el proyecto fuese aprobado con el rango deseado. La ley ordinaria fue sancionada mediante un Decreto Presidencial el 28 de octubre de 1993, por un presidente interino.⁵ Si bien este procedimiento permitió la aprobación rápida de la ley, al mismo tiempo eliminó la posibilidad de construir un compromiso más creíble alrededor de este instrumento.

La literatura sobre autonomía de las agencias públicas resalta algunas variables claves del diseño formal de la agencia para garantizar la autonomía; estas son:

- la duración del mandato y los mecanismos para la elección (incluyendo las calificaciones profesionales exigidas) y remoción de los máximos funcionarios de la agencia;
- el proceso de captación y asignación de los recursos presupuestarios;
- el régimen de personal;
- la rendición de cuentas;
- la independencia en la utilización de instrumentos; y
- la determinación de objetivos

A continuación se evalúa cómo estos aspectos se presentan en la legislación vigente, como una manera de estimar el grado de autonomía que le es conferido a la agencia de manera formal.

⁵ La relevancia de este hecho es significativa, dado que evidencia las dificultades institucionales que rodearon el

Cuadro 4.
Definiciones formales de la Ley de Bancos sobre variables relacionadas con la autonomía

<i>Variables</i>	<i>Tratamiento que recibe en la Ley de Bancos</i>
Nombramiento de autoridades	El Superintendente es designado por el Presidente de la República y debe ser ratificado por el Senado de la República, mediante el voto favorable de sus dos terceras partes. El Superintendente tiene facultades para nombrar y remover libremente al Superintendente Adjunto y a los demás funcionarios de la agencia.
Duración del mandato	El mandato del Superintendente abarca un período de cinco años, prorrogable por una vez por decisión del Presidente de la República.
Remoción de autoridades	La remoción del Superintendente deberá hacerse mediante decisión motivada y debe ser informada al Senado o a la Comisión Delegada del Congreso Nacional por lo menos dos (2) días hábiles bancarios antes de que sea publicada en la Gaceta Oficial. Causales: a) Falta de probidad, vías de hecho, injuria, conducta inmoral o actos lesivos al buen nombre o a los intereses de la Superintendencia; b) Perjuicio material grave, causado intencionalmente o por negligencia manifiesta, al patrimonio de la Superintendencia; c) Condena Penal que implique privación de la libertad; d) Acto de responsabilidad administrativa, dictado por la Contraloría General de la República; y e) Incumplimiento de las obligaciones inherentes a su cargo.
<i>Variables</i>	<i>Tratamiento que recibe en la Ley de Bancos</i>
Calificaciones para el cargo de Superintendente	Las calificaciones profesionales exigidas por la Ley para el cargo de Superintendente se reducen a tener experiencia no menor de diez (10) años en materia bancaria.
Restricciones al empleo	La Ley sólo establece que el Superintendente deberá dedicarse en forma exclusiva a las actividades de la Superintendencia. No existe ninguna restricción para sus actividades profesionales una vez que cese en sus funciones.
Régimen de personal	Los funcionarios de la Superintendencia se rigen por la Ley de Carrera Administrativa en todo lo que no se regule en las normas especiales sobre ingreso, remuneración, clasificación de cargos, ascenso, traslado, suspensión, extinción de la relación de empleo público y fondo de ahorro que establezca el Superintendente, previa opinión favorable del Consejo Superior. Asimismo, se señala que los funcionarios de la Superintendencia no tendrán derecho a contratación colectiva ni a huelga.
Fuentes de financiamiento y proceso presupuestario	El presupuesto anual es financiado mediante un aporte especial al cual están obligados los bancos y otras instituciones regidas por la Ley de Bancos, así como los bancos regidos por otras leyes especiales y las entidades de ahorro y préstamo. La cuota del aporte correspondiente a cada banco está comprendida entre un mínimo de 0,20 por mil y un máximo de 0,30 por mil del promedio de los activos de cada aportante, correspondiente al ejercicio inmediato anterior. Si este aporte especial no es pagado en la fecha exigible, el aportante deberá pagar una tasa de interés de mora fijada por el Banco Central de Venezuela. En adición a las contribuciones de los bancos, el Ejecutivo establecerá un aporte presupuestario con cargo al presupuesto del Ministerio de Hacienda. El

proceso venezolano. Más adelante se referirán los detalles de este proceso.

	proyecto de presupuesto anual debe ser aprobado por el Consejo Superior.
--	--

Cuadro 4. (continuación)

<i>Variables</i>	<i>Tratamiento que recibe en la Ley de Bancos</i>
Rendición de cuentas y responsabilidad	La Superintendencia está sujeta al control posterior—en términos de la verificación del cumplimiento de los procedimientos administrativos y de la asignación de recursos para los fines previamente determinados—por parte de la Contraloría General de la República. La agencia está obligada, además, a publicar un boletín trimestral que presente aquellos indicadores, que permitan al público conocer la situación del mercado financiero y de las instituciones sometidas a su control. No existen mecanismos formales adicionales de rendición de cuentas.

A partir del análisis del cuadro anterior, es posible identificar algunos elementos del diseño de SUDEBAN que favorecen la autonomía de la agencia:

- 1) El requerimiento de ratificación por parte del Senado de la República, contribuye a que la designación del Superintendente responda a sus calificaciones y no a intereses personales o políticos del Presidente de la República y/o el partido de gobierno. Al mismo tiempo, este mecanismo garantiza la legitimidad política del Superintendente.
- 2) La especificidad de las causales de remoción, así como los requerimientos de motivación e información al Congreso de la República, evitan que dicho despido pueda ocurrir de manera arbitraria o por razones políticas o intereses personales.
- 3) La facultad del Superintendente para fijar las políticas de personal, permite la implementación de planes propios de evaluación de personal y el mantenimiento de niveles de remuneración competitivos (comparados con el resto de la administración pública).⁶

⁶ Hasta el momento SUDEBAN no ha hecho uso de este privilegio que le concede la Ley de Bancos. La razón para ello puede ser la siguiente: el 5 de octubre de 1994, antes de iniciarse el proceso de reestructuración interna de SUDEBAN, el Presidente Rafael Caldera mediante Decreto Presidencial N° 379, aprobó una escala especial de sueldos para una serie de organismos del sector de las finanzas públicas, entre los cuales se incluía a la Superintendencia de Bancos. Con esta escala, se corregía en buena parte el rezago observado en las remuneraciones del personal de la agencia, de tal manera que puede haberse considerado innecesario aprobar un régimen especial.

Sin embargo, hoy la situación es otra y está por verse si la agencia hará valer su autonomía para lograr un régimen de personal competitivo. El 30 de diciembre de 1997, el Presidente Rafael Caldera mediante Decreto Presidencial N° 2.316, aprobó una escala de sueldos única para los empleados o funcionarios al servicio de la administración pública nacional, derogando el anterior Decreto N° 379. A poco más de un año de haberse tomado esta medida, SUDEBAN no ha aprobado normas especiales para la administración de su personal, atendiendo posiblemente a los requerimientos de austeridad fiscal del gobierno nacional.

Al mismo tiempo, se observan otros elementos que atentan contra la autonomía:

- 1) La vaguedad de los requisitos para ser Superintendente no garantiza que la persona seleccionada reúna las calificaciones necesarias.
- 2) La ausencia de restricciones a las posibilidades de empleos futuros de las autoridades de la agencia, abre las posibilidades de captura por parte de los bancos, derivadas de su condición de empleadores potenciales.
- 3) Las facultades del Consejo Superior en la aprobación del presupuesto anual, generan vulnerabilidad de la autonomía en relación al ejecutivo, dado que el Ministro de Hacienda es quien preside este órgano.
- 4) El esquema de financiamiento vigente—basado principalmente en los aportes especiales a los cuales están obligados los bancos y otras instituciones financieras—mostró sus deficiencias durante la crisis financiera de 1994-95. Con la dramática caída registrada en los activos de la banca durante este período, los aportes a la SUDEBAN disminuyeron significativamente, al punto que fue necesario recurrir a aportes extraordinarios por parte de los bancos solventes para subsanar el déficit presupuestario de la agencia.
- 5) La ausencia de mecanismos de rendición de cuentas adicionales al control posterior de la Contraloría General de la República, no crea incentivos para la rigurosidad de la supervisión de las instituciones financieras.

Otras características de la legislación

Instrumentos y objetivos

La ley confiere la más amplia autonomía a la Superintendencia para la elección y utilización de los instrumentos que considere necesarios para la ejecución de las actividades a su cargo. Esta autonomía es lo que en la literatura se ha llamado “independencia de instrumentos” y es considerada una propiedad deseable en el diseño de la agencia para el cumplimiento eficiente de sus funciones.

Sin embargo, ni en las disposiciones iniciales ni en el resto de la ley se establecen los objetivos que debería perseguir la agencia con la ejecución de sus actividades. Sólo en el caso de

la ejecución de “medidas preventivas”⁷ la ley establece que, una vez tomadas cualesquiera de estas medidas, las mismas se mantendrán hasta que se hayan cumplido los objetivos de evitar que en las instituciones financieras se presenten situaciones de iliquidez que puedan ocasionar perjuicios a sus depositantes o acreedores; problemas administrativos o gerenciales que puedan afectar la solvencia y liquidez de la institución financiera; interrupción del pago de sus obligaciones y/o pérdidas continuas de capital. Por otra parte, la ley establece reglas precisas de actuación, en lo referente a las acciones a tomar por la Superintendencia ante pérdidas continuas de capital (en las proporciones establecidas en la ley) por parte de las instituciones financieras.

Intervenciones

La ley establece la posibilidad de intervención, así como la decisión de cierre o disolución de instituciones financieras. Sin embargo, no se establecen los objetivos de este tipo de acciones y, por ende, no se garantiza que las mismas estén asociadas al mal desempeño de la institución. Tan amplia discrecionalidad en la determinación de los objetivos a seguir por parte de la agencia puede resultar perjudicial a los intereses de los depositantes, dado el riesgo latente de que los intereses de las autoridades de la agencia no estén alineados con los de los depositantes.

Por otra parte, la credibilidad de la amenaza de intervención de la agencia se ve limitada por el poder de veto del Consejo Superior de la Superintendencia sobre las decisiones del Superintendente en relación con intervenciones, aprobaciones de apertura, cierre, disolución y participación de capital extranjero.

Recursos legales frente a las decisiones de SUDEBAN

Tal como señala la Ley de Bancos vigente (Artículos 299 y 300), “las decisiones del Superintendente agotan la vía administrativa, y contra ellas sólo cabe ejercer, en vía administrativa, el recurso de reconsideración previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. Asimismo, se establece que “las decisiones del Superintendente serán recurribles por ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, dentro de los cuarenta y cinco (45) días continuos siguientes a la notificación de la decisión del Superintendente o de

⁷ Se consideran medidas preventivas: la suspensión o remoción de directivos o funcionarios de las instituciones de las instituciones financieras que hayan incurrido en violaciones de la Ley de Bancos; la prohibición de otorgar

aquella mediante la cual se resuelva el recurso de reconsideración a que se refiere el artículo anterior”.

Mecanismos de control externo

Un elemento todavía ausente en el caso venezolano es la introducción de mecanismos de mercado que impongan una mayor disciplina en las instituciones financieras, como las calificadoras privadas de riesgo bancario. Si bien existen en el país algunas agencias de este tipo, los bancos y otras instituciones financieras no están obligados a someterse a evaluaciones externas independientes.

En lo que si se ha avanzado es en el restablecimiento de algunos mecanismos de información al público al autorizar la publicación de los estados financieros auditados al 30 de junio y 31 de diciembre de 1997, con las notas correspondientes y el dictamen de los auditores externos en un órgano de difusión emitido por la Asociación Bancaria de Venezuela y por la Federación Venezolana de Entidades de Ahorro y Préstamo.

Finalmente, en el marco de los acuerdos del Pacto Andino, se ha convenido que la Corporación Andina de Fomento (CAF) ejerza un tipo de control externo sobre las agencias de regulación bancaria de la región, con el objeto de asegurar el cumplimiento de las normas del acuerdo de Basilea.

Consejo Superior de la Superintendencia

El Consejo Superior es un cuerpo colegiado integrado por el Ministro de Hacienda, quien lo preside, el Presidente del Banco Central de Venezuela y el Presidente del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria. El Superintendente de Bancos tiene pleno derecho a asistir y participar a las sesiones de este Consejo, pero no tiene derecho a voto. Las decisiones en el Consejo se adoptan por la regla de la mayoría.

créditos, realizar inversiones, realizar operaciones de fideicomiso, decretar pagos de dividendos y de vender o liquidar algún activo o inversión.

Recuadro 1. Funciones del Consejo Superior

Son funciones del Consejo Superior de la SUDEBAN:

- a) Aprobar las autorizaciones de la Superintendencia referentes a la existencia de distintos tipos de acciones en la estructura patrimonial de un banco o institución financiera en funcionamiento.
- b) Aprobar las autorizaciones para la promoción y apertura de bancos y otras instituciones financieras.
- c) Aprobar las autorizaciones para establecer en el país sucursales de bancos extranjeros y para la participación de capitales extranjeros en instituciones locales.
- d) Aprobar las autorizaciones para la realización de actos de disolución anticipada; fusiones; reintegro y reducción del capital social; cambio de objeto social y reformas de los estatutos en las materias expresadas anteriormente.
- e) Aprobar la revocatoria o suspensión de las autorizaciones de funcionamiento de instituciones financieras.
- f) Aprobar la intervención o liquidación de instituciones financieras.
- g) Aprobar el presupuesto de la Superintendencia y conocer sobre su ejecución.
- h) Velar porque el monto de los aportes de las instituciones financieras a la Superintendencia, sean suficientes para cubrir sus gastos, así como fijar el monto de dichos aportes.

El Ministro de Hacienda es, obviamente, el representante del gobierno en funciones, mientras que los presidentes del BCV y FOGADE son—en principio—funcionarios con autonomía respecto al gobierno de turno (ambos funcionarios son elegidos por períodos de cinco años por el Presidente de la República al momento de su designación, con la ratificación del Senado de la República). Se deduce de aquí, que en la medida que los intereses del gobierno, el Presidente del BCV y/o el Presidente de FOGADE diverjan de los de la Superintendencia, existirá la posibilidad de veto.

La Regulación de la Emergencia Financiera

El 29 de junio de 1994 el Presidente de la República emitió el Decreto N° 248, mediante el cual se dictaron las “Normas para garantizar la estabilidad del sistema financiero y proteger a los depositantes”. Entre otras disposiciones, este decreto creó una junta, denominada Junta de Emergencia Financiera (JEF), que actuaría como organismo rector del sistema financiero, para atender la emergencia financiera. La JEF estaría presidida por el Ministro de Hacienda e integrada por el Presidente del BCV, el Presidente de FOGADE, el Superintendente de Bancos y tres personas designadas por el Presidente de la República, una de las cuales tendría el carácter de Director Ejecutivo de la Junta.

Con la creación de la JEF, la autonomía de la SUDEBAN se redujo sensiblemente, ya que la JEF asumió: (1) todas las atribuciones conferidas al Consejo Superior de la Superintendencia; (2) la toma de todas aquellas decisiones para cuya adopción la Ley de Bancos exige la opinión previa del BCV; (3) la adopción de cualesquiera otras medidas que fuesen pertinentes para la solución de la emergencia financiera. De este modo, la actuación de SUDEBAN se vio limitada a los aspectos técnicos de la supervisión y a la participación del Superintendente como un miembro más de la JEF.

La promulgación de la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera (*Gazeta Oficial* N° 4.931 Extraordinario del 6 de julio de 1995) redujo todavía más la autonomía de SUDEBAN, al excluir al Superintendente de Bancos de la JEF. Con la promulgación de esta Ley, la JEF quedó integrada por el Ministro de Hacienda, quien la preside, el Presidente del Banco Central de Venezuela y tres (3) personas designadas por el Presidente de la República. La estructura de la JEF, cuyas decisiones se toman por mayoría, hace que la misma esté bajo control del Presidente de la República, ya que de las cinco personas que la conforman, tres son designadas de manera discrecional por éste y otra es miembro del gabinete de gobierno. Esto contrasta de inmediato con la estructura del Consejo Superior, donde el gobierno de turno tiene, en principio, un sólo representante entre los tres miembros que lo conforman.

Entre las atribuciones, originalmente en manos de SUDEBAN, que la JEF asumió, se encuentran:

- la decisión de intervenir instituciones financieras;
- la aprobación de la apertura, cierre, disolución de instituciones financieras;
- la aprobación de la participación de capital extranjero en las instituciones financieras;
- la aplicación de las medidas de prevención y sanción en el caso de que una institución financiera tenga un desempeño inadecuado (suspensión o remoción de directivos, prohibiciones de otorgar nuevos créditos, realizar nuevas inversiones, decretar pagos de dividendos, etc.); y
- la facultad de promulgar regulaciones sobre las operaciones de las instituciones financieras.

En la práctica, la JEF no tiene sólo el poder de veto del Consejo Superior sino que además asume la prerrogativa de tomar decisiones respecto a acciones tales como la intervención, etc. De este modo, el papel de la superintendencia queda reducido básicamente a la supervisión bancaria y a la provisión de la información resultante a la JEF, retornando así a una situación semejante a la del pasado cuando era apenas una oficina de apoyo al Ministerio de Hacienda, y por ende carecía de autonomía en relación al gobierno.

Con la existencia de la JEF, la intervención bancaria queda a discreción del gobierno y su credibilidad queda por ende muy reducida, dada la permeabilidad en el corto plazo de esta instancia a múltiples presiones políticas, sociales y de grupos de interés específicos. Sin embargo, como ya se ha explicado, la existencia de la JEF está sujeta a la presencia del estado de emergencia financiera. Una vez que el gobierno decida decretar el fin de la emergencia financiera, la junta desaparecería recuperando la Superintendencia las atribuciones que le confiere la Ley de Bancos.

¿Cómo generar una institución autónoma? SUDEBAN en tres etapas: antes, durante y después de la crisis financiera

Como ha sido señalado anteriormente, SUDEBAN tuvo una existencia muy efímera como una institución *teóricamente* dotada de autonomía “formal”. Hasta finales de 1993 funcionó como una oficina técnica del Ministerio de Hacienda. En enero de 1994, luego de la aprobación de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras (28 de octubre, 1993), adquirió personalidad jurídica y fue dotada de patrimonio propio y autonomía funcional; sin embargo, seis meses después, a finales de junio de 1994, con la promulgación del Decreto Presidencial N° 248, fue limitada la autonomía recién adquirida.

Se argumenta que la autonomía de SUDEBAN es sólo teórica porque la Ley de Bancos contempla la existencia de un Consejo Superior (el cual es presidido por el Ministro de Hacienda, quien tiene doble voto en caso de indecisión) con facultades para vetar las decisiones de la Superintendencia en materia de intervenciones, participación de capital extranjero y aprobaciones de apertura, cierre y disolución de las instituciones financieras, lo cual reduce de hecho la autonomía de la agencia.

Tomando en cuenta que se está frente a una institución cuya autonomía formal es limitada, ¿qué es lo que se puede aprender a partir del caso de SUDEBAN?: a diferencia de otras experiencias en las cuales puede ser de gran utilidad comparar la autonomía formal (la derivada del diseño institucional) y la autonomía real (la resultante de la interacción entre la agencia, el gobierno y los grupos interés) para generar propuestas que contribuyan a mejorar el diseño institucional y el desempeño de la agencia, el caso de SUDEBAN en Venezuela es sin duda mucho más ilustrativo en términos del análisis del complejo proceso que en ocasiones es necesario transitar para “construir” una institución autónoma, en países con precariedad institucional.

El propósito de esta sección es analizar el tránsito de SUDEBAN desde una dependencia ministerial hasta una institución que goza de un grado significativo de autonomía real, pese a que la formal le ha sido negada. A partir de dicho análisis se pretende identificar qué factores pueden retardar o potenciar este tipo de transformación, para luego derivar, hasta donde sea posible, lecciones de utilidad para el proceso de reforma institucional que se ha emprendido en la mayor parte de los países de América Latina.

La etapa pre-crisis: los grupos de interés y la demora de la reforma del sistema financiero

La reforma del sistema financiero ha sido un denominador común en los programas de ajuste económico respaldados por los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo). En Venezuela, no fue sino hasta 1989 cuando se emprendió un plan de ajuste económico de esta naturaleza,⁸ de manera que podría decirse que nuestro país se incorporó tardíamente a las experiencias de liberalización en América Latina, que tenían sus principales antecedentes en los países del Cono Sur.

El programa de reforma financiera se inició en 1990, en el marco del proceso de ajuste macroeconómico, con un préstamo de US\$ 300 millones del Banco Mundial, a ser desembolsados en tres años, cuyos principales objetivos eran los siguientes:

1. Liberalizar el marco de la política financiera: tasas de interés, asignación de crédito, participación extranjera, banca universal, etc.;

⁸ Comúnmente llamado el “Gran Viraje”.

2. Reducir el papel del Estado en la intermediación financiera directa (privatización y liquidación de las instituciones financieras en manos del Estado); y
3. Fortalecer la competitividad y la situación financiera de los intermediarios, mejorando la función de supervisión de las instituciones financieras.

Se creó en el BCV una Unidad Especial de Coordinación de la Reforma Financiera para hacer seguimiento al programa que, como es usual, estaba sometido a la condicionalidad general de las operaciones de asistencia del Banco Mundial. Una de esas condiciones era presentar, antes del segundo tramo del préstamo, las propuestas de reforma de la Ley de Bancos y de la nueva Ley de la Superintendencia de Bancos. A los efectos de estas leyes un elemento crítico del programa de reformas era el establecimiento de un mecanismo claro y eficiente para la resolución de las crisis bancarias.

Se reconocía que el marco institucional en el que operaba el sistema financiero venezolano se caracterizaba por la coexistencia de entes reguladores con funciones superpuestas, indefinición de roles, poderes e independencia insuficientes de la Superintendencia de Bancos y concentración de las decisiones en el Ministerio de Hacienda. En consecuencia, un objetivo clave de las reformas legales era reducir la superposición de funciones y *lograr la independencia funcional, administrativa y financiera de la Superintendencia de Bancos*.

Algunos elementos de la reforma financiera, especialmente aquellos que favorecían al sector bancario, fueron avanzando lográndose entre otras cosas:

- la temprana liberalización de las tasas de interés;
- la reducción de la exigencia de la cartera agrícola obligatoria;
- la racionalización parcial de la participación del Estado (liquidación de Bandagro y privatización de los bancos propiedad del BCV);
- la reforma a la Ley del BCV, vigente a partir de 1992; y
- el estímulo al mercado interbancario

Sin embargo, otros aspectos fundamentales de la reforma, en particular aquellos relativos a la revisión del marco regulatorio y a las mejoras en la supervisión de los bancos, fueron

sistemáticamente retrasados hasta finales de 1993 en vísperas del estallido de la crisis financiera de 1994-95.

¿Qué explica la demora de estos elementos de la reforma financiera?

La demora de la reforma del sistema financiero venezolano constituye un buen ejemplo de la actuación de *grupos de interés* y su efecto sobre las decisiones públicas. La presencia de un influyente “lobby bancario”, sumada a la presencia de algunos miembros del Gabinete Ministerial vinculados al sector bancario, determinaron el retraso de la reforma financiera que estaba establecida como uno de los pilares fundamentales del “Gran Viraje” (García, Rodríguez y Salvato, 1997).

La evaluación del sistema financiero para el momento en que se planteó la reforma reflejaba problemas de debilidad patrimonial y potencial insolvencia de algunas instituciones, resultado de la deficiente calidad de los activos, la concentración de los préstamos, la fuerte exposición a riesgo cambiario, los niveles de capital inadecuados, la vulnerabilidad al riesgo de liquidez y la baja rentabilidad estructural. Hacia finales de 1989, cerca del 50 por ciento de los bancos comerciales reportaban una relación por encima de 20/1 entre deuda total y patrimonio total y se estimaba que el cambio en los requisitos de patrimonio, previstos en los proyectos de ley, y su vinculación al nivel de riesgo, posiblemente revelaría el reconocimiento de pérdidas significativas y exigentes aumentos de patrimonio en relación al capital y reservas existentes (SUDEBAN, 1998).

Por otro lado, la aplicación oportuna de las reformas en los términos originalmente concebidos habría obligado a mejorar las reglas contables, lo cual con toda seguridad develaría la verdadera situación financiera de los intermediarios. Ello, sumado al eventual fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos en sus funciones de ente supervisor, habría significado el fin del “paraíso sin supervisión” en que se encontraba el sistema bancario (García, Rodríguez y Salvato, 1997).

Finalmente, la presencia de la banca extranjera en las operaciones al detal era otra seria amenaza para la banca nacional, ya que los bancos extranjeros prometían ser fuertes competidores, dada la alta ineficiencia y costos crecientes de los intermediarios venezolanos.

En conclusión, puede afirmarse que en el momento en que se planteó la reforma financiera existía un sector de la banca venezolana con muchos incentivos para demorar la instrumentación de las medidas propuestas, a fin de que no quedara al descubierto la precaria situación financiera y el alto riesgo de insolvencia de sus instituciones. Este sector, además de

tener un peso significativo en el sistema financiero (en términos del total de activos, monto de los depósitos, etc.), mantenía el control de la Asociación Bancaria de Venezuela (ABV) y del Consejo Bancario Nacional (CBN). En oposición a este grupo, se ubicaron otros bancos que se autocalificaron como “conservadores” como el Banco Venezolano de Crédito (BVC) y el Banco del Caribe, que denunciaron en reiteradas oportunidades las irregularidades que se presentaban en el sistema financiero.

En 1990 el presidente del Banco Venezolano de Crédito advirtió sobre la necesidad de aumentar el capital de la banca para ajustarse a la normativa del acuerdo de Basilea,⁹ y a mediados de 1992 señaló: “la utilización de fondos en forma fraudulenta mediante la autoconcesión de créditos no debe estar implicada en el negocio bancario; sin embargo, lo está y los diferentes sectores relacionados con el área, incluyendo a los depositantes, no han hecho nada para evitarlo”.¹⁰ Las advertencias de este ejecutivo bancario no cesaron durante la etapa previa a la crisis, advirtiendo sobre los riesgos de la banca “off-shore” y, en general, sobre lo que denominaba “negocios poco ortodoxos”. Ante tal posición, los banqueros que liderizaban las asociaciones gremiales del sector financiero: la Asociación Bancaria de Venezuela (ABV) y el Consejo Bancario Nacional (CBN), respondieron a mediados de 1993 manifestando sorpresa e indignación ante tal carencia de “solidaridad gremial”. Así queda expresado en la comunicación enviada por el para entonces presidente del CBN a la junta directiva de la Cámara Venezolano Alemana, la cual reza: “Queremos significarles, con todo respeto, que los organismos que representamos no suscriben ni comparten las ideas expuestas por el doctor García Mendoza. Debemos señalarles que el doctor García Mendoza, quien es presidente del Banco Venezolano de Crédito, institución que representa menos del 1 por ciento del total de activos del sistema financiero, no integra las juntas directivas del Consejo Bancario Nacional ni de la Asociación Bancaria de Venezuela”.¹¹

Tanto los partidos políticos como amplios sectores del país creyeron y aceptaron los argumentos utilizados por el “lobby bancario” para retrasar la reforma financiera (García, Rodríguez y Salvato, 1997). Los banqueros señalaban que los plazos establecidos para la capitalización de los bancos eran muy cortos y los montos de capitalización mínima exigidos

⁹ Diario *El Nacional*, 3 de diciembre de 1990.

¹⁰ *El Diario de Caracas*, 29 de junio de 1992.

¹¹ Citado en García M. (1996).

eran muy altos. Además, se difundió la idea de que la entrada de la banca extranjera era una muestra más del proceso de desnacionalización que amenazaba al país, que sólo traería como consecuencia la pérdida de puestos de trabajo y la salida de bancos nacionales del sistema financiero.

Otro elemento muy significativo es que, como se mencionó anteriormente, la responsabilidad del diseño y seguimiento de los proyectos de ley que integraban la reforma financiera fue delegada en el BCV y el Ministerio de Hacienda, cuando ambas instituciones tenían en sus cargos más relevantes a personas estrechamente vinculadas con el sector bancario “no conservador”.

Un elemento adicional que evidencia el desinterés del Ministerio de Hacienda por avanzar en la reforma financiera es el abandono, en términos institucionales, experimentado durante todo este período por la Superintendencia de Bancos. El retraso en la aprobación de las leyes no imposibilitaba de manera alguna los esfuerzos de reestructuración y equipamiento de la Superintendencia; de hecho, de haberse iniciado dicho proceso sin tener la ley aprobada, se hubiese podido crear una base relativamente sólida con la creación de un equipo técnico capaz de enfrentar en 1994 y 1995 el estallido de la crisis. Se podría decir que “la no aprobación de la Ley General de Bancos se convirtió más en una excusa que en una restricción real en lo que al fortalecimiento institucional de la Superintendencia de Bancos se refiere” (García, Rodríguez y Salvato, 1997).

La crisis: ¿Autonomía instantánea?

En enero de 1994, coincidiendo con el estallido de la crisis financiera, SUDEBAN se estrena como una agencia *teóricamente* autónoma. Además de la existencia del Consejo Superior y sus implicaciones en términos de las limitaciones al ejercicio de la autonomía, la Superintendencia simplemente vio modificado su estatus legal, sin que se hubiesen producido mayores cambios a lo interno de la organización (equipamiento físico y humano). De este modo, SUDEBAN tuvo que hacer frente a una crisis financiera de grandes dimensiones en medio de una situación de precariedad técnica y profesional, producto de veinte años de deterioro institucional.¹²

¹² Algunos entrevistados han referido que hasta los últimos meses de 1994 SUDEBAN contaba con una sola computadora y la mayor parte de los análisis financieros se hacían manualmente.

La primera etapa u “ola” de la crisis financiera corresponde al cierre del segundo banco del país (en términos del número de depositantes), el Banco Latino, tras quedar fuera de la cámara de compensación en los primeros días del mes de enero de 1994. En este período se puso de manifiesto la poca capacidad que tenían los principales niveles de decisión involucrados en este caso (SUDEBAN y FOGADE) para enfrentar una situación de este tipo en la cual no sólo se subestimó la magnitud del problema,¹³ sino que no se previó el “efecto contagio” que el referido cierre y la incertidumbre de los días siguientes, alimentada por las opiniones contradictorias de los interventores, tendría sobre el resto del sistema financiero (*too big to fail*—en castellano, demasiado grande para caer).

Luego de la intervención y cierre del Banco Latino, los responsables de gerenciar la crisis se mostraron adversos y temerosos a seguir alimentando las expectativas en torno a la continuación y gravedad de los problemas del sistema financiero. Prefirieron entonces prestar auxilios financieros para apoyo de liquidez a cualquier costo, antes que considerar la posibilidad de cerrar cualquier otro banco. Se otorgaron así auxilios financieros masivos e indiscriminados a un grupo de ocho instituciones financieras bajo el supuesto de que sus problemas derivaban de una iliquidez temporal y no de una situación de insolvencia generalizada y masiva. Estos auxilios fueron otorgados manteniendo en funciones a las juntas directivas que habían llevado a esos bancos en la situación de insolvencia en que se encontraban a principios de 1994. Tras cinco meses de auxilios, el 14 de junio de 1994 el Consejo Superior de la Superintendencia decretó la intervención y cierre de estas ocho instituciones (segunda ola de la crisis).

El 29 de junio de 1994, con el argumento de unificar la dirección y control por parte del Estado de las políticas y medidas que permitirían restablecer la estabilidad del sistema financiero, se decretó la creación de la Junta de Emergencia Financiera (JEF). Este organismo no tomó ninguna decisión sobre el futuro de las ocho instituciones intervenidas sino después de seis meses de haber sido cerrados, a finales de 1994, cuando optó por su liquidación.

Finalizando 1994 ocurrió la tercera ola de intervenciones (bancos Venezuela, Consolidado y Progreso), cuyo manejo terminó con enfrentamientos entre FOGADE y

¹³ El 17 de enero, Roger Urbina, Superintendente de Bancos e interventor del Banco Latino, anunció que para superar el problema se aportaría primero el capital perdido, que ascendía a 11.000 millones de bolívares, y luego lo necesario para pagar deudas y depósitos. Los hechos mostraron que la recuperación del Banco costaría más de 370.000 millones de bolívares y que sólo se lograría la reapertura del mismo dos meses y medio después del cierre.

SUDEBAN, cada uno responsabilizando al otro por los errores y la no detección de un esquema de contabilidad paralela desarrollado por uno de los bancos involucrados (el Banco Progreso), de cuya directiva formaban parte cuatro personas designadas por FOGADE y un representante de SUDEBAN. A raíz de esta situación el gobierno decidió excluir de la JEF a los representantes de estas dos agencias y promulgar la Ley de Emergencia Financiera (6 de julio de 1995) para limitar aún más su autonomía.

Con posterioridad a esta decisión se produjeron dos olas adicionales de intervenciones: la cuarta ola (bancos Italo Venezolano, Profesional y Principal) y la quinta ola (Andino, Unión y Empresarial). Tal y como señalan García, Rodríguez y Salvato (1997: p. 261) durante el manejo de la crisis financiera se ensayaron cinco esquemas de intervención distintos: intervenir y cerrar, financiar ilimitadamente y luego intervenir, estatificar, trasladar depósitos y asociación obligatoria. Cinco esquemas en un proceso de aprendizaje por ensayo y error que le costó al país 1,2 billones de bolívares y una profunda inestabilidad económica que todavía hoy afecta a la nación.

Los hechos recién narrados perfilan a SUDEBAN y a FOGADE como unos entes institucionalmente muy débiles y técnicamente muy poco preparados, que sencillamente estaban *incapacitados* en la práctica para cumplir las funciones regulatorias. Sin embargo, durante la crisis nunca se reconoció que estas agencias se encontraban en ese estado por el abandono de que habían sido objeto, por la ausencia de recursos y por su penetración por parte del sistema financiero. Por el contrario, cuando estalló el escándalo del Banco Progreso, la respuesta del Ejecutivo fue culpar de las fallas observadas al esquema de autonomía institucional.

Por otro lado, la evidencia muestra que SUDEBAN y FOGADE nunca tomaron decisiones autónomamente (en todo momento participaron al menos el Ministro de Hacienda y el Presidente del Banco Central) y aun cuando ello hubiese estado planteado, realmente no tenían la capacidad institucional para actuar con independencia. Adicionalmente, los acontecimientos posteriores señalan que la conducción de la crisis no mejoró en modo alguno cuando la nueva JEF asumió el liderazgo.

Una lección que puede derivarse del manejo de la crisis bancaria es que si bien de alguna manera la autonomía institucional de SUDEBAN y FOGADE pudo haber sido utilizada como una cortina de humo para encubrir la incapacidad de los gerentes de la crisis y lo errado de las

políticas que se estaban aplicando (García, Rodríguez y Salvato, 1997), el desarrollo de los acontecimientos pone en evidencia la existencia de severos problemas de coordinación entre las instituciones involucradas: Ministerio de Hacienda, Banco Central, FOGADE y SUDEBAN y la necesidad de avanzar hacia algún arreglo institucional que favorezca esa coordinación.

La etapa post-crisis: énfasis en el fortalecimiento institucional y la aparición de una demanda interna por la supervisión

Dos elementos característicos de esta etapa son el esfuerzo continuo en materia de reestructuración y fortalecimiento institucional de SUDEBAN, iniciado en medio de importantes restricciones financieras por la disminución de los aportes de los bancos, y la aparición de una actitud más favorable hacia la supervisión bancaria entre los actores del sistema financiero (ya no sólo limitada a los bancos “conservadores”), probablemente asociada a las lecciones derivadas de la crisis bancaria de 1994-95.

A mediados de marzo de 1995, Francisco Debera fue designado, primero transitoriamente y luego ratificado en el cargo, Superintendente de Bancos. Paralelamente, se removió de sus cargos a la mayoría de los directores y abogados de la consultoría jurídica de SUDEBAN. A partir de abril de 1995, se inició un programa de reestructuración interna de la Superintendencia con un enfoque de política orientado hacia los siguientes objetivos (SUDEBAN, 1998):

- a) Asegurar que las entidades supervisadas cuenten con los procedimientos adecuados para cumplir sus actividades de acuerdo a la normativa vigente;
- b) Velar por la transparencia y estabilidad del sistema financiero; y
- c) Garantizar que los recursos de los depositantes sean invertidos en operaciones propias de las instituciones financieras en los términos autorizados por el marco legal vigente

El programa de reestructuración puesto en marcha incluye tres fases:

1. Personal: evaluación de todo el personal de la Superintendencia, entrenamiento, mejora de las remuneraciones y pagos de los pasivos laborales;

2. Tecnología: adquisición de equipos, formación de un equipo de técnicos para participar en supervisiones en las áreas de procesamiento de datos de las instituciones sujetas a inspección y obtención de información sobre los equipos y programas de los bancos y demás instituciones financieras;
3. Adopción de un nuevo enfoque de supervisión inspirado en los principios básicos emitidos por el Comité de Basilea que combine la revisión de los aspectos cualitativos (estructura organizacional, normas, políticas y procedimientos establecidos para la administración general del negocio) con la evaluación de riesgos que permita determinar la situación económica y financiera de cada institución.

También se emprendió un proceso de emisión de normas prudenciales sobre creación de provisiones, registro de ingresos, calidad de activos, actualización de índices patrimoniales, fusiones, creación de la banca universal, y transformación de las entidades de ahorro y préstamo, entre otras (ver Anexo).

Para complementar el proceso de reestructuración interna iniciado en 1995, a mediados de 1997 se preparó, con la asistencia de asesores internacionales sugeridos por el BID, un Plan de Desarrollo Institucional para el fortalecimiento de la Superintendencia a ser ejecutado en tres años, a partir de julio-agosto de 1997. El propósito de dicho plan es lograr que SUDEBAN alcance un nivel de eficiencia en sus actividades comparable con el de los mejores organismos de supervisión bancaria de la región.

Las autoridades de SUDEBAN consideran que gracias a los esfuerzos antes descritos la institución está en capacidad, ahora sí, de ejercer la autonomía que la Ley de Emergencia Financiera le expropió. De hecho, la Superintendencia ha preparado un proyecto de reforma de la Ley de Bancos que permitiría la suspensión del estado de emergencia financiera (eliminación de la JEF), proteger las actuaciones de FOGADE e incorporar algunos elementos, derivados del aprendizaje de la crisis financiera, en el texto legal. En términos generales, esta propuesta se inclina hacia el aumento de las facultades de inspección de la agencia, abriéndole espacios para determinar empresas y personas “relacionadas” con las instituciones financieras y ampliando sus posibilidades de tomar el control de los recursos de éstas, cuando se determine que existen actividades fraudulentas.

Vale decir que desde que se inició el plan de reestructuración de SUDEBAN, la JEF ha disminuído sus actuaciones al mínimo, en tanto que las acciones de emergencia (intervenciones, estatificaciones, etc.) han cesado, y cuando lo ha hecho, ha sido en coordinación con la Superintendencia. En opinión de los propios miembros de la JEF, SUDEBAN está preparada para asumir plenamente y en forma autónoma sus funciones; sin embargo, coinciden en que son necesarias ciertas reformas a la Ley de Bancos antes de proceder a levantar la emergencia financiera. En particular, SUDEBAN, la JEF y sobre todo FOGADE están preocupados por los posibles cuestionamientos que podrían hacerse a las actuaciones del Fondo en materia de liquidación y venta de activos. La vigencia del estado de emergencia le ha permitido a FOGADE proceder con rapidez y obviando ciertas reglas, lo cual en condiciones normales podría ser considerado un delito contra el patrimonio público.

Al interior del sistema financiero, una vez superada la crisis, las instituciones en términos generales apoyan una regulación y supervisión estrictas y efectivas, realizadas de manera autónoma por SUDEBAN. Sin embargo, algunos actores manifiestan cierto temor ante la posibilidad de que la Superintendencia tenga facultades regulatorias absolutas; una evidencia de ello es la contrapropuesta de modificación de la Ley de Bancos elaborada por el Consejo Bancario Nacional, en respuesta al proyecto de SUDEBAN. En este documento se expone la posición de la banca (o al menos la del sector que dirige el CBN) respecto a varios temas:

- Mientras la Ley actual no permite ningún tipo de demora en el pago de los instrumentos girados contra depósitos a la vista, la propuesta del gremio bancario incorpora que los bancos, “si las circunstancias de disponibilidades de liquidez así lo exigen, podrán disponer de un plazo de siete (7) días hábiles bancarios (...) para pagar los instrumentos girados contra los depósitos a la vista...”
- La banca alega que el incremento de la discrecionalidad de la agencia en la determinación de empresas relacionadas, y la posibilidad de que tal condición perdure más allá de traspasos o cesión de acciones, genera inseguridad jurídica porque quienes contraten de buena fe con empresas que luego resulten calificadas como empresas relacionadas con un banco “verán sustraídos sus

derechos económicos y jurídicos de las reglas del derecho común, para quedar sometidos a un régimen de excepción”.

- El proyecto de la banca propone limitar la potestad de SUDEBAN para modificar los porcentajes y montos de las prohibiciones de otorgamiento de créditos (artículo 120), sólo a aquellas circunstancias en las que el sistema financiero presente “signos de debilidad o riesgos excepcionales”.
- Se plantea incorporar explícitamente el carácter confidencial de la información obtenida por SUDEBAN en sus actuaciones.¹⁴
- Finalmente, en cuanto al tema de las penas por aprobación dolosa de créditos, el proyecto plantea que podrán ser penados sólo quienes aprueben dolosamente créditos “que resulten irrecuperables y que por su cuantía produzcan en la institución financiera alguna de las situaciones previstas en los artículos 166 y siguientes de la Ley”.¹⁵

La lección que se deriva de esta tercera etapa de la actuación de SUDEBAN es que pese a la negación formal de la autonomía institucional, el mejoramiento de las capacidades de gestión y la actitud más favorable del sistema financiero hacia las funciones de regulación y supervisión, han hecho que en la práctica la Superintendencia de Bancos haya disfrutado de un significativo grado de independencia para actuar y haya gozado de un alto grado de reconocimiento por parte de los supervisados.

La situación actual y las perspectivas futuras de SUDEBAN

Venezuela se encuentra inmersa en una profunda crisis económica producto de la existencia de serios desequilibrios macroeconómicos y agudizada por la caída sostenida en los precios del petróleo. El recién instalado gobierno ha solicitado al Congreso Nacional la aprobación de una Ley

¹⁴ Cabe destacar que el Decreto Presidencial N° 2.558 del 10 de octubre de 1998 (*Gaceta Oficial* 36.479) dio satisfacción al requerimiento del sector bancario al garantizar la confidencialidad de la información que se obtenga a los fines de alimentar el sistema de información central de riesgos.

¹⁵ Las situaciones referidas son: a) Iliquidez que pudiera ocasionar perjuicios para depositantes, acreedores o para la solidez del sistema financiero, b) Cese del pago de las obligaciones derivadas de la condición de institución financiera Presentar durante dos semestres continuos pérdidas de capital superiores al 15% del capital pagado.

Habilitante que autorice al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, a tomar en el plazo de seis meses una serie de medidas en tres ámbitos: el de la Administración Pública Nacional, el financiero y el tributario.

En el ámbito financiero, una de las medidas propuestas es la reforma de la Ley de Emergencia Financiera “con la finalidad de proporcionar mayor seguridad jurídica, incrementar la capacidad de actuación de los órganos competentes en la materia, incorporar la experiencia adquirida en la aplicación de la ley vigente y permitir atender y concluir los procesos pendientes; así como, establecer normas para atender la deuda del Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria (FOGADE) con el Banco Central de Venezuela. La Reforma de la Ley de Emergencia Financiera debe establecer expresamente que su vigencia es temporal, hasta que se modifique la Ley de Bancos y Otras Instituciones Financieras” (Proyecto de Articulado de la Ley Habilitante, 1999).

La posición de SUDEBAN frente a este planteamiento ha sido proceder de una vez con la modificación de la Ley de Bancos y Otras Instituciones Financieras y levantar el estado de emergencia financiera. Atribuyen la propuesta actual de la Ley Habilitante a la percepción que tiene el Ejecutivo de que la modificación de la Ley de Bancos no es factible en el corto plazo y que embarcarse en un proceso como ése retardaría el resto de los cambios propuestos. Si bien la Superintendencia no ha podido convencer al Ejecutivo de avanzar directamente con la modificación de la Ley de Bancos, sobre la cual hay ya varias propuestas adelantadas, sí ha logrado que en el proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Regulación de la Emergencia Financiera se establezca expresamente que su vigencia es temporal, hasta tanto se modifique la Ley de Bancos y Otras Instituciones Financieras.

SUDEBAN está convencida de estar preparada para asumir plenamente las funciones de supervisión del sistema financiero y plantea la necesidad de modificar la adscripción de la agencia, actualmente en el Ministerio de Hacienda, hacia el Banco Central. Los argumentos que apoyan este planteamiento son la conveniencia de asegurar una mayor coordinación de los entes involucrados en el manejo de las crisis financieras (constatada con la experiencia de la crisis bancaria de 1994-95) y la necesidad de garantizar la independencia de las decisiones de la agencia frente a las presiones políticas. Además, la agencia tiene otros incentivos para adscribirse al Banco Central relacionados con la mayor libertad que implicaría esta adscripción, para definir e implementar

políticas propias en materia de remuneraciones y beneficios para sus miembros (el BCV goza de un régimen de personal propio). Esto le permitiría atraer y mantener personal capacitado y comprometido con las labores regulatorias, aspecto en el que no ha podido avanzar mientras ha estado adscrita al Ministerio de Hacienda.

Autonomía y desempeño de la SUDEBAN

Es difícil pronunciarse respecto al impacto de la autonomía sobre el desempeño de SUDEBAN; ello no sólo porque en la práctica dicha autonomía fue significativamente mediatizada con la creación de la Junta de Emergencia Financiera, sino porque el estallido de la crisis del sistema financiero a principios de 1994, retrasó el proceso de reestructuración y modernización de la Superintendencia, el cual solo pudo iniciarse hacia finales de 1995. Esto implica que puede que no haya transcurrido el tiempo suficiente para que puedan observarse cambios significativos a nivel de los bancos y otras instituciones financieras, que puedan atribuirse a la gestión realizada por SUDEBAN.

En todo caso, si bien no es posible evaluar resultados concretos, si es factible analizar si los cambios que se están introduciendo en SUDEBAN, sobre todo en términos de los procedimientos y enfoques de supervisión, pueden conducir a un control más efectivo del sistema financiero venezolano que permita su desarrollo y estabilidad en el largo plazo y que minimice los riesgos de crisis en el sistema.

Percepciones de actores relevantes

Dadas las limitaciones para juzgar con datos “duros” el desempeño de SUDEBAN, se consultó a un conjunto de actores afectados o directamente vinculados con la actuación de este organismo, a los fines de conocer su opinión respecto a la calidad de la misma y el tema de la autonomía. El siguiente cuadro muestra los resultados obtenidos.

Cuadro 4.
Opinión de diversos actores respecto a la calidad de la supervisión y a la autonomía de SUDEBAN (entrevistas realizadas en 1997)

¿Ha mejorado la capacidad de supervisión de SUDEBAN?	SI: 6	¿Por qué?	Porque está más centrada en lo importante
	NO: 2		Porque se concentra en los aspectos formales y no en lo sustantivo. Porque no ha habido mejoras en la medición de los riesgos de cartera ¹⁶ , no se estudian los planes de negocio de los bancos ex-ante y no se ha mejorado el sistema de monitoreo.
¿Es importante la autonomía para mejorar el desempeño?	SI: 1	¿Por qué?	La autonomía financiera es crucial para asegurar la calidad y continuidad de la gestión
	NO: 7		La autonomía no importa, lo crucial es la persona que se encuentra al frente de la institución
¿Estaría Ud. de acuerdo con que SUDEBAN fuese autónoma?	SI: 4	¿Por qué?	Se debería incluso llegar al establecimiento de “reglas”, en lugar de discreción por parte de SUDEBAN. Es importante una Superintendencia libre de presiones y cuya capacidad de intervención sea creíble.
	NO: 4		Lo ideal es que exista un órgano superior “colegiado”, como el Consejo Superior contemplado en la Ley de Bancos.

Entre las personas entrevistadas se encuentran representantes de: la banca comercial, el Consejo Bancario Nacional, la Asociación Bancaria Nacional, el Banco Central de Venezuela, el Fondo de Garantía de Depósitos y Protección Bancaria y firmas consultoras especializadas.

Es importante destacar que si bien la mayoría de las personas consultadas piensa que ha habido una mejora sustancial en la capacidad de supervisión de la Superintendencia, comparándola con la superintendencia interna al Ministerio de Hacienda, previa a la aprobación de la Ley de Bancos de 1993, esta mejoría no es asociada a la existencia de un mayor grado de autonomía. La actuación de Francisco Debera al frente de SUDEBAN, sea que ésta sea evaluada positiva o negativamente, parece reforzar entre los entrevistados la percepción de que la variable clave en el desempeño de la organización es la escogencia de su líder y no la posibilidad de aislar o no su actuación de presiones externas de distinta naturaleza.

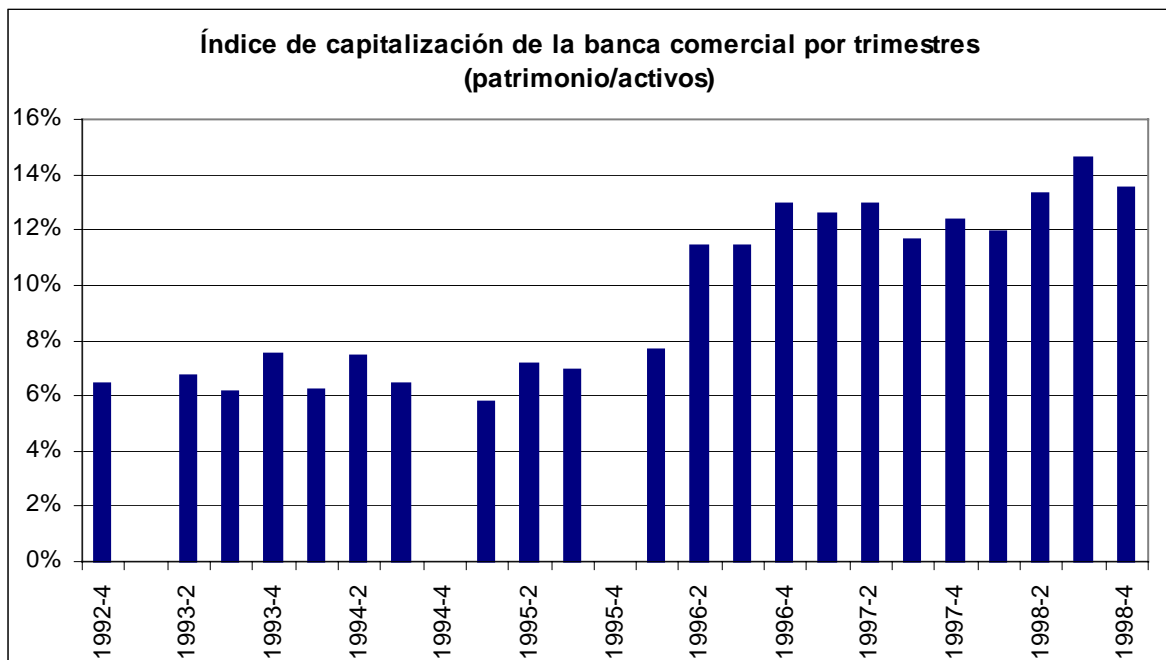
¹⁶ Es necesario destacar que a finales de 1998 comenzó a funcionar el Sistema de Información Central de Riesgos (S.I.C.R.I.), el cual sistematiza la información sobre los niveles de riesgo financiero de personas naturales y jurídicas. Esta información está a disposición del público, por lo que actúa como un mecanismo que disciplina la conducta de los agentes económicos.

Algunos indicadores

Como se señaló anteriormente, todavía no es posible evaluar el desempeño de la SUDEBAN a través del comportamiento del sector financiero; ello no sólo debido al corto período transcurrido desde la introducción de las reformas, todavía incompletas, sino a los impactos de la crisis financiera de 1994-95 que produjo cambios muy significativos tanto a nivel de las instituciones individualmente como en los agregados del sector. Sin embargo, en un primer intento para determinar si los cambios observados implican alguna mejoría respecto a la situación del sistema financiero en el período previo a la crisis, a continuación se presentan las series correspondientes a los indicadores de capitalización y liquidez de la banca comercial para el período 1992-98.

El Gráfico 2 muestra el índice de capitalización (sin ponderación por riesgo de los activos). Se aprecia un incremento significativo de este índice a partir del segundo trimestre de 1996, manteniéndose en niveles superiores al 12% en promedio, pese a que la exigencia mínima formal se ubica en el orden del 6 por ciento.

Gráfico 2.



Fuente: Boletín trimestral "Indicadores Financieros de la Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras."

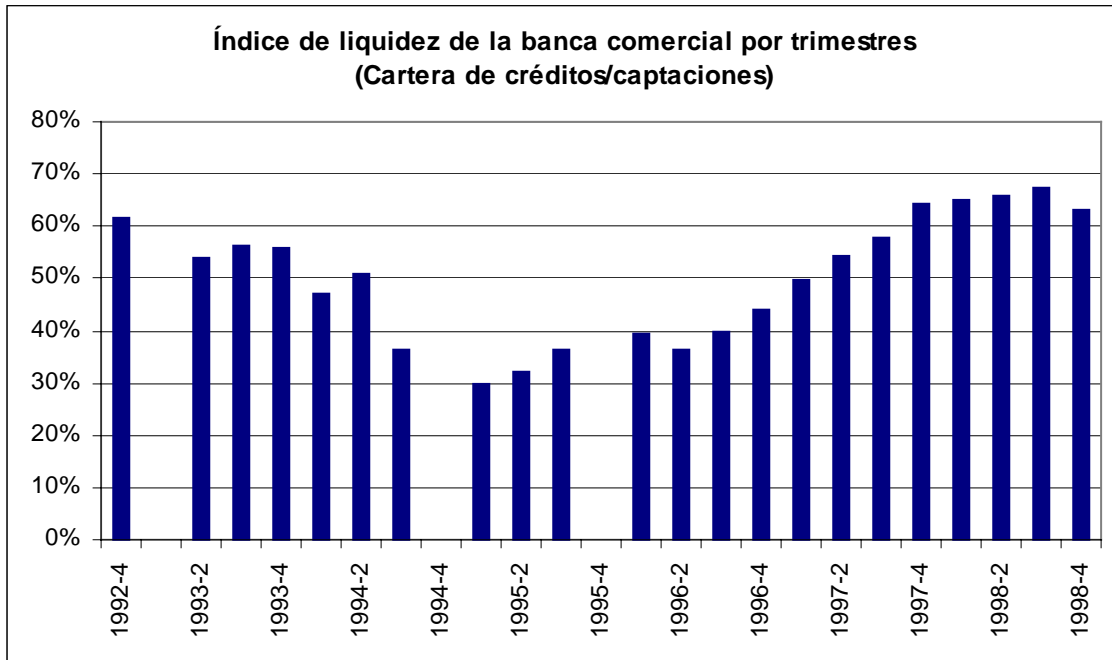
Este cambio puede estar influenciado por varios factores:

- el proceso de capitalización de los bancos en manos de FOGADE;
- los aportes patrimoniales efectuados por los nuevos accionistas de los bancos privatizados; y
- La entrada de la banca extranjera, a través de la compra de bancos estatizados (caso Bancos de Venezuela y Consolidado), así como mediante la compra de una significativa proporción accionaria del banco más grande del país (Provincial). Como se evidencia en el Cuadro 2, al primer trimestre de 1998 cerca del 48% del sistema financiero estaba en manos de bancos extranjeros.

Por una parte, pareciera iniciarse una tendencia hacia una mayor absorción del riesgo bancario por parte de los accionistas de las instituciones y por la otra, puede que la actuación de SUDEBAN esté en efecto reportando algún resultado, ya que el proceso de capitalización coincide precisamente con la puesta en práctica de los nuevos enfoques de supervisión adoptados por la agencia.

El Gráfico 3 muestra la evolución del índice de liquidez de la banca comercial. En términos generales, lo que se puede decir es que ciertamente la situación de liquidez de la banca comercial hoy es un poco mejor a la observada antes de la crisis; sin embargo, esto podría obedecer, al menos parcialmente, a una disminución de la cartera de créditos como consecuencia de la limpieza de créditos “malos” puestos en evidencia durante la crisis.

Gráfico 3.



Fuente: Boletín trimestral “Indicadores Financieros de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras”

Los datos anteriores muestran algunos signos, muy incipientes aún, de mejoras en la situación de la banca comercial. Aunque es muy difícil determinar en qué medida ellos obedecen a la actuación de la SUDEBAN, si puede afirmarse que van en la dirección esperada. Lo que quizás puede ser el cambio más significativo asociado a la “relativa” autonomía que goza la Superintendencia, es la percepción generalizada de que la información reportada por los bancos en la actualidad es más confiable y ajustada a los hechos de lo que fue en el pasado.

Conclusiones

Los eventos registrados antes de la crisis financiera venezolana de 1994-95, ponen al descubierto la activa oposición que puede enfrentar la supervisión y regulación pública de las instituciones financieras; en particular, resalta el esfuerzo realizado por algunos grupos de interés para frenar la reforma del sistema financiero que, entre otras cosas, garantizaría la autonomía de la SUDEBAN. El estudio de estos eventos revela además el significativo papel que la ausencia de una supervisión y regulación pública eficiente y autónoma tuvo en la gestación y estallido de la crisis financiera.

Si bien los hallazgos del estudio resaltan la importancia de la autonomía funcional, administrativa y presupuestaria de la Superintendencia de Bancos, también queda claro que conferir autonomía a una agencia débil desde el punto de vista técnico puede ser muy problemático, tal y como se puso en evidencia durante los primeros meses de 1994. En efecto, como consecuencia de las contradicciones y errores cometidos por SUDEBAN, FOGADE y el BCV, el gobierno trató—aunque sin mucho éxito—de resolver los problemas de coordinación y retomar el control de la situación con la creación de la JEF.

Un punto resaltante es la importancia otorgada por los actores relevantes al liderazgo y capacidad gerencial del Superintendente, desdeñando los aspectos del diseño institucional (lo cual por lo demás es perfectamente racional tomando en cuenta los logros obtenidos por SUDEBAN en un entorno de una autonomía muy reducida). Esta situación puede ser muy delicada para el caso venezolano, ya que lleva a personalizar en demasía la gestión de las agencias reguladoras, obviando en consecuencia los aspectos de diseño institucional. En un escenario en el cual no se puede contar con el liderazgo idóneo, la situación de la agencia reguladora puede ser extremadamente frágil y vulnerable a presiones de todo tipo.

De cara a la eventual eliminación del estado de emergencia financiera, es necesario señalar que si bien la aprobación de la Ley de Bancos de 1993 incrementó significativamente el grado de autonomía funcional, administrativa y presupuestaria de la SUDEBAN tanto respecto al gobierno, como en relación a los grupos de interés (básicamente las mismas instituciones financieras), todavía persisten elementos que podrían limitar en forma apreciable la autonomía de la agencia.

El más importante de estos elementos lo constituye el poder de veto que posee el Consejo Superior de la Superintendencia frente a cualquier decisión del Superintendente que afecte el control sobre la dirección de las instituciones financieras (intervenciones, aprobación de cierres, aperturas, disoluciones o participación del capital extranjero). La literatura reciente sobre la regulación prudencial de la banca (Dewatripont y Tirole, 1994), señala que el monitoreo por parte de la Superintendencia de la actuación de los bancos, sólo logrará tener un efecto positivo sobre los mismos si la gerencia de estas instituciones enfrenta una amenaza creíble de “intervención” en caso de un mal desempeño. Bajo la ley actual, dicha credibilidad dependerá en última instancia de la percepción que tengan los gerentes de las instituciones financieras de las

posibilidades de que el Consejo Superior vete una decisión de intervención del Superintendente, así como de su capacidad de influir en dicha decisión. Ahora bien, dada la constitución del Consejo Superior (el cual es presidido por un representante directo del gobierno de turno) estas probabilidades y la capacidad de los grupos de interés para afectarlas, pueden resultar altas.

En la actualidad, sin embargo, la totalidad de las atribuciones del Consejo Superior y las decisiones del Superintendente que requerían de su autorización, están en manos de la Junta de Emergencia Financiera; esto seguirá siendo así hasta que se suspenda el estado de emergencia financiera decretado por el gobierno. La JEF es controlada totalmente por el gobierno, quien posee mayoría de votos en la junta; siendo así, la amenaza de intervención a los bancos en casos en que su mal desempeño así lo justifique, luce menos creíble y más vulnerable a presiones de distinta índole.

Otros elementos de la ley actual que debilitan la autonomía formal de la Superintendencia son:

- la posibilidad de que el período de mandato del Superintendente se solape con el del Presidente de la República que lo elige;
- las escasas calificaciones que la ley exige al Superintendente;
- la ausencia de limitaciones a las vinculaciones profesionales pasadas y futuras del Superintendente con las instituciones financieras;
- la estructura de financiamiento de la agencia, basada principalmente en los aportes especiales de los bancos, calculados como una proporción de los activos de la institución, que mostró ser muy vulnerable en períodos de crisis financiera; y
- la tutela administrativa del Ministerio de Hacienda, que por un lado no favorece la coordinación con otras agencias con responsabilidad en la regulación de las instituciones financieras y por el otro, resta flexibilidad a la agencia para poner en práctica un régimen de personal propio y competitivo.

Por otro lado, cabe realizar algunas consideraciones sobre la actuación del resto de las agencias públicas cuyas funciones guardan relación con el desempeño de las instituciones financieras: el Fondo de Garantía de Depósitos (que es Seguro de Depósitos y Fondo de Capitalización al mismo tiempo) y el Banco Central de Venezuela (responsable de la estabilidad

del sistema de pagos y prestamista de última instancia). El análisis de los eventos alrededor de la crisis financiera, revela una aparente preeminencia del objetivo de estabilidad a corto plazo del sistema de pagos en la actuación del BCV, a pesar de los nocivos efectos que esto podría tener sobre el desempeño de los bancos y la seguridad última de los ahorristas, lo que le condujo a suplir de abundante liquidez a los bancos que lo requerían sin condicionar dicha acción al desempeño de los mismos y en particular a su situación de solvencia. Esta conducta, de acuerdo a Rojas y Weisbrod (1996), en el contexto latinoamericano puede agudizar el mal desempeño de los bancos insolventes, al crecer su confianza sobre la habilidad de los deudores de mayor riesgo de mantenerse líquidos y reducirse los incentivos para buscar lugares más seguros donde colocar sus fondos. La actuación del BCV estaría moviéndose de este modo en dirección opuesta a los objetivos últimos de la SUDEBAN.

En lo que respecta a FOGADE, se observan indicios de que su papel como asegurador de depósitos (en cuyo caso compartiría claramente objetivos con la SUDEBAN) quedó en un segundo plano frente a otros roles, lo que le condujo a otorgar, con financiamiento del BCV, masivas ayudas financieras a diversas instituciones sin un monitoreo efectivo de su situación de solvencia (muchas de ellas debieron a la postre ser intervenidas). Los argumentos anteriores alertan sobre la necesidad de evaluar con cautela la propuesta de adscripción de SUDEBAN al Banco Central, por cuanto se puede estar en presencia de un serio dilema: si el Banco Central privilegia su objetivo de estabilidad del sistema de pagos, puede agudizar los problemas de riesgo moral y entorpecer los objetivos de SUDEBAN; si por el contrario, el Banco Central internaliza de alguna manera los objetivos regulatorios con la adscripción, éstos se sopesarían con el objetivo de estabilidad en el sistema de pagos. En este escenario, el BCV incorporaría dentro de sus variables de decisión los costos de emitir señales que incrementen el riesgo moral; sin embargo, el resultado final dependería de cuál objetivo pesa más.

Finalmente, quizás la lección más importante que se desprende del análisis del caso de SUDEBAN es que la clave para lograr la autonomía real de la agencia parece ser el fortalecimiento institucional. De ser esto cierto, el problema que se plantea es cómo generar capacidades antes que cómo conferir facultades. La experiencia venezolana muestra que se privilegió la segunda orientación, con la expectativa de que al modificar la Ley de Bancos, dotando de personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente a la Superintendencia, se

lograría avanzar hacia la autonomía de la agencia. Sin embargo, no fue sino hasta que se fortaleció institucionalmente a la agencia, con un fuerte liderazgo, buena asesoría y una significativa inversión en la dotación de recursos materiales y humanos, cuando se logró que la institución ganara el reconocimiento y respeto del gobierno, otras instituciones relacionadas y los propios regulados.

Otro elemento importante es el aprendizaje de la crisis financiera, cuyos costos para todos los sectores del país sin duda sensibilizaron a la opinión pública sobre la importancia de una buena supervisión bancaria como única vía para prevenir episodios semejantes al del período 1994-95. Ello, en contraposición a la situación del año 1990 cuando la reforma del sistema financiero y el fortalecimiento de SUDEBAN se plantearon como una iniciativa de la banca multilateral, compartida por unos pocos actores del gabinete económico del Presidente Pérez y algunos banqueros “conservadores” que no lograron que sus ideas permearan y ganaran el apoyo necesario para su implantación.

Bibliografía

- Archivo Hemerográfico de Prensa. 1993-1997. Constituido por los diarios: *El Nacional, El Universal, Economía Hoy y Panorama*.
- Arocha, M., y E. Rojas. 1996. "La crisis bancaria en Venezuela: Antecedentes, desarrollo e implicaciones". *Monetaria* 19(2).
- Dewatripont, M., y J. Tirole. 1994. *The Prudential Regulation of Banks*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- Freixas, X., y J. Rochet. 1997. *Microeconomics of Banking*. Cambridge, Estados Unidos: MIT Press.
- García, G., R. Rodríguez y S. Salvato. 1997. *Lecciones de la crisis bancaria en Venezuela*. Caracas, Venezuela: Ediciones IESA/Banco Venezolano de Crédito.
- García Mendoza, O. *Crónica involuntaria de una crisis inconclusa*, Editorial Planeta Venezolana, Caracas.
- Hausmann, R., y M. Gavin. 1995. *The roots of banking crises: The macroeconomic context*. Research Department Working Paper 318. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Investigación.
- Mantellini, H. 1997. "Apuntes para una Reforma de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras". Caracas, Venezuela: Banco del Caribe. Documento mimeografiado.
- República de Venezuela. 1993. "Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras". *Gaceta Oficial* No. 4641, 28 de octubre.
- . 1994. "Ley Especial de Protección a los Depositantes y de Regulación de las Emergencias en las Instituciones Financieras". *Gaceta Oficial* No. 35.418, 10 de marzo.
- Rojas-Suárez, L., y S. Weisbrod. 1996. *Towards an effective regulatory and supervisory framework for Latin America*. Washington, DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stiglitz, J. 1994. "The role of the state in financial markets". Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, DC, Estados Unidos, 1993.

Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras. 1998. *Pasado y presente de la Superintendencia de Bancos y Otras Instituciones Financieras*. Caracas, Venezuela: Editorial Texto, C.A.

----. 1997. *Informe Anual*. Caracas, Venezuela: SUDEBAN.

----. 1997. Proyecto de Reforma de la Ley General de Bancos y Otras Instituciones Financieras. Caracas, Venezuela: SUDEBAN. Documento mimeografiado.

----. *Boletines Trimestrales*. Caracas, Venezuela: SUDEBAN.