

## INFORME DE TERMINACION DE PROYECTO (PCR)

### Primera Parte

(preparada por el personal del Banco)

Titulo del Proyecto:	Préstamo Sectorial Financiero
Numero del Proyecto:	DR-0016
Numero del Préstamo:	773/OC-DR
País:	Republica Dominicana
Prestatario y Agencia Ejecutora:	Banco Central de la Republica Dominicana
Sector:	Sector Financiero
Modalidad:	Préstamo sectorial, Rápido Desembolso
Fecha de Aprobación:	Septiembre 29, 1993
Fecha Firma del Contrato	Noviembre 21 de 1995
Fecha Ultimo Desembolso:	Diciembre 22, 2002
Monto del Préstamo:	US\$102.000.000
Clasificación Final de la Implantación del Proyecto:	VU
Clasificación Final de los Supuestos del Proyecto:	H
Clasificación Final del Desarrollo de los Objetivos:	I

### I. Introducción

Desde comienzos de los años 90, el diagnostico inicial que da origen al programa sectorial financiero es que el sistema bancario dominicano sufre de sistémicas vulnerabilidades derivadas de la debilidad de todas las agencias supervisoras, insuficientes niveles de capital y provisiones, y una marcada exposición al riesgo derivada de niveles muy elevados de concentración del crédito, así como, de la práctica generalizada de la realización de operaciones con partes vinculadas, y de la existencia de créditos en moneda extranjera a agentes no generadores de divisas. En general, el seguimiento de los Principios Básicos de Basilea es pobre e incompleto. Múltiples vínculos entre las entidades financieras publicas y privadas compromete la eficiencia de la intermediación financiera y dificulta la transparencia de las operaciones financieras. Además, la existencia de una compleja y extensa red de instituciones financieras no bancarias ha derivado en la proliferación de diversas regulaciones que generan arbitraje regulatorio haciendo posibles malos e inadecuados manejos financieros.

Desde la iniciación del Programa, las autoridades han estado tomando acciones para corregir las debilidades mencionadas, pero a un ritmo lento que no permitieron identificar y prevenir la crisis financiera de 2003. Esfuerzos por mejorar la supervisión bancaria están en ejecución, las prácticas contables han sido movidas hacia los estándares internacionales y una nueva ley anti lavado de dinero fue aprobada en 2002 (Ley No 72-02) y el Banco central esta trabajando en el mejoramiento de sus operaciones. Solamente, en diciembre de 2002 se aprueba la Ley Monetaria y Financiera, como ley marco para la organización de las autoridades monetarias y la definición más adecuada de un marco legal y regulatorio del sistema financiero.

Durante 2001-2002 una combinación de factores externos (la reducción del crecimiento mundial y los eventos del 11 de septiembre de 2001) y la debilidad de la política económica interna contribuyeron a reducir significativamente el crecimiento económico del país. El gobierno respondió al menor crecimiento con aumentos del gasto público que condujeron a un aumento del déficit fiscal financiado fundamentalmente con deuda externa. La desconfianza derivada de la percepción de no adecuadas políticas macroeconómicas llevaron a una depreciación del peso dominicano del orden del 27 % entre diciembre de 2001 a diciembre de 2002.

Durante 2003, las dificultades económicas fueron agravadas con una masiva crisis bancaria que deterioro significativamente la ya débil situación macroeconómica. En abril de 2003, el tercer banco más grande colapsó. Para evitar la posible generación de una crisis sistémica, el Banco Central intervino mediante una garantía de pago para la totalidad de los depósitos. En los meses siguientes, otros dos bancos de tamaño medio, Bancrédito y Banco Mercantil, experimentaron grandes salidas de depósitos y tuvieron que ser intervenidos y respaldados por el Banco Central.

El colapso de Baninter refleja la existencia de malas y fraudulentas prácticas bancarias como también una muy débil supervisión bancaria. Las circunstancias que hicieron posible el desarrollo del fraude sobre un período prolongado de años confirman la existencia de serias debilidades en la regulación y supervisión del sistema financiero. De manera más amplia, también refleja la existencia de serias debilidades en las principales instituciones del control monetario y financiero del país (BC y SB).

Las implicaciones macroeconómicas de la crisis bancaria en 2003 son dramáticas. La estrategia seguida por las autoridades, que si bien ayudaron a limitar el contagio a una crisis mas generalizada, implico costos muy elevados para la resolución de los problemas. En efecto debido al tamaño de los costos de la intervención se comprometió seriamente la capacidad de endeudamiento del país y se puso la estabilidad macroeconómica en riesgo. El déficit cuasi-fiscal alcanzó el 2.5% del PIB y el déficit del sector público no financiero llegó al 2.7% del PIB. La deuda publica total más que se duplicó pasando del 27.5% del PIB en 2002 a 58.4% en 2003. La asistencia financiera del Banco Central llegó alrededor de 21% del PIB.

## **II. Objetivos y Componentes del Proyecto**

### **A. Objetivos**

Dado el diagnóstico de debilidad del sistema financiero, en la definición de la estructura del programa se definieron como los principales objetivos de la operación, objetivos de largo plazo o fines últimos del programa: a) “fortalecer la capacidad del sector financiero para movilizar y asignar recursos en un medio de determinación de tasas de interés por el mercado libre, a través del establecimiento de una estructura sectorial que promueva el arraigo de los mercados financieros, una mayor competencia y economías de escala en las operaciones”; y b) “asegurar la solvencia y estabilidad de las instituciones financieras mediante el mejoramiento tanto de las normas reglamentarias de disciplina y control como de la capacidad de supervisión de la superintendencia de Bancos, incluidos mecanismos para la gestión eficaz de las crisis de orden financiero”. (PR-1933; #3.1). Estos objetivos se identifican como las metas de mediano y largo plazo obtenibles solamente mediante la ejecución, permanencia y sustentabilidad de las reformas a introducir. Asimismo, el programa abarcaba cuatro esferas principales o metas mediatas a saber: “estructura institucional del sector bancario; marco regulatorio de disciplina y control, supervisión bancaria y políticas monetaria y crediticia” (PR-1933 #3.3), y que deberían lograrse mediante el desarrollo y ejecución de la matriz de condiciones del programa.

### **B. Componentes - Condiciones de Desembolso del Proyecto**

El contrato de préstamo definió como, el objetivo del programa la ejecución de un conjunto de medidas de fortalecimiento del sector financiero de la República Dominicana como parte del Nuevo Programa Económico iniciado por el Gobierno (Anexo A del Contrato, párrafo 1.01. El programa comprende acciones tendientes a apoyar reformas en las siguientes áreas: “cambios en la estructura del financiero; marco regulatorio prudencial; supervisión bancaria y políticas monetaria y crediticia”. (Anexo A, párrafo 2.01)

### **C. Supuestos Principales para la Ejecución del Proyecto**

El documento del proyecto establecía como riesgos del programa: a) la necesidad de contar con un marco macroeconómico estable, en particular la estabilidad fiscal y monetaria a mediano plazo; b) contar con la capacidad institucional de aplicar eficazmente la reforma del sector financiero junto con los plazos concedidos para que las entidades financieras se ajusten a las nuevas normas reglamentarias. Se preveía el riesgo de que los grupos de presión tuviesen ingerencia en el proceso de reforma. (PR-1933, Capítulo V. A.)

## **III. Resultados y Desarrollo de los Objetivos de la Operación**

### **A. Conclusiones derivadas del Acápito anterior (II. A – C)**

#### **a. Grado de Cumplimiento según la Ejecución las Condiciones de Desembolso del Proyecto (Componentes)**

No obstante que los desembolsos en su totalidad se retrasaron considerablemente, los componentes del proyecto se ejecutaron en su totalidad. Los retrasos provinieron: primero por un aplazamiento de 2 años previa del Congreso para la firma del Contrato de Préstamo y por una demora en el desembolso del tercer tramo de 4 años, con lo cual una operación en principio de 3 años para su ejecución tomo 9 años desde la fecha de aprobación de la

operación, septiembre 29 de 1993 hasta la fecha del desembolso final, diciembre 18 de 2002.

#### **b. Expectativa de Cumplimiento de los Objetivos del Programa**

El cumplimiento de la totalidad de las condiciones contractuales junto con un amplio reconocimiento a que el contenido de las reformas se ajusta a las recomendaciones del proyecto deja prever que en el mediano plazo, de mantenerse las reformas, se de un buen grado de cumplimiento de los objetivos finales del proyecto. En efecto, las autoridades dominicanas, con ocasión de todos los desembolsos cumplieron satisfactoriamente todas las condiciones contractuales, estipuladas en las Cláusulas 4.02 y 4.03 del contrato de préstamo 773/OC-DR, según consta en los memorandos de justificación de los desembolsos: RE2/FI2-773/DR-1TR de noviembre 29 de 1995, RE2/FI2-65/96 de mayo 22 de 1996 y el POPAS-773/OC-DR de diciembre 11 de 2002. Dichos memorandos explican el cumplimiento de todas las condiciones contractuales. Sin embargo, la presencia de la crisis financiera durante 2003, en alguna medida magnificada por la demora en la ejecución del proyecto, demostró que el diagnóstico de debilidad de las normas prudenciales y la falta de capacidad para su efectiva aplicación al sistema bancario eran acertados. El proyecto y el proceso de reforma financiera lograron:

- La aprobación de la Ley Monetaria y Financiera por parte del Congreso Nacional el 20 de noviembre del 2002. El contenido de la Nueva Ley Monetaria y Financiera (Ley No. 183-02), subsana las deficiencias de los proyectos de Código Monetario que el Banco analizó en el pasado<sup>1</sup>. En efecto, con el nuevo texto la ley gana en coherencia y consistencia; se desarrolla el concepto de independencia y autonomía de la autoridad monetaria, fijándole como su máxima prioridad el control de la inflación; y la estabilidad del sistema de pagos del país en coordinación con la política económica del Gobierno, al tiempo que se desarrolla adecuadamente la transparencia y responsabilidad de la política monetaria aproximándola a los estándares internacionales reconocidos como mejores prácticas; se restringe prácticamente en su totalidad la financiación primaria al Gobierno; se fortalece ampliamente la función de supervisión bancaria y se introduce la práctica de supervisión consolidada; se precisa el concepto de intermediación financiera y se restringe el concepto de banco a las entidades de banca múltiple;
- Es importante mencionar que la nueva Ley Monetaria y Financiera presenta algunas debilidades como son: i) determinar solo dos (2) años como el período de designación tanto para el Gobernador del Banco Central, el Superintendente Bancario y los seis (6) miembros independientes de la Junta Monetaria; ii) la entrada en vigencia de la nueva composición de la Junta Monetaria sólo hasta agosto de 2004 así como el plazo hasta junio de 2004 para la promulgación de los diferentes reglamentos necesarios para la implantación total de la Ley; iii) los límites previstos sobre los créditos a partes relacionadas o vinculadas superan las

---

<sup>1</sup> / Respecto del Código Monetario Financiero (CMF), en noviembre de 1999 el Congreso aprobó una versión del CMF, la cual no fue ratificada por el Presidente de la República, en razón de serias objeciones a su contenido. En agosto del 2000 el nuevo Gobierno presentó al Banco una propuesta de CMF sobre la que el Banco hizo importantes observaciones (comunicación de septiembre 2, 2000). En febrero de 2001, la misión conjunta del FMI y del Banco Mundial para la preparación del programa FSAP (Financial Sector Assessment Program) tuvo oportunidad de conocer el borrador del CMF y ratificó las observaciones presentadas por el BID.

recomendaciones internacionales y que podrían verse como un elemento que erosiona la fortaleza patrimonial del sistema bancario. En efecto, admitir la realización de operaciones con partes relacionadas hasta “cincuenta por ciento (50%) del patrimonio técnico de la entidad, al conjunto de los accionistas, administradores, directores, funcionarios y empleados de la entidad, así como a sus cónyuges, parientes dentro del segundo grado de consanguinidad y primero de afinidad o empresas que aquellos controlen, en la forma que reglamentariamente se determine. Exceptúase el caso de los accionistas que posean menos del tres por ciento (3%) del capital pagado de la entidad” es excesivo.

**B. Diferencia entre las Expectativas de Cumplimiento de los Objetivos por Componentes -Condiciones de desembolso del Proyecto- y los Objetivos Originalmente Acordados**

**1. Componentes**

No existen diferencias entre los resultados previstos originalmente para cada componente y los obtenidos y esperados en la ejecución de los mismos. Sin embargo, en el caso de la Superintendencia de Bancos, si bien se lograron avances importantes en el inicio del programa, producto de la adecuada ejecución del Programa de Apoyo Técnico que por valor de US\$2.0 millones acompañó el Programa de Reforma del Sector Financiero<sup>2</sup>; las demoras en la expedición de la Ley Monetaria debilitaron el proceso siendo necesario un nuevo apoyo para la supervisión bancaria, el cual fue otorgado por el Banco mediante la operación “Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión” que estamos ejecutando al amparo del Acuerdo BID-FOMIN suscrito con el Banco Central el 20 de diciembre del 2000 (ATN/MT-7252-DR).

**2. Objetivos**

Los resultados previstos en el diseño del programa coinciden enteramente con los resultados esperados. Desafortunadamente, las demoras en la ejecución en alguna medida contribuyeron a los problemas que en la actualidad enfrenta el sector bancario dominicano. Posiblemente, una ejecución más oportuna, si bien difícilmente evitaría los actos dolosos, por lo menos hubiese disminuido el tamaño de los problemas, al permitir una menor concentración del crédito y una reducción sustancial en las operaciones con partes relacionadas.

**C. Resultados no Esperados**

La ejecución del Proyecto facilitó y fortaleció la cooperación técnica y el dialogo tanto con las autoridades dominicanas como con otras instituciones multilaterales en particular el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. La ejecución del programa permitió establecer vínculos técnicos con las autoridades financieras dominicanas y le dio al Banco un role importante en la atención de los eventos del sector financiero dominicano.

---

<sup>2</sup> / En efecto, entre 1993 y 1996 Autoridades Monetarias avanzaron significativamente en el fortalecimiento de la supervisión bancaria, a través de la implementación del Programa de Apoyo Técnico, administrado por la Unidad Ejecutora dentro del Banco Central de la República Dominicana. Esto se logró mediante la ejecución de cuatro contratos de asistencia técnica externa entre julio 1993 y abril 1996, con la compañía consultora Internacional Links, Ltda.

#### **D. Probabilidad de Sustentabilidad de los Objetivos Alcanzados por el Proyecto**

El proyecto introduce cambios sustanciales en el sector financiero, como se menciona en III. A. 2, se desarrolla el concepto de independencia y autonomía de la autoridad monetaria, al tiempo que se desarrolla adecuadamente la transparencia y responsabilidad de la política monetaria aproximándola a los estándares internacionales reconocidos como mejores prácticas; se restringe prácticamente en su totalidad la financiación primaria al Gobierno; se fortalece ampliamente la función de supervisión bancaria y se introduce la práctica de supervisión consolidada; se precisa el concepto de intermediación financiera y se restringe el concepto de banco a las entidades de banca múltiple.

Sin embargo, la total sustentabilidad del programa depende fundamentalmente del compromiso permanente de las autoridades de preservar la autonomía presupuestal y técnica, tanto de la Junta Monetaria, del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos, así como de no reversar el proceso de reforma. Las autoridades deben adquirir el compromiso formal de defender la reforma financiera de manera integral, de forma tal que se preserven los principios y fundamentos sobre los cuales éste ha sido concebido, y que recoge adecuadamente las prácticas y estándares internacionales de mayor aceptación.

#### **E. Objetivos del Proyecto de Difícil Realización**

Partiendo de la base de la sustentabilidad del proyecto, todos los objetivos finales o de largo plazo del programa pueden alcanzarse. Sin embargo, como se indica en II. A. uno de los objetivos principales del proyecto era asegurar la solvencia y estabilidad de las instituciones financieras, algo que la crisis bancaria enfrentada a lo largo del 2003 pone en entredicho. La debilidad estructural del sistema bancario, identificada con anticipación y proveniente de excesivos niveles de concentración de cartera y el uso generalizado de operaciones con partes relacionadas<sup>3</sup>, se hizo realidad antes que se introdujeran los correctivos necesarios.

En efecto, la rápida expansión de la banca privada, desde la segunda mitad de la década de los noventa, se hizo en presencia de una pequeña base de capital y un marco de regulación y supervisión débil. La complacencia con el incumplimiento de la regulación sin las sanciones correspondientes (regulatory forbearance), fue un lugar común lo que facilitó la asunción excesiva de riesgo, secuela de una elevada concentración de la cartera y la proliferación de operaciones con partes relacionadas. Estos problemas, además se magnifican en presencia de deficiencias en la legislación y la politización de la estructura de gobierno de las autoridades monetarias (Banco Central de la República Dominicana y la Superintendencia de Bancos).

En este contexto, el desarrollo de la reforma financiera constituye un paso de avance muy importante hacia el fortalecimiento y consolidación del sistema financiero. Sin embargo, existen aún debilidades técnicas tal y como se menciona en III. 2. y que sin duda son aumentadas cuando se presentan en medio de un soporte ambivalente de parte del Ejecutivo a las autoridades monetarias.

---

<sup>3</sup> / Ver informes de consultoría de Guillermo Ramírez y Aristóbulo De Juan y el “Financial Sector Assessment Program” [FSAP] preparado por el FMI y el Banco Mundial, [2001].

#### **F. Proyección y Computo de los Rendimientos de la Inversión**

El documento del Proyecto no presenta ejercicios de estimación sobre la tasa interna de retorno (TIR) del programa. Sin embargo, considerando el costo fiscal estimado de la reciente crisis financiera, alrededor de US\$3,100 millones (alrededor del 19% del PIB) es posible hacerse una idea de la magnitud del ahorro fiscal que hubiese podido lograrse de haber introducido las reformas de manera más oportuna. De todas maneras, es claro que se deben mantener las reformas, de tal forma que se viabilice en el futuro un sistema financiero solvente y por tanto se eviten nuevos episodios de crisis financieras, lo que implica menores costos fiscales y un retorno sustancial de la inversión.

#### **IV. Cambios y Ajustes en los Objetivos y Componentes del Proyecto Introducidos con Posterioridad a la Aprobación del Proyecto**

##### **A. Ajustes en los Objetivos, Componentes y Supuestos del Proyecto**

Tanto sobre los objetivos del proyecto como en los componentes y supuestos del mismo, a lo largo de la ejecución del proyecto no hubo necesidad de introducir ningún ajuste o modificación. Solamente, los supuestos relativos al cronograma de desembolsos, en particular el tercer tramo fue necesario de modificar en virtud de la dificultad que se presentó para la aprobación del Código Monetario (CM). La primera versión del CM fue presentada al Congreso desde el 27 de febrero de 1995. En noviembre de 1999 el Congreso aprobó una versión del CM, la cual no fue ratificada por el Presidente de la República, en razón de serias objeciones a su contenido. En agosto del 2000 el nuevo Gobierno presentó al Banco una propuesta de CM sobre la que el Banco hizo importantes observaciones (comunicación de septiembre 2, 2000). En febrero de 2001, la misión conjunta del FMI y del Banco Mundial, para la preparación del programa FSAP, tuvo oportunidad de conocer el borrador del CM y ratificó las observaciones presentadas por el BID. Solamente, en noviembre 20 de 2002 el Congreso aprueba la nueva Ley Monetaria y Financiera, siendo sancionada y publicada por el Ejecutivo en diciembre 3 de 2002 .

##### **B. Préstamos Sectoriales: Cumplimiento con las Condiciones de Desembolso**

La operación fue estructurada como un préstamo sectorial, “front-loaded” para los desembolsos, pero como un “back-loaded” en materia de reformas. En efecto, se definieron tres desembolsos, el primero de US\$52 millones, un segundo de US\$20 millones y un tercero de US\$29, mientras que la matriz de condiciones dejó la promulgación del CM como condición previa del último desembolso, siendo la presentación del proyecto de CM para el estudio a aprobación del Congreso condición previa para el segundo desembolso. La firma del Contrato de Préstamo presentó una demora sustancial, en buena parte explicada por el cambio de legislatura (elecciones parlamentarias). La elegibilidad para el tercer tramo de la operación presentó un atraso considerable, secuela de la no aprobación del CM, en razón de las dificultades para lograr el consenso necesario sobre el contenido y alcance del CM, entre todos los agentes del sector financiero.

Es importante mencionar que la dificultad en la aprobación del CM provino de manera importante de la gran amplitud de la reforma, lo que indujo la presencia de

varios grupos de presión en defensa de intereses particulares como los propietarios de los bancos, el sistema mutualista de ahorro y préstamo (asociaciones de ahorro y préstamo) y de otras entidades financieras; junto con la falta de un decidido compromiso de las autoridades para sacar adelante las reformas, debilidad que en alguna medida se vio favorecida por un ciclo de crecimiento económico del país, a todas luces sobresaliente en la región y que de alguna forma ayudaba a ocultar la importancia y necesidad de la reforma.

### **1. Primer desembolso**

El primer desembolso tuvo lugar el 11 de diciembre de 1995, 26 meses después de la aprobación del Directorio y 1 mes después de la firma del contrato. Según consta en el Memorando RE2/FI2-773/DR-1TR de noviembre 29 de 1995, el Equipo de Proyecto determinó que el Prestatario había cumplido de manera satisfactoria las condiciones relacionadas con el primer tramo del Programa Sectorial Financiero.

En el Memorando mencionado, se menciona entre otras cosas que:

- Con relación a la liberalización de los mercados financieros, las autoridades monetarias mantuvieron invariable la libertad en la fijación de las tasas de interés que fue decretado a principios del año 1991. El Código Monetario-Financiero que fuera sometido al Congreso de la República deroga la Orden Ejecutiva 312, del 21 de junio de 1919 (denominado Ley de Usura). En adición, los recursos de financiamiento provistos por los Fondos de Fomento colocados a través del Banco Central (FIDE e INFRATUR), se han mantenido sobre la base de tasas variables y positivas en términos reales. El Banco Central ha continuado inalterable su política de eliminar controles y regulaciones que lleven a una asignación sectorial del crédito y se han uniformizado los encajes bancarios entre los diversos grupos de entidades e instrumentos financieros. El encaje se sitúa a un nivel uniforme del 20%.
- Ha habido un progreso considerable en cuanto a la definición y aplicación de normativa prudencial, estableciendo una definición clara y estricta de lo que constituye el capital y reservas. La Superintendencia de Bancos ha emitido diversas resoluciones para la aplicación operativa de las Resoluciones de la Junta Monetaria al respecto, y ha habido un avance significativo en cuanto a la aplicación de esta normativa. La Superintendencia de Bancos ha completado cuatro etapas en la revisión de los procedimientos de auto clasificación de cartera de los bancos en el sistema, cubriendo 144 instituciones y un 99% de la cartera de créditos global del sistema.
- El Banco Central ha avanzado en la definición y operatividad de las operaciones de mercado abierto como uno de los instrumentos de control de la masa monetaria. Mediante la Sexta Resolución de fecha de 9 de marzo de 1995, la Junta Monetaria aprobó un reglamento para las operaciones de mercado abierto. Como se explica en el párrafo 2.7, ha habido un avance significativo en la preparación de un programa monetario, aunque todavía no se ha realizado ninguna operación de mercado abierto. El Banco Central a través del Departamento Financiero ha puesto en operación un mecanismo para el monitoreo y divulgación de la estructura de tasas de interés bancario (activas y pasivas) al público.



- Las Autoridades Monetarias han sometido al Banco de Reservas al mismo régimen prudencial y de saneamiento que regula al resto de las intermediarias del sistema financiero. No obstante, dada su naturaleza de banca pública, la Junta Monetaria ha dictado Resoluciones específicamente aplicables a dicha institución que facilitan la transición en cuanto al cumplimiento por parte de esta entidad de las normas prudenciales y bancarias.
- La Superintendencia de Bancos conjuntamente con la Unidad Ejecutora del Banco Central han venido implementando el programa de apoyo técnico en forma exitosa durante los últimos dos años. La Decimotercera Resolución de la Junta Monetaria de fecha 18 de noviembre de 1993, creó la Unidad Ejecutora y estableció una cuenta por el equivalente de US\$2.0 millones para la ejecución del Programa de Reforma Financiera [Cláusula 6.05(a)(i) y 6.05(b)]. Dicha Unidad Ejecutora del Programa Sectorial Financiero dentro del Banco Central ha venido entregando informes periódicos al Banco que detallan la situación de avance obtenido en la ejecución de dicho Programa [Cláusula 6.05(a)(ii)].
- Durante los últimos dos años las Autoridades Monetarias han avanzado significativamente en el Fortalecimiento de la Supervisión Bancaria, a través de la implementación del Programa de Apoyo Técnico, administrado por la Unidad Ejecutora dentro del Banco Central de la República Dominicana. Esto se ha logrado mediante la ejecución de tres contratos de asistencia técnica externa entre julio 1993 y octubre 1995. a través de la contratación de la compañía consultora Internacional Links, Ltda. Desde mediados de 1993, la Superintendencia de Bancos ha venido implementando un fuerte proceso de reestructuración y fortalecimiento institucional, mostrando una mayor capacidad de ejecutar sus funciones de supervisión del sistema bancario nacional.

## **2. Segundo Desembolso**

El Segundo desembolso se efectuó el 14 de junio de 1996, seis meses después del primer desembolso. Según consta en el Memorando RE2/FI2-65/96 de mayo 22 de 1996, el Equipo de Proyecto determinó que el Prestatario había cumplido de manera satisfactoria las condiciones relacionadas con el segundo tramo del Programa Sectorial Financiero.

En el Memorando citado, se menciona entre otras cosas que:

- Con relación a la liberalización de los mercados financieros, las autoridades monetarias han mantenido invariable la libertad en la fijación de las tasas de interés que fue decretado a principios del año 1991. El Código Monetario-Financiero que fuera sometido al Congreso de la República deroga la Orden Ejecutiva 312, del 21 de junio de 1919 (denominado Ley de Usura). En adición, los recursos de financiamiento provistos por los Fondos de Fomento colocados a través del Banco Central (FIDE e INFRATUR), se han mantenido sobre la base de tasas variables y positivas en términos reales. El Banco Central ha mantenido inalterable la política de eliminar el sistema de asignación sectorial del crédito a través del encaje legal, aunque el 25 de enero de 1996 en su Decimotercera Resolución, la Junta Monetaria ha impuesto un tope transitorio por 120 días a la cartera comercial de los bancos comerciales y de servicios múltiples.

- Ha habido un progreso considerable en cuanto a la definición y aplicación de normativa prudencial, estableciendo una definición clara y estricta de lo que constituye el capital y reservas. La Superintendencia de Bancos ha emitido diversas resoluciones para la aplicación operativa de las Resoluciones de la Junta Monetaria al respecto, y ha habido un avance significativo en cuanto a la aplicación de esta normativa. La Superintendencia de Bancos ha completado cuatro etapas en la revisión de los procedimientos de auto-clasificación de cartera de los bancos en el sistema, cubriendo 144 instituciones y un 99 por ciento de la cartera de créditos global del sistema.
- En materia de la estructura institucional del sector financiero ha habido un avance significativo en la reducción del número de intermediarios financieros en el mercado a través de la fusión o cierre. Se han autorizado a doce (12) instituciones a ofrecer servicios bancarios múltiples y el número de financieras operando en el mercado ha continuado reduciéndose. El sometimiento del Código Monetario-Financiero al Congreso de la República, representa un importante paso para asegurar la estabilidad de las políticas y regulaciones que se vienen aplicando. En vista de que el Congreso Nacional todavía no ha aprobado el Código Monetario-Financiero, en su Décima resolución del 25 de enero de 1996, la Junta Monetaria liberalizó sustancialmente los servicios que pueden ofrecer los bancos de desarrollo y los bancos hipotecarios de la construcción. Con esta medida la Junta Monetaria ha mejorado sustancialmente la competitividad por parte de estas intermediarias en el mercado bancario nacional.
- El Banco Central ha avanzado en la definición y operatividad de las operaciones de mercado abierto como uno de los instrumentos de control de la masa monetaria. Mediante la Sexta Resolución de fecha de 9 de marzo de 1995, la Junta Monetaria aprobó un reglamento para las operaciones de mercado abierto. Según se deja constancia en el párrafo 2.9, durante los últimos dos años el Banco Central ha venido preparando un programa monetario, que ha sido conocido y aprobado por la Junta Monetaria. A través del Departamento Financiero, el Banco Central ha implementado un mecanismo para el monitoreo y de la estructura de tasas de interés bancario, aunque no se haya logrado implementar un sistema adecuado de divulgación periódica al público de esta información.

### **3. Tercer Desembolso**

El tercer desembolso se efectuó en diciembre 22 de 2002, 78 meses después del Segundo desembolso y 48 meses después del plazo de ejecución (tres años) establecido en el contrato. Según consta en el Memorando POPAS-773/OC-DR, la Administración del Banco considera que las condiciones previas al desembolso del tercer tramo del préstamo Sectorial Financiero 773/OC-DR, establecidas en la Cláusula 4.04, incisos (a) al (g), han sido cumplidas por el Gobierno de la República Dominicana.

En dicho Memorando se menciona entre otras cosas que:

- El 8 de junio de 2001, la Administración, en atención a expresa solicitud del Comité de Programación (V.1.10, Acta PGA/01/8), circuló al Directorio Ejecutivo el Documento PR-1933-6, en el que se explica la evolución de la

adopción del Código Monetario Financiero, así como la decisión de la Administración de ampliar el plazo para el tercer desembolso. Más recientemente, el 21 de noviembre de 2002, el Vicepresidente Ejecutivo, de conformidad con lo establecido en el Manual de Administración de Operaciones OA-423, IV. A.4(b) y por recomendación de la Gerencia Regional II, sobre la base de la aprobación de la Ley Monetaria por el Congreso dominicano, aprobó una ampliación del plazo para el último desembolso hasta marzo de 2003.

- Desde el año 1993 la Junta Monetaria propició la transformación de la estructura del sector financiero, al permitir la conversión de la banca especializada existente desde los años sesenta, al nuevo esquema de la banca múltiple. En ese sentido, se autorizó a los bancos comerciales a ofrecer servicios múltiples bancarios, así como a los bancos de desarrollo, hipotecarios y a las financieras a ofrecer servicios ampliados, sujetos al aumento del capital mínimo requerido y al cumplimiento de nuevos estándares prudenciales, con la posibilidad de efectuar fusiones con otras instituciones, con miras a adecuarlas a las nuevas figuras promovidas en el Anteproyecto de Ley Monetaria y Financiera. De esta forma, de 5 tipos de entidades que definían la estructura institucional accionaria del Sistema Financiero se ha ido pasando gradualmente a las 3 figuras de naturaleza accionaria definidas en la nueva Ley, esto es Bancos Múltiples, Bancos de Ahorro y Crédito y Corporaciones de Crédito.
- Desde el año 1992 se inició la implementación de las Normas Prudenciales de Adecuación de Capital aprobadas por la Junta Monetaria mediante la citada Segunda Resolución del 11 de diciembre del 1992. Dicha normativa introdujo la suficiencia de capital, en función de los factores de riesgo de los activos. Desde julio de 1993 se han venido implementando las Normas Bancarias de Evaluación de Activos, aprobadas por la Junta Monetaria mediante la Segunda Resolución del 29 de junio de 1993. Con estas normas se instauró un sistema metodológico de calificación de activos que permitió evaluarlos con base en criterios estandarizados, y provisionar los riesgos identificados mediante el establecimiento de un riguroso régimen gradual de constitución de provisiones o reservas para activos de dudosa recuperación.
- En relación con los ajustes patrimoniales para las entidades financieras, los planes de encuadramiento patrimonial se han cumplido de manera satisfactoria durante los años de aplicación hasta el grado de que la banca dispone de un conjunto de indicadores que permiten evaluar la solvencia y los riesgos de la actividad financiera.<sup>4</sup>.
- Desde la iniciación del Programa, y en cumplimiento del Programa Sectorial Financiero 773/OC-DR, el Banco Central ejecutó el Programa de Apoyo Técnico, mediante la creación con los recursos del Programa del Fondo de Apoyo Técnico por valor de US\$2 millones, tal y como estaba provisto en el Programa. Con este mecanismo se implementó un arduo programa de Fortalecimiento Institucional de

---

<sup>4</sup> / Es importante mencionar que estos indicadores no son del todo comparables, en particular por el tratamiento que recomienda Basilea para la clasificación y calificación de cartera en cuanto a concentración y operaciones con partes relacionadas.

la Superintendencia de Bancos, el cual contempló su reestructuración orgánica, redefinición del enfoque de supervisión, implementación de una nueva metodología de supervisión, dotación de equipos y aplicaciones computacionales, unificación de los sistemas de contabilidad de las instituciones financieras, exigencia de auditorías externas anuales, difusión de informaciones y publicación de sus balances e indicadores en boletines periódicos, entrenamientos y capacitación a los analistas e inspectores de dicho organismo, así como revisión de la política salarial de sus empleados. Con el fin de garantizar la continuidad del programa, en el año 1997 se aumentó la cuota de supervisión que pagan las entidades financieras a la Superintendencia de Bancos de 1/20 de 1% de los activos netos a un 1/6 del 1% de los activos netos. Esta medida ha conferido al ente supervisor independencia presupuestaria, proporcionándole los recursos necesarios para cubrir sus gastos y emprender políticas de entrenamiento y capacitación a su personal, así como dotación de una infraestructura tecnológica que ha ido renovándose con el tiempo. Desde el año 2001 se implementa en el país un nuevo Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión Bancaria, a través de la suscripción de un Acuerdo de Asistencia Técnica por 2 años suscrito entre el Banco Central y el Banco con recursos del FOMIN<sup>5</sup>. En desarrollo de este programa se continúan los esfuerzos para avanzar en las reformas al sector financiero haciendo énfasis en el fortalecimiento de la capacidad supervisora de la Superintendencia para continuar mejorando la calidad de la supervisión bancaria.

- Con la aprobación de la Ley Monetaria y Financiera por parte del Congreso Nacional el 20 de noviembre del 2002; la promulgación de la misma Ley por parte del Sr. Presidente de la República Ing. Hipólito Mejía el 21 de noviembre del 2002 y la publicación en la Gaceta Oficial el 3 de diciembre del 2002, la Ley No 183-02 ha entrado en vigencia a partir del 5 de diciembre de 2002, de acuerdo con el Artículo 1 del Código Civil.
- La ley aprobada prevé en su artículo 90 que hasta tanto la Junta Monetaria apruebe los reglamentos de la ley, estarán vigentes las disposiciones de la Junta Monetaria ya emitidas. Es importante resaltar que el contenido actual de dichas resoluciones recoge los avances estipulados en el programa. Por lo tanto, los plazos contemplados en la Ley y su entrada en vigencia no afecta el normal desenvolvimiento de la operatividad del sistema monetario y financiero de República Dominicana. Precisa indicar que las misiones del Banco que han visitado el país, y han dado seguimiento a todo este proceso, están conscientes de los avances en materia de regulación bancaria del país. Es más, el propio Banco a través de una cooperación técnica no reembolsable del FOMIN<sup>6</sup> dio el apoyo financiero para la asistencia técnica requerida para la elaboración de las regulaciones vigentes, cuya permanencia fue establecida por la nueva Ley.

---

<sup>5</sup> / Acuerdo BID-FOMIN suscrito con el Banco Central el 20 de diciembre del 2000, ATN/MT-7252-DR.

<sup>6</sup> / Dentro del marco del Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión que ejecutamos al amparo del Acuerdo BID-FOMIN suscrito con el Banco Central el 20 de diciembre del 2000 ATN/MT-7252-DR.

**C. Project Performance Monitoring Report (PPMR) Clasificación Durante la ejecución del proyecto**

Es importante mencionar que además del seguimiento al programa mediante la evaluación periódica que se hace con el sistema PPMR, el programa fue examinado en dos oportunidades por EVO. La primera en diciembre de 1998, documento PPR 12/1998, en dicha oportunidad la operación fue calificada como de desempeño satisfactorio (párrafo 17). La segunda, como parte de la Evaluación de la Cartera de Préstamos en Apoyo a Reformas de Políticas - Fase III (RE-39-3). En esta oportunidad, el objetivo no era analizar las reformas adelantadas, sino la manera en que el Banco ha apoyado las políticas de reformas sectoriales. En general se encontró que los programas eran oportunos, y podrían hacer una contribución significativa al paquete de reformas que en su conjunto adoptaba cada país; se vio la necesidad de que involucrar mas a las Representaciones en la ejecución de los programas debería implicar aumentar su participación en el análisis y diseño de las operaciones; el diseño de las operaciones debe ser tal que sea factible ejecutar las reformas en el corto y mediano plazo, el cual debería estar dentro del período de gobierno correspondiente; se requiere invertir mas tiempo y recursos en la adecuada difusión de los beneficios esperados de las reformas; en el caso de la República Dominicana se ha avanzado mucho en varios objetivos generales pero no se han logrado todos (párrafo 3.9); en los casos donde las reformas son insuficientes, se requiere que el Banco continúe el apoyo al proceso de reformas para lograr su consolidación, asegurando que la programación del Banco con el país incluya las áreas donde se pueden obtener los mayores beneficios para fortalecer el proceso y lograr su consolidación.

La siguiente tabla resume la calificación PPMR de la operación durante la ejecución de la misma, tal y como esta grabada en los archivos del Banco. El PPMR clasificación refleja la percepción de la Oficina de Representación del Banco en la República Dominicana, y en particular el cumplimiento con el cronograma de condicionalidad y desembolsos.

<b>PPMR Clasificación</b>								
<b>Año de Ejecución</b>	0*	1	2	3	4	5	6	7
<b>Año Calendario</b>	95	96	97	98	99	00	01	02
<b>Desarrollo de Objetivos (DO)<sup>1)</sup></b>	P	P	P	P	LP	LP	LP	P
<b>Progreso en Implementación (IP)<sup>2)</sup></b>	S	S	S	U	U	U	VU	S
<b>Clasificación de Supuestos (AS)<sup>3)</sup></b>	H	H	H	H	H	L	L	H

\* Date of Board approval: 29 Sept. 1993

<sup>1)</sup> Highly probable – HP; Probable – P; Low Probability – LP; Improbable - I

<sup>2)</sup> Highly Satisfactory – HS; Satisfactory – S; Unsatisfactory – U; Very Unsatisfactory - VU

<sup>3)</sup> High – H; Low - L

## **V. Lecciones Aprendidas**

### **A. Diseño del Proyecto**

#### **1. Formulación de los Objetivos del Proyecto**

Es posible argumentar que los objetivos principales del proyecto fueron muy amplios y ambiciosos, en particular en un entorno como el de la República Dominicana en donde la Junta Monetaria está integrada con la participación de las entidades financieras, en particular los Bancos, las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, otras entidades financieras y los agentes cambiarios. En efecto, pretender: “fortalecer la capacidad del sector financiero para movilizar y asignar recursos en un medio de determinación de tasas de interés por el mercado libre, a través del establecimiento de una estructura sectorial que promueva el arraigo de los mercados financieros, una mayor competencia y economías de escala en las operaciones”; y b) “asegurar la solvencia y estabilidad de las instituciones financieras mediante el mejoramiento tanto de las normas reglamentarias de disciplina y control como de la capacidad de supervisión de la superintendencia de Bancos, incluidos mecanismos para la gestión eficaz de las crisis de orden financiero” (PR-1933; #3.1); no puede ser solo el objetivo de un proyecto, ello debe ser un objetivo permanente de largo plazo. Lograr un sector financiero eficiente dominado por el sector privado donde la concentración de poder económico y político es muy elevada no es una tarea fácil. Sin embargo, los objetivos eran adecuados, pertinentes y necesarios.

En efecto, una condición necesaria para un crecimiento económico sostenible de mediano y largo plazo, es contar con un sector financiero fuerte, solvente y bien regulado. Esto significa corregir serias distorsiones como los “non-performing loans”, cumplir con las normas de capital adecuado y tener una efectiva y eficiente supervisión. Las instituciones financieras deben tener los incentivos apropiados para desarrollar las habilidades que requiere un apropiado manejo del riesgo crediticio y su recuperación. Debe existir un correcto balance entre los derechos de los deudores y los acreedores. Para ello se requiere de una afectiva ley de bancarrotas, junto con aparato legal que proteja los derechos de propiedad, sostenga el cumplimiento de la ley y combata la corrupción.

#### **2. Definición de los Componentes del Proyecto**

Tanto los componentes de la operación como las condiciones y acciones de política requeridas para los desembolsos fueron apropiadas y eran acordes con los objetivos generales y específicos del programa. Ello incluye el requisito de reformar el marco legal del sistema financiero mediante la aprobación del Código Monetario, como también los ajustes a la regulación prudencial. El haber incluido estos requerimientos como condiciones por cumplir, en particular la aprobación del Código Monetario para el último desembolso, fue un riesgo demasiado alto, al punto que pasaron dos periodos presidenciales sin lograr aprobar la Ley.

### **3. Definición de Supuestos**

El Proyecto no define supuestos explícitos para la operación. Sin embargo implícitamente se contaba con el compromiso y decisión de las autoridades de sacar adelante la reforma. Lo que se detectó como un riesgo importante del proyecto (PR-1933 Rev. V.A. par. 5.4). Es claro que una reforma de la envergadura que se pretendía, podía tener serios tropiezos en su desarrollo e implantación, por lo tanto la principal lección que se deriva es que reformas que requieren de la participación de todas las fuerzas vivas del país es mejor tenerlas definidas desde el principio, de ser posible antes de la presentación de los programas al Directorio.

### **4. Determinación de la Secuencia de los Componentes (condiciones de desembolso)**

En principio las condiciones de desembolso, bajo el supuesto de total compromiso de las autoridades con sacar adelante las reformas pareciera aceptable. Sin embargo, como se menciona el párrafo anterior el dejar la aprobación de la Ley Monetaria para el último desembolso era un riesgo alto, como efectivamente sucedió.

### **5. Evaluación de la Capacidad Institucional de la Agencia Ejecutora y otras Entidades involucradas en la Ejecución del Proyecto**

La capacidad técnica institucional de la Agencia Ejecutora, el BCRD y la de otras entidades involucradas, en particular la Superintendencia de Bancos fue aceptable a lo largo de la ejecución del proyecto. Sin embargo, de manera particular, se consideró como un riesgo la capacidad técnica del gobierno para llevar a cabo eficazmente la reforma de la envergadura que se pretendía. Dicho riesgo se mitigaba mediante asistencia técnica del Banco, el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en materia de formulación de medidas de política. Adicionalmente, como ya se mencionó, el Programa tenía un componente de apoyo a la reestructuración de la Superintendencia de Bancos. (PR-1933 Rev. V. A. 5.6). Es importante reiterar que estos riesgos pueden persistir una vez concluidos los programas de asistencia técnica, si no se cuenta con los adecuados programas de retención del personal más calificado y que pueden ser ampliados en presencia de una fuerte politización en el equipo de gobierno de las entidades rectoras del sistema financiero ( el BCRD y la Superintendencia de Bancos).

### **6. Aspectos del Diseño que Determinan el Éxito o Fracaso del Proyecto**

Como se ha mencionado en los párrafos anteriores, el diseño de la operación fue adecuado. Sin embargo, el equipo del Banco es de la opinión que en últimas lo que hace exitosa una operación está más vinculado con su ejecución que con el diseño. De hecho, la total sustentabilidad del programa depende fundamentalmente del compromiso permanente de las autoridades de preservar la autonomía presupuestal y técnica, tanto de la Junta Monetaria, del Banco Central y de la Superintendencia de Bancos, así como de no revertir el proceso de reforma. Las autoridades deben adquirir el compromiso formal de defender la reforma financiera de manera integral, de forma tal que se preserven los principios y fundamentos sobre los cuales éste ha sido concebido y que recoge adecuadamente las prácticas y estándares internacionales de mayor aceptación.

## **B. Ejecución del Proyecto**

### **1. Aspectos de la Ejecución que pueden Determinar el Exito o Fracaso del Proyecto**

Un aspecto muy importante, que contribuyó a la culminación del proyecto fue el compromiso del Banco de mantener la condicionalidad inalterada. En efecto, la persistencia de la administración de no acceder a ejecutar el último desembolso, hasta tanto no se hubiese cumplido con todas las condiciones de desembolso, permitió que finalmente se promulgará la nueva Ley Monetaria y Financiera con lo cual el compromiso de introducción de reforma financiera se cumplió según lo acordado. Infortunadamente, la introducción de la reforma no se hizo de una manera más oportuna por parte de las autoridades. Ello, con seguridad, hubiese minimizado el costo de la crisis financiera actual que enfrenta la República Dominicana.

### **2. Problemas en la Ejecución**

Aparte de los amplios atrasos, derivados de la dificultad en la promulgación y aprobación de la Ley Monetaria, la operación no presentó problemas en su ejecución. Sin embargo, las cambiantes condiciones del sector financiero siempre requerirán de una adecuada respuesta técnica así como de la disposición y consistencia de las autoridades en mantener los objetivos de la reforma. De otra parte, si bien el componente de apoyo técnico se ejecutó en su totalidad, el hecho de haber dejado la administración en el BCRD creó una supuesta jerarquía que no replicaba la institucionalmente vigente, con lo cual ocasionalmente se presentaron roces y celos institucionales, que afortunadamente se resolvieron apropiadamente.

### **3. Oportunidad en la Ejecución de los Componentes (condiciones de desembolso)**

Como se ha mencionado reiteradamente, el tiempo de ejecución excedió considerablemente los tiempos previstos. Riesgo que estaba previsto y que infortunadamente se presento.

### **4. Acciones Relacionadas con Componentes Incompletos**

No hay acciones o condiciones incompletas.

## **C. Comportamiento del Prestatario/ Agencia Ejecutora**

### **1. Cumplimiento Adecuado**

Si bien, el BCRD en su calidad de agencia ejecutora proporcionó siempre la colaboración necesaria para el seguimiento y ejecución de la operación, en algunos momentos del tiempo, en particular de 1997 a 1999, el dialogo con las autoridades financieras no fue muy fluido, quizás por la bonanza económica que experimentaba el país que y en 1998 la atención estuvo más focalizada a la solución de los problemas derivados del huracán George.

### **2. Capacidad y Calidad del Equipo Técnico de la Agencia Ejecutora y de los Consultores Utilizados en la Ejecución del Proyecto**

El equipo técnico involucrado en el desarrollo del proyecto siempre fue de la más alta jerarquía del BCRD y de la SB. En particular el manejo en el BCDR estuvo a cargo del Gerente General, del Gerente de Asuntos Internacionales y de la Directora Financiera,



regularmente también el Gobernador del Banco participó activamente en la ejecución del proyecto. En la SB, tanto el Intendente de Bancos como el Asesor Principal del Superintendente participaron activamente en la ejecución del proyecto y ocasionalmente se contó con la participación del Superintendente. Las consultorías contratadas en desarrollo del componente de apoyo técnico se hizo con sujeción a las normas de contratación del banco y en todos los casos se contó con especialistas de reconocido prestigio internacional.

### **3. Relacionamiento entre la Agencia Ejecutora y otras Entidades involucradas en la Ejecución del Proyecto**

En general, en el desarrollo del proyecto hubo una buena colaboración y cooperación de las diferentes entidades del proyecto. Como se menciona atrás, en V.B.2, si bien el componente de apoyo técnico se ejecutó en su totalidad, el hecho de haber dejado la administración en el BCRD creó una supuesta jerarquía que no replicaba la institucionalmente vigente, con lo cual ocasionalmente se presentaron roces y celos institucionales, que afortunadamente se resolvieron apropiadamente.

### **4. Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la Agencia Ejecutora durante la Ejecución del Proyecto**

El BCRD es quizás la institución mejor profesionalizada en la República Dominicana. Por lo tanto esta probada su capacidad institucional dado el rol que juega en la estructura de gobierno en el país. Así, a parte del valor agregado que genera para el BCRD la colaboración con los consultores contratados y su propio esquema de capacitación profesional, no hubo necesidad de un fortalecimiento adicional. Sin embargo, si hizo falta un mayor fortalecimiento en la Superintendencia Bancaria.

### **5. Seguimiento por la Agencia Ejecutora a de los Supuestos Críticos**

A parte de la aprobación por parte del Congreso del Código Monetario, el proyecto no definía supuestos críticos para su ejecución.

## **D. Monitoreo y Seguimiento del Proyecto por el Prestatario/Agencia Ejecutora**

Dadas las características de la operación, préstamo sectorial o de apoyo a reformas (policy based loan -PBL) con desembolsos sujetos al cumplimiento de las condiciones acordadas, el BCRD hizo un seguimiento permanente de la ejecución del proyecto.

## **E. Supervisión por el Banco**

### **1. Comportamiento del Banco durante la Ejecución del Proyecto**

El Banco proporcionó un seguimiento muy cercano de la operación con varias misiones de administración, acompañadas por el equipo técnico del Banco tanto de la sede como de la oficina del país y el seguimiento que se hace de la programación y revisión de cartera del país. Asimismo, se mantuvo un contacto permanente con las autoridades, el equipo técnico de BCRD, como también con el staff de otras entidades multilaterales en particular con el FMI y el Banco Mundial lo que permitió una adecuada coordinación para el conocimiento de la situación del sector financiero dominicano.

## **2. Caracterización del relacionamiento del Banco, la Agencia Ejecutora y otra Entidades Involucradas en la Implantación del Proyecto**

Esta operación esta enmarcada dentro del continuo apoyo que el Banco le ha dado a la República Dominicana en general y en el desarrollo del sistema financiero en particular. Por ello, la operación y su ejecución ha permitido construir una fuerte relación de trabajo sobre bases técnicas entre el personal del Banco y el equipo técnico del gobierno. La relación resultante de credibilidad y compromiso va en beneficio de la ejecución del proyecto.

## **VI. Principales Lecciones Aprendidas y Recomendaciones para Futuras Operaciones**

### **A. Principales Lecciones**

La principal lección aprendida de la operación es que dadas las características del país, en particular la gran concentración de poder económico y la marcada división política, los cambios legislativos necesarios para sacar adelante una reforma deben ser una condición inicial del proyecto, incluso debe ser parte de las condiciones cumplidas para la presentación del Proyecto al Directorio del Banco.

Un “second best approach” puede ser trabajar con proyectos menos ambiciosos e introducir las reformas de una manera más gradual y mediante una secuencia sucesiva de operaciones más focalizadas y relacionadas entre sí. Lo anterior aplica perfectamente para las reformas del sector financiero, que por lo general son el mejor ejemplo de la concentración de poder económico y con una mostrada capacidad para defender sus propios intereses por encima de los intereses de la sociedad como un todo. La complacencia de los reguladores por lo general va paralela a la falta de adecuados incentivos para los banqueros para efectivamente salvaguardar la actividad de intermediación de los riesgos existentes como excesiva concentración de la cartera y la proliferación de operaciones con partes relacionadas.

Otra lección fundamental aprendida de esta operación es que los grandes cambios sociales y políticos que buscan los países y el Banco demandan tiempo y en especial un inamovible compromiso de todas las partes y en particular de los gobiernos y el Banco.

### **B. Recomendaciones**

En línea con las lecciones aprendidas, los préstamos de apoyo a reformas, deben en lo posible tener los compromisos legislativos como un pre-requisito para la aprobación de la operación en el directorio, y en el diseño se debe ser pragmático en cuanto a los alcances de las reformas a ser introducidas, reconociendo las dificultades que tienen las reformas muy ambiciosas. De otras parte, tal y como se hizo en esta operación, una vez definidas las características de la operación y acordadas las condiciones de desembolso, siempre se debe dar preferencia al cumplimiento de las condiciones contractuales que a un más expedito y rápido desembolso de los recursos.

## **VII. Observaciones Adicionales y Comentarios a la Operacion**

Ninguno.

**INFORME DE TERMINACIÓN DEL PROYECTO**  
**SEGUNDA PARTE**  
(PREPARADA POR LA AGENCIA EJECUTORA)

Titulo del Proyecto:	Préstamo Sectorial Financiero
Numero del Proyecto:	DR-0016
Numero del Préstamo:	773/OC-DR
País:	República Dominicana
Prestatario y Agencia Ejecutora:	Banco Central de la República Dominicana:
Sector:	Sector Financiero
Modalidad:	Préstamo Sectorial, Rápido Desembolso
Fecha de Aprobación:	Septiembre 29,1993
Fecha Ultimo Desembolso:	Diciembre 22, 2002
Monto del Préstamo:	US\$102,000,000

**I. Objetivos del Proyecto**

**A. Aunque en esta etapa del proyecto pueda ser difícil de evaluar a cabalidad los resultados del proyecto, sírvase indicar cuales son los objetivos que en su opinión se han logrado.**

El objetivo principal del Programa (Préstamo 773/OC-DR) fue asegurar la estabilidad y solvencia del sistema financiero y fortalecer su capacidad de intermediación.

El Préstamo Programa Sectorial Financiero No. 773/OC-DR contempló cuatro objetivos básicos.

- 1) Redefinición de la estructura del sector financiero.
- 2) Mejoramiento del marco regulatorio prudencial.
- 3) Fortalecimiento de la supervisión bancaria.
- 4) Revisión de la política monetaria y crediticia.

Consideramos que los objetivos antes señalados fueron alcanzados a cabalidad y que el Programa constituyó una importante herramienta de apoyo que contribuyó al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica exhibida por el país por casi una década, tal como lo demuestran cada uno de los informes rendidos al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como requisito previo a los desembolsos efectuados por dicho Organismo en cada uno de los tramos de financiamiento.

En ese sentido, se expone de manera resumida el cumplimiento de cada uno de los requerimientos para cumplir con los objetivos del Programa:

1) El marco de políticas macroeconómicas del gobierno fue siempre congruente con los objetivos del Programa y con los lineamientos establecidos en la carta de política sectorial de fecha 3 de septiembre de 1993 (cláusula 6.04).

Las políticas adoptadas proporcionaron un crecimiento con estabilidad por casi 10 años y contemplaron una adecuada disciplina fiscal. Esto a su vez propició la transformación de la estructura del sector financiero al permitir la conversión de la banca especializada existente al nuevo esquema de la banca múltiple, lo cual se reflejó en un menor número de entidades financieras, que disminuyeron de 580 en 1991 a 149 a diciembre del 2002. Asimismo de 5 tipos de entidades que definían la estructura accionaria del sistema financiero, se ha ido pasando gradualmente a tres figuras, Bancos Múltiples, Bancos de Ahorro y Crédito y Corporaciones de Crédito.

2) La Superintendencia de Bancos y la Junta Monetaria aplicaron consistentemente las normas prudenciales, según las metas acordadas, las cuales se han ido fortaleciendo a través del tiempo; se establecieron límites a determinadas operaciones activas y pasivas y normas para cautelar las operaciones en moneda extranjera.

3) Se cumplió con el plan de reestructuración de la Superintendencia de Bancos por vía de fortalecimiento institucional, redefinición del enfoque de supervisión, dotación de equipos, unificación de los sistemas de contabilidad de las instituciones financieras y capacitación del personal, entre otras. Asimismo, se aumentó la cuota a pagar a la Superintendencia de Bancos por parte de las entidades financieras por concepto de supervisión, lo cual confirió, a dicho organismo supervisor independencia presupuestaria para cubrir sus gastos. En adición a estos esfuerzos, a partir del año 2001 se implementó en el país un nuevo Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión Bancaria, a través de un acuerdo suscrito entre el Banco Central de la República Dominicana y el BID-FOMIN, a fin de consolidar las reformas realizadas.

4) Se llevó a cabo un programa de reducción y unificación de los requerimientos de encaje legal a los bancos múltiples y se eliminaron las políticas de créditos dirigido, lo cual ha permitido una política más eficiente de crédito, orientada a identificar la calidad de los préstamos.

5) Se modernizaron los mecanismos acordados para operaciones de mercado abierto, que incluyó subastas públicas, mesas de dinero y de cambio y se creó el Comité de Operaciones de Mercado Abierto (COMA) como ente de monitoreo de los mercados.

6) Finalmente, se elaboró un nuevo Proyecto de Ley Monetaria y Financiera que sustituyó la versión anterior del Código Monetario y Financiero, la cual fue sometida al Congreso Nacional para su aprobación y promulgada posteriormente por el Presidente de la República el 21 de noviembre del 2002.

Por tales razones, consideramos se lograron los objetivos del Programa.

Es importante destacar que el proceso de reformas al sector financiero ha sido continuo y dinámico, lo que exige la actualización de las normativas y de la supervisión por parte de los entes reguladores y supervisores, debido a la evolución de las innovaciones financieras, a la identificación de nuevos riesgos en las operaciones bancarias y la necesidad de mantener instrumentos de política monetaria modernos, acorde a los nuevos tiempos.

**B. En su opinión ¿hay algunos objetivos que no tengan ninguna posibilidad de ser logrados? En caso afirmativo, ¿por qué?**

Tal como se señalara anteriormente cada uno de los objetivos del programa fue logrado de manera satisfactoria. No obstante, las autoridades monetarias continúan sus esfuerzos en aras de consolidar las reformas al sector financiero, con especial énfasis en el fortalecimiento de la capacidad institucional del organismo supervisor, a los fines de elevar la calidad de la supervisión bancaria.

**II. Diseño y Ejecución del Proyecto**

**A. ¿Cuáles de los aspectos del diseño global del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos?. Porqué?.**

Los aspectos que contribuyeron a alcanzar el éxito del Programa Sectorial Financiero están fundamentados en la consistencia existente entre los objetivos propuestos en el Programa de Reforma del Sector Financiero con las políticas económicas ejecutadas por las autoridades, las cuales estaban orientadas al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Por un lado se perseguía atacar la atomización existente en el sector financiero, generada por legislaciones que inducían al ofrecimiento de servicios financieros especializados; una precaria supervisión del sector financiero con carencia de mecanismos eficaces para exigir el cumplimiento de las regulaciones existentes; mientras que por otro lado prevalecían desequilibrios e inestabilidad macroeconómica ocurridos a finales de la década de los 80, como consecuencia de la indisciplina

monetaria y fiscal, además de las distorsiones en la estructura de incentivos que regulaba la actividad de los agentes económicos.

Esto indujo a las autoridades a diseñar e implementar una serie de reformas estructurales, las cuales sentaron las bases para fomentar el crecimiento sostenido y estabilidad de precios que experimentó la economía dominicana hasta el año 2002, dejando atrás los. Entre esas reformas podemos citar las reformas laboral, arancelaria, tributaria y la financiera. Más adelante se continuó el proceso de reforma con la Ley de Inversión Extranjera, la Reforma Judicial, la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de Reforma de las Empresas Públicas, permitiendo ésta última la capitalización y privatización del sector energético estatal, el arrendamiento de los aeropuertos y los ingenios azucareros. Otras leyes importantes son la Ley de Mercado de Valores, Ley de Hidrocarburos, reformas a las leyes de Aranceles y Tributaria, terminando con la Ley de Seguridad Social.

**B. ¿Cuáles de los aspectos de la ejecución del proyecto fueron los que más contribuyeron a los éxitos y/o fracasos?.**

La implementación de la Reforma Financiera mediante la Redefinición de la Estructura del Sector Financiero y el Fortalecimiento de la Independencia y Efectividad de la Autoridad Supervisora constituyeron los aspectos que más contribuyeron al éxito del Programa. Esto permitió al sistema financiero, por un lado, adoptar la figura de banca universal, en vez de la banca especializada vigente hasta ese momento, lo que contribuyó a que el número de instituciones financieras descendiera de 580 entidades existentes en el 1991 a 122 en 2003. Asimismo, se logró que los bancos fortalecieran su patrimonio, redujeran sus costos y eficientizaran sus servicios al público. Por otro lado, se lograron avances significativos en el fortalecimiento institucional e independencia de la Superintendencia de Bancos, acompañada de su autonomía funcional, organizativa y presupuestaria.

**C. Surgieron problemas importantes durante la ejecución del proyecto?. En caso afirmativo, ¿Cuáles fueron los problemas y qué medidas se han tomado para intentar resolverlos?. ¿Tuvieron éxito las medidas?.**

Los problemas surgidos tuvieron que ver con la permanencia de los miembros de la Unidad Ejecutora del Proyecto, los cuales fueron rotados por diferentes razones, lo que afecta la memoria institucional.

**D. Como resultado del proyecto, ¿se ha fortalecido la capacidad institucional de las instituciones y agencias participantes?. En caso afirmativo, ¿cómo?.**

Como resultado del proyecto, más otras acciones adoptadas por las autoridades del Banco Central, se ha alcanzado una mayor capacidad institucional, tanto en sus funciones básicas, como en el objetivo de la Institución. En términos de autonomía, se logró la inmovilidad por un período de dos (2) años del Gobernador y de los Miembros de la Junta Monetaria por tiempo determinado. Lo propio puede decirse de la Superintendencia de Bancos, que procedió a reorganizar su estructura orgánica,

fortaleció sus funciones y alcanzó su autonomía funcional, organizativa y presupuestaria.

**E. Ocurrieron eventos, fuera de control de los directamente interesados en la ejecución del proyecto, que afectaron adversamente al proyecto y la probabilidad que el proyecto lograra sus objetivos de desarrollo?. En caso afirmativo, favor explicar.**

El único evento que afectó al Programa, impidiendo la ejecución del mismo en el tiempo previsto, ocurrió por causas ajenas al ente ejecutor. Nos referimos a la elaboración del Código Monetario y Financiero, el cual fuera elaborado y sometido al Congreso Nacional, manteniéndose sin ser aprobado por más de cuatro años. En noviembre del 1999 fue aprobado por el Congreso Nacional y vetada por el Poder Ejecutivo, devolviéndola al Congreso con algunas observaciones, entre las cuales se encontraban las relacionadas con la autonomía del Banco Central, aspectos vinculados a las asociaciones de ahorros y préstamos que podrían atentar contra los derechos de los ahorrantes de ese sector, así como cambios en las figuras de los grupos financieros, entre otros. Al no ser conocidas las observaciones del Poder Ejecutivo, dicho Proyecto nuevamente caducó en el Congreso Nacional.

Este obstáculo fue posteriormente salvado cuando, con recursos de una Asistencia Técnica no Reembolsable que financió al Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión Bancaria, se actualizó dicho Proyecto de Ley y se eliminaron aquellos aspectos conflictivos que habían influido en que el anterior Proyecto de Código Monetario y Financiero sea objetado por importantes sectores del sistema financiero. Tales aspectos eran los referentes a los grupos financieros y el sistema de ahorro y préstamos.

### **III. Desempeño del Banco**

**A. Durante las etapas de preparación y ejecución del proyecto. ¿Cuán satisfactoria fue la ejecución del Banco?.**

Las autoridades del Banco Central y la Superintendencia de Bancos, en su calidad de Organismo Ejecutor y Agencia Beneficiaria, ejecutaron el Programa de Reforma Financiera recibiendo servicios de manera satisfactoria de parte del Banco.

**B. ¿Qué impacto importante tuvo – si lo tuvo – el desempeño del Banco sobre los resultados del proyecto?.**

El aspecto más importante que podemos señalar, referente al desempeño del Banco, tiene que ver con la cooperación recibida por la Unidad Ejecutora y la eficiencia mostrada por el Banco durante la ejecución del Programa, en el manejo administrativo y trámites burocráticos de las reposiciones de fondos, no-objeción de las candidaturas de consultorías presentadas y la presentación de los informes financieros y técnicos, entre otros.

#### **IV. Lecciones Aprendidas**

- A. Con respecto al desempeño del Banco en este proyecto. ¿Se extraen algunas lecciones que puedan utilizarse para perfeccionar proyectos futuros?. En caso afirmativo. ¿Cuáles son?.**

No hay comentarios que hacer.

- B. Hay comentarios o recomendaciones adicionales sobre el proyecto y/o el Banco que se deban mencionar y/o tomarse en consideración en proyectos futuros?.**

La inclusión de condicionalidades en el Contrato de Préstamo del Sectorial Financiero, que deben ser cumplidas por parte del Organismo Ejecutor, sobre aspectos cuyo cabal cumplimiento escapa a su control, debería ser flexibilizadas cuando el Banco compruebe que el ejecutor del Programa haya efectuado las tareas que se encuentran a su alcance, no penalizando al ejecutor, congelando nuevos desembolsos, cuando las acciones a ser adoptadas pasen a ser responsabilidad de otra instancia, cuyas decisiones no dependan del Organismo Ejecutor.

Este Programa, al igual que otros ejecutados en la República Dominicana, han sufrido retrasos en su terminación y/o ejecución, cuando se establecen condicionalidades que, como la promulgación de una ley, corresponde a potestad del Poder Legislativo. En el caso nuestro, los efectos sobre el Programa no fueron tan adversos, toda vez que se trataba del último desembolso. Sin embargo, se pudiera tratar de condicionalidades intermedias sobre aspectos como el señalado anteriormente, cuyo incumplimiento pudiera paralizar en su totalidad la ejecución del proyecto.



## TERCERA PARTE

1. DATOS BASICOS DEL PROYECTO	Original	Actual
<b>Fechas del Proyecto (mes/año)</b> <b>Fecha de inclusión en el inventario de proyectos</b> Fecha del Perfil II o de la solicitud de Préstamo Fecha de aprobación por el Comité de Préstamos Fecha de aprobación por el Directorio Fecha de vigencia del contrato Fecha de efectividad para Primer Desembolso Fecha del tercer desembolso	      Dic 96	  29 Abr 92 19 Ago 92 29 Sep 93 21 Nov 95 29 Nov 95 22 Dic 02
<b>Calendario de desembolsos (con la firma del contrato)</b> - Primer Desembolso - Segundo Desembolso - Ultimo Desembolso	 21 Ene 96 21May 96 21 Nov 98	 11 Dic 95 14 Jun 96 22 Dic 02
Fecha de inicio físico de las obras Fecha del compromiso de préstamo Fecha(s) de cancelación(es)		 - - -
Revisión de Medio Término Fecha de revisión de medio término (si es requerida) Fecha en que el prestatario debe presentar su evaluación ex-post (si es requerida) Fecha en que el Banco debe presentar su evaluación ex-post (si es requerida)		    Dic 2003
Resumen de Datos sobre Costos  Monto del Financiamiento del BID en Millones Financiamiento del BID como % del costo total Costo total del Programa en millones. Inversión acumulativa a (BID)	  US\$102 100% US\$102 N/A	  US\$102 100% US\$102 N/A

## 2. Costos del Proyecto y Fuente de Financiamiento

<b>Categoría de Inversión</b>	<b>BID</b>	<b>Gobierno de República Dominicana</b>	<b>BID</b>	<b>Gobierno de República Dominicana</b>
Año 95	52.00	0.00	52.00	0.00
Año 96	20.00	0.00	20.00	0.00
Año 97	30.00	0.00	0.00	0.00
Año 98	0.00	0.00	0.00	0.00
Año 99	0.00	0.00	0.00	0.00
Año 00	0.00	0.00	0.00	0.00
Año 01	0.00	0.00	0.00	0.00
Año 02	0.00	0.00	30.00	0.00
<b>TOTAL</b>	<b>102.00</b>	<b>0.00</b>	<b>102.00</b>	<b>0.00</b>

# **REPUBLICA DOMINICANA**

## **Programa de Reforma del Sector Financiero 774/OC-DR (DR-0016)**

### **Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**

#### **Minutas**

#### **Comité de Revisión Gerencial (CRG)**

**26 de febrero de 2004**

## **I. PARTICIPANTES**

Asistieron a la reunión de Comité, Marcelo Antinori (RE2/FI2) quien lo presidió; Kurt Focke (RE2/FI2); Olver Bernal (RE2/FI2); Morgan Doyle (RE2/FI2); Wolfgang Munar (RE2/SO2); Miguel Coronado (LEG) y Maria Fernanda Mariel (RE2/FI2), quien actuó como secretario. A través de videoconferencia, estuvieron presentes Moisés Pineda (COF/CDR) y Armando Chamorro (COF/CDR). Además, se recibieron comentarios previos a la reunión por parte de RE2/RE2.

## **II. CONCLUSIONES**

El CRG revisó el borrador del Informe de Terminación de Proyecto y recomendó que en el mismo se incluyeran las recomendaciones descritas más adelante.

## **III. TEMAS TRATADOS Y RECOMENDACIONES**

Durante la reunión se discutieron los siguientes temas:

- El CRG discutió el cumplimiento de los objetivos del proyecto y solicitó resaltar en el capítulo que trata este tema en el PCR que los objetivos de largo plazo no se cumplieron. Además sugirió explicar las razones por las cuales éstos no se cumplieron y explicar lo ocurrido con los logros que se cumplieron a corto plazo.
- El CRG sugirió revisar las lecciones aprendidas y derivar de ellas recomendaciones para tener en cuenta en otras operaciones.
- El Comité comentó acerca de la ejecución del proyecto: específicamente, la justificación del último desembolso del préstamo. El CRG recomendó explicar en el documento las razones de ese desembolso y el proceso que implica lograr los objetivos a largo plazo.

## **IV. REVISIÓN DEL INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO**

El CRG recomendó que COF/CPN y RE2/FI2 revisen el PCR, incluyendo las recomendaciones antes indicadas, y que lo presenten a la Gerencia para su aprobación final.

Original firmado

---

Marcelo Antinori, RE2/FI2  
Presidente del CRG

Original firmado

---

Maria Fernanda Mariel, RE2/FI2  
Secretario