

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**

**EVALUACIÓN INTERMEDIA  
OPERACIÓN ATN/MT-7252-DR  
PROGRAMA DE APOYO A LA REGULACIÓN Y  
SUPERVISIÓN BANCARIA**

**BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA DOMINICANA  
SUPERINTENDENCIA DE BANCOS**

**CONSULTOR:  
MIGUEL ARANGO OSPINA**

**OCTUBRE DEL 2003**

---

**INDICE**


---

INDICE.....	2
CUADROS .....	3
SIGLAS .....	3
PERSONAS ENTREVISTADAS .....	3
BIBLIOGRAFÍA .....	4
1 INTRODUCCION, METODOLOGÍA Y RESUMEN EJECUTIVO.....	7
2 ANTECEDENTES .....	8
2.1 Objetivos.....	8
2.1.1 Objetivo general .....	8
2.1.2 Objetivo específico .....	8
2.2 Costos y financiamiento .....	8
2.3 Esquema de ejecución del proyecto.....	11
2.4 Beneficiarios .....	12
2.5 Justificación y riesgos.....	12
2.6 Resultados esperados.....	12
2.7 Marco lógico.....	13
3 EJECUCIÓN DEL PROYECTO .....	14
3.1 Datos básicos del proyecto .....	14
3.2 Implementación del proyecto .....	14
3.3 Principales acciones ejecutadas por actividad. ....	16
3.3.1 Actividad 1: Desarrollo de herramientas de supervisión integral.....	16
3.3.2 Actividad 2: Fortalecimiento de la regulación y la legislación .....	17
3.3.3 Actividad 3: Mejoramiento de la calidad de supervisión y control.....	17
3.3.4 Actividad 4: Estructura orgánica de la SB y gestión de personal.....	19
3.3.5 Actividad 5: Plan desarrollo de sistemas.....	20
3.4 Logros alcanzados .....	21
3.5 Dificultades en la ejecución.....	21
4 EVALUACION DEL PROYECTO .....	21
4.1 Cumplimiento de supuestos.....	21
4.2 Eficacia y eficiencia del programa .....	22
4.3 Percepción de los diferentes actores del programa.....	23
4.4 Diseño y contexto original del programa, sus supuestos, validez de la lógica utilizada y pertinencia actual del mismo. ....	24
4.5 Lecciones aprendidas.....	24
5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	25
6 RUTA DE TRABAJO .....	26

---

**CUADROS**


---

CUADRO 1: PRESUPUESTO ORIGINAL. (US\$000) .....	9
CUADRO 2: PRESUPUESTO SEPTIEMBRE DEL 2003. (US\$000).....	9
CUADRO 3: COMPARACION DE PRESUPUESTOS (US\$000).....	11
CUADRO 4: MARCO LÓGICO .....	13
CUADRO 5: EJECUTADO A AGOSTO DEL 2003. ....	14
CUADRO 6: INVERSIÓN EN SISTEMAS .....	20

---

**SIGLAS**


---

BCRD	Banco Central de la República Dominicana
SB	Superintendencia de Bancos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
UEI	Unidad Ejecutora Interinstitucional
LMF	Ley Monetaria y Financiera
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
JM	Junta Monetaria
PCGA	Prácticas contables generalmente aceptadas

---

**PERSONAS ENTREVISTADAS**


---

Angélica Fondeur de Morín	Asesor Económico de la Gobernación. BCRD.
Sigfredo Miranda Valenzuela	Dir. Departamento Financiero. BCRD.
Ervin Novas Bello	Subdir. Mercado abierto y valores. BCRD.
Ramón Rosario	Funcionario. BCRD.
Luisa Abinader	Funcionario. BCRD.
Yocasta Mendez	Funcionario. BCRD.
José Gabriel Peña	Asesor general SB.
Rósula Abreu	Consolidación SB
Melania Paulina	In-Situ SB.
Socorro de la Cruz	Extra-situ SB.
Francisco Faña	Dir. Departamento de Sistemas y Tecnología. SB
Jesús castaño	Aspectos Contables. SB.
Mirta Merlano	Exfuncionaria SB.
Armando Chamorro	Especialista sectorial. BID
Olver Bernal	
Francisco Debera	Consultor Externo. FMI.

---

**BIBLIOGRAFÍA**


---

- Donors Memorando (TC-99-01-01-9). Program of support for banking regulation and supervision. Dominican republic. BID.
- Logical Framework. BID.
- LMS1- Executive financial summary. ATN/MT-7252-DR. July 31, 2003. BID.
- PPMR. 23 de julio del 2003. BID.
- Ley No. 183-02. Ley monetaria y financiera. 20 de noviembre del 2002.
- Cuarto Informe Semestral de Progreso del Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión Bancaria de República Dominicana, Julio-diciembre del 2002. UEI.
- Quinto Informe Semestral de Progreso del Programa de Fortalecimiento de la Regulación y Supervisión Bancaria de República Dominicana, al corte del 30 de junio del 2003. UEI.
- Informe ejecución presupuestaria al 31 de diciembre del 2002.
- Ayuda de memoria. Préstamo sectorial financiero (PBL). DR-051. República Dominicana. Visita del 9 al 18 de Julio del 2003.
- Se revisó toda la correspondencia existente en los archivos de la Representación del BID.

Documentos de Guillermo Ramírez Vilardell. Asesor permanente UEI.

- Contrato de consultoría. 15 de junio del 2001.
- Fortalecimiento de la superintendencia de Bancos de la república Dominicana. Anexo programa de apoyo a la SB. Enero de 1999.
- Informe y notas sobre la visita a la RD como asesor permanente de la UEI del programa de Superbancaria BID-Fomin. 15 al 22 de junio del 2001.
- Propuesta sobre la organización de la SB. 11 de diciembre del 2002.
- Plan estratégico para la aplicación del artículo 88 de la ley monetaria y financiera. 29 de enero del 2003.
- Resumen de las conversaciones con el señor Bernal del BID sobre el programa de asistencia técnica sectorial financiero II. 1 de abril del 2003.
- Algunas sugerencias sobre términos de referencia para las reglamentaciones de la ley monetaria y financiera. 2 de abril de 2003.
- Algunos comentarios para la reglamentación del artículo 53 sobre protección al usuario. 3 de abril del 2003.
- Propuestas de inciso 2º y 3º del artículo 1 del proyecto de reglamento del artículo 88 de la ley monetaria y financiera. Informe sobre le estado del proyecto. 3 de abril del 2003.
- Programa BID-FOMIN y SB en RD. 21 de mayo del 2003.
- Comentarios al reglamento del artículo 88.

Documentos del Dr. Carlos Budnevich Le-Fort.

- Contrato de consultoría. 21 de agosto del 2002.

- Manual de Inspección Integral.
- Supervisión y Regulación de Riesgos Financieros. Comentarios a la Metodología de medición de riesgos financieros del Banco Central.
- Cambios normativa y reglamentos pendientes.
- Evaluación de activos: Aspectos normativos.
- Se realizó la revisión de 34 documentos entregados a la Representación del BID en un CD, de los cuales el Manual de Inspección está entregado adecuadamente. Los otros son documentos sin destinatario, la mayoría sin fecha y algunos son documentos de trabajo del consultor.

#### Documentos del Dr. Claudio Skarmeta Magri.

- Contrato de consultoría. 12 de febrero del 2002.
- Metodología de análisis de entidades bancarias implementada en la Superintendencia de Bancos de República Dominicana.

#### Documentos del Dr. Christian Larrain Pizarro.

- Contrato de consultoría. Septiembre del 2002.

#### Documentos conceptuales.

- Diagnóstico y Propuesta Estratégica
- Diagnóstico Vinculados (con Addendum a marzo de 2003)
- Manual para la Supervisión en Base Consolidada
- Manual de Control de Límites a Vinculados
- Propuesta de Reglamento sobre Supervisión Consolidada
- Propuesta de Reglamento sobre Límites de Créditos a Personas Vinculadas
- Protocolo de Intercambio de Información
- Evaluación extra-situ y plan de inspección in-situ

#### Documentos Sistema de Información.

- Supervisión de Vinculados
  - Sistema de Información para Supervisión de Vinculados
  - Modelo conceptual de Datos
  - Modelo físico de Datos
  - Modelo de procesos
- Supervisión sobre Base Consolidada
  - Sistema de Información para Supervisión sobre Base Consolidada
  - Modelo conceptual de Datos
  - Modelo físico de Datos
  - Modelo de procesos

#### Documentos Rambenwal García Peña.

- Contrato de consultoría. Noviembre del 2002.
- Evaluación de personal. Puntajes.

- Evaluación de personal. Documento Power Point
- Diseño de perfiles.
- Sistema de planeación y revisión individual de desempeño.
- Sistema de planeación y revisión individual de desempeño. (instructivo periodo de prueba)
- Sistema de planeación y revisión individual de desempeño. (Instructivo periodo regular).
- Manual de recursos humanos.
- Plan trienal de capacitación.

Documentos del Dr. Alfredo Paredes.

- Contrato de consultoría. 21 de agosto del 2002.
- Diagnóstico situación actual. Power Point.
- Manual de organización y funciones con unidad de servicios y manual sin unidad de servicio.
- Manual de procesos final.
- Mapa estratégico.
- Organigrama con unidad de servicio al cliente y organigrama sin la unidad.
- Plan estratégico y mapa estratégico.

Documentos A. de Juan y Asociados.

- Medidas para el Fortalecimiento del Sistema Financiero Dominicano
- Modelo de Proyecciones
- Modelo de Informe Largo de Estados Financieros
- Modelo de Diagnostico Económico Financiero
- Criterios y Principios de Evaluación de los Activos de Riesgo para el Diagnostico Económico y Financiero
- Mecanismos de Salida
- Recomendaciones sobre Medidas Correctivas a Aplicar

## **1 INTRODUCCION, METODOLOGÍA Y RESUMEN EJECUTIVO.**

El presente informe expone la evaluación intermedia del proyecto ATN/MT-7252-DO denominado Programa de Apoyo a la Regulación y Supervisión Bancaria, el cual tuvo dos actores importantes el Banco Central de la República Dominicana-BCRD y la Superintendencia de Bancos-SB. Fue aprobado el 6 de diciembre del 2000 y firmado el 20 de diciembre del mismo año, con dos años de vigencia, y posteriormente fue ampliado en un año mas hasta el 20 de diciembre del año 2003.

Para llevar a cabo la tarea encomendada en esta evaluación intermedia, se realizaron entrevistas con los diferentes actores del proyecto, con funcionarios del BCRD y la SB, con el objeto de conocer el desarrollo de las actividades, y establecer las necesidades de cambio o apoyo adicionales del proyecto derivadas de la actual situación del sistema financiero Dominicano. También se realizaron reuniones con el especialista encargado del proyecto el Dr. Armando Chamorro en la Representación del BID, para conocer el proyecto y discutir el impacto que ha tenido la presente coyuntura del sistema crediticio.

Se revisó toda la correspondencia cruzada entre el Banco, la SB, el BCRD y los consultores contratados, y se consultaron todos los informes entregados por los consultores, facilitados por la UEI por intermedio del Dr. Ramón Rosario. Cada actividad del programa fue estudiada, siguiendo los indicadores establecidos inicialmente en el marco lógico, lo cual se logró por medio de reuniones sostenidas con las personas de la SB que fueron contraparte del proyecto. Posteriormente, se verificaron los hallazgos y la información suministrada contra el contenido de los documentos entregados por cada consultor, teniendo en cuenta los “medios de verificación” indicados en el marco lógico. Adicionalmente, se contrastó la información presupuestal existente en la oficina de la Representación del BID contra la que poseía la Unidad Ejecutora Interinstitucional-UEI del BCRD, con el objeto de recoger la información pertinente para la evaluación de los aspectos financieros. Los hallazgos y conclusiones fueron discutidos con funcionarios de la SB, del BCRD y de la Representación del BID.

Por otro lado, en la primera parte de este documento se hace esta presentación introductoria, luego se presentan los antecedentes del proyecto, posteriormente se expone su ejecución, en la sección siguiente se hace la evaluación del programa y, finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

En términos generales el proyecto, luego de 31 meses de iniciado y en la evaluación intermedia, se ha venido cumpliendo lentamente y no se ha logrado obtener el beneficio esperado, ya que no se ha implementado, por lo que necesita un período adicional para finalizar y ser eficaz. En efecto, aunque el mayor logro hasta ahora ha sido participar en la expedición de la Ley 183, esta no ha sido reglamentada, y parte de los recursos del proyecto deberán ser redireccionados a este propósito. Por otro lado, las consultorías y la capacitación sobre supervisión bancaria se desarrollaron, prácticamente en su totalidad, pero no existe implementación ni interiorización de sus resultados, y en consecuencia la SB no cuenta todavía con un Modelo de Supervisión. Sobre el personal de la SB no se ha tomado ninguna determinación, lo cual dificulta la implantación de todas las

recomendaciones en materia administrativa y de supervisión, pero se preparo el análisis y evaluación de todo el personal de la SB y ahora se deben hacer los ajustes recomendados.

Por lo tanto, en la actualidad la SB tiene algunas de las bases para implementar el proyecto pero es necesario hacer los cambios debidos en su estructura, en la cantidad de funcionarios y en su capacitación, determinar el modelo de supervisión, expedir la regulación y que la alta dirección haga suyo el programa y lo impulse, por lo que se ha recomendando ampliar el plazo del proyecto, hasta diciembre del 2004, con el fin de que la SB y el BCRD trabajen en la eliminación de las restricciones que tiene el proyecto y lo terminen.

## **2 ANTECEDENTES**

### **2.1 Objetivos**

#### **2.1.1 Objetivo general**

El programa tiene como objetivo general mejorar la calidad de la regulación y la supervisión de los intermediarios financieros, con especial énfasis en las instituciones bancarias, con el fin de mejorar la seguridad y solvencia del sistema financiero dominicano.

#### **2.1.2 Objetivo específico**

En forma particular se pretende mejorar el enfoque de la regulación y supervisión bancaria mediante la adecuación de los instrumentos jurídicos y los métodos de inspección, de conformidad con las necesidades y características del sistema financiero Dominicano. Adicionalmente, se pretende incrementar la eficiencia de la supervisión mediante un mejor manejo de los recursos humanos y de los sistemas de información.

### **2.2 Costos y financiamiento**

El proyecto tiene un costo total de USD\$2.600.000 de los cuales el 50%, USD\$1.300.000, es aportado por el Fomin como Cooperación técnica no reembolsable, y el resto corresponde a contrapartida local. El primer módulo sobre regulación y supervisión tiene un presupuesto de USD\$1.660.000 (64%), el segundo módulo sobre gestión de la SB tiene un presupuesto de USD\$590.000 (23%) y al tercero módulo sobre aspectos operacionales tiene un presupuesto de USD\$350.000 (14%).

En la aprobación de la operación el BID autorizó el reconocimiento retroactivo de gastos ocurridos con posterioridad al 1 de junio de 1999 con el fin de considerar el trabajo realizado por la firma A. de Juan Asociados, por USD\$800.000, con cargo a la contrapartida local, dirigida a mejorar el esquema de supervisión de la SB. El cuadro siguiente presenta el presupuesto original.



**CUADRO 1: PRESUPUESTO ORIGINAL. (US\$000)**

	<b>Actividad</b> (US\$000)	<b>Local</b>	<b>Fomin</b>	<b>Total</b>	<b>Parti.</b>
<b>Modulo I</b>	<b>Adecuación Regulación y Supervisión</b>	<b>1.040</b>	<b>620</b>	<b>1.660</b>	<b>64%</b>
1.1	Supervisión Integral	800	0	<b>800</b>	<b>30%</b>
1.2	Regulación y legislación	120	310	<b>430</b>	<b>17%</b>
1.3	Métodos de Supervisión y Control	120	310	<b>430</b>	<b>17%</b>
<b>Modulo II</b>	<b>Gestión y productividad SB</b>	<b>105</b>	<b>485</b>	<b>590</b>	<b>23%</b>
2.1	Estructura Orgánica y Gestión R.Humanos SB.	35	170	<b>205</b>	<b>8%</b>
2.2	Desarrollo de Sistemas	70	315	<b>385</b>	<b>15%</b>
<b>Modulo III</b>	<b>Aspectos operacionales</b>	<b>155</b>	<b>195</b>	<b>350</b>	<b>13%</b>
	Asesoramiento de la cooperación Técnica	130	70	<b>200</b>	<b>8%</b>
	Apoyo Logístico	25	0	<b>25</b>	<b>1%</b>
	Informe Intermedio	0	20	<b>20</b>	<b>0.8%</b>
	Imprevistos	0	105	<b>105</b>	<b>4%</b>
	<b>Total</b>	<b>1.300</b>	<b>1.300</b>	<b>2.600</b>	<b>100%</b>

En septiembre de este año 2003 se modificó la distribución de algunos rubros del presupuesto, sin cambiar el monto total del proyecto ni los aportes de cada una de las partes. En efecto, como consecuencia de los acontecimientos en el sistema financiero dominicano, ha surgido la necesidad de utilizar los recursos restantes del proyecto para enfrentar algunos de sus problemas, trabajando rápidamente en la regulación que falta, realizando auditorias a los bancos e impulsando la implementación del proyecto. El cuadro siguiente presenta el presupuesto modificado.

**CUADRO 2: PRESUPUESTO SEPTIEMBRE DEL 2003. (US\$000)**

	<b>Actividad</b> (US\$000)	<b>Local</b>	<b>Fomin</b>	<b>Total</b>	<b>Parti.</b>
<b>Modulo I</b>	<b>Adecuación Regulación y Supervisión</b>	<b>1125</b>	<b>908</b>	<b>2.033</b>	<b>78%</b>
1.1	Supervisión Integral	800	0	<b>800</b>	<b>31%</b>
1.2	Regulación y legislación	56	232	<b>288</b>	<b>11%</b>
1.3	Métodos de Supervisión y Control	269	677	<b>946</b>	<b>36%</b>
<b>Modulo II</b>	<b>Gestión y productividad SB</b>	<b>20</b>	<b>272</b>	<b>292</b>	<b>11%</b>
2.1	Estructura Orgánica y Gestión R.Humanos SB.	20	146	<b>166</b>	<b>6%</b>
2.2	Desarrollo de Sistemas	0	126	<b>126</b>	<b>5%</b>
<b>Modulo III</b>	<b>Aspectos operacionales</b>	<b>154</b>	<b>120</b>	<b>274</b>	<b>11%</b>
	Asesoramiento de la cooperación Técnica	104	70	<b>174</b>	<b>7%</b>
	Apoyo Logístico	50	0	<b>50</b>	<b>2%</b>
	Informe Intermedio	0	20	<b>20</b>	<b>0.8%</b>
	Imprevistos	0	30	<b>30</b>	<b>1.2%</b>
	<b>Total</b>	<b>1.300</b>	<b>1.300</b>	<b>2.600</b>	<b>100%</b>

Las modificaciones al presupuesto de deben a las siguientes razones<sup>1</sup>:

Fortalecimiento de la Regulación y Legislación: Este módulo presenta una disminución de USD\$141,801, al pasar de USD\$430,000 a USD\$288,198. De este módulo se ha concluido todo lo relativo a la elaboración del Proyecto de Ley Monetaria y Financiera, quedando pendiente la elaboración de los Reglamentos que se derivan de la Ley.

Mejora de la Calidad de los Métodos de Supervisión y Control: Este módulo se incrementa en USD\$515,994, al pasar de USD\$430,000 a USD\$945,994, para completar los recursos correspondientes a consultorías que requiere la Superintendencia de Bancos, para la puesta en ejecución de las recomendaciones de los consultores contratados anteriormente, así como la puesta en marcha de otras consultorías.

Estructura Organizacional de la Superintendencia de Bancos: En este módulo el monto presupuestado se reduce en USD\$38,666, al pasar de USD\$205,000 a USD\$166,333.

Plan de Desarrollo de Sistemas: Este módulo se reduce en USD\$259,300, al pasar de USD\$385,000 a USD\$125,699, basado en la necesidad de la SB de priorizar otras actividades con los recursos disponibles en el Programa, posponiendo la continuación del proceso de modernización de la plataforma informática.

Aspectos Operativos: Las modificaciones corresponden a una reducción de USD\$26,225 al pasar de USD\$200,000 a USD\$173,775. Respecto a la Evaluación Externa, se contempla en la reprogramación del presupuesto el monto establecido para el pago por dicho servicio.

Apoyo Logístico: Se contempla un incremento de USD\$25,000, al pasar de USD\$25,000 a USD\$50,000. Este monto se nutre de los recursos de la contrapartida local y cubrirán los servicios profesionales de los técnicos del BCRD y la SB que participan en las labores administrativas del Programa, así como labores secretariales y de apoyo logístico prestado a los consultores contratados.

Imprevistos: Este módulo se reduce en USD\$75,000, al pasar de USD\$105,000 a USD\$30,000.

El cuadro siguiente compara el presupuesto original y el actual, y se puede observar que el efecto mas importante está en el aumento de los recursos dedicados a los métodos de supervisión y control, y en la disminución del apoyo a sistemas de información.

---

<sup>1</sup> Comunicación No. 028136 del 9 de septiembre del 2003, del Dr. Félix Calvo Vicegobernador del BCRD al Dr. Moisés Pineda del BID.

**CUADRO 3: COMPARACION DE PRESUPUESTOS (US\$000)**

Actividad	Presupuesto original			Local	Fomin	Total
	Local	Fomin	Total			
Modulo I	1.040	620	<b>1.660</b>	1125	908	<b>2.033</b>
1.1	800	0	<b>800</b>	800	0	<b>800</b>
1.2	120	310	<b>430</b>	56	232	<b>288</b>
1.3	120	310	<b>430</b>	269	677	<b>946</b>
Modulo II	105	485	<b>590</b>	20	272	<b>292</b>
2.1	35	170	<b>205</b>	20	146	<b>166</b>
2.2	70	315	<b>385</b>	0	126	<b>126</b>
Modulo III	155	195	<b>350</b>	154	120	<b>274</b>
Asesora	130	70	<b>200</b>	104	70	<b>174</b>
Apoyo Log.	25	0	<b>25</b>	50	0	<b>50</b>
Inf. Inter.	0	20	<b>20</b>	0	20	<b>20</b>
Imprevisto	0	105	<b>105</b>	0	30	<b>30</b>
	<b>1.300</b>	<b>1.300</b>	<b>2.600</b>	<b>1.300</b>	<b>1.300</b>	<b>2.600</b>

Por otro lado, como parte del trabajo que se ha venido adelantando por el BID y el FMI en los últimos dos meses, las modificaciones descritas al proyecto se combinarán con un Crédito de Cooperación Técnica por un monto de USD\$6 millones y la utilización de una partida del Fondo de Operaciones Especiales-FOE por USD\$250.000, para crear una operación de urgencia que responda a los grandes problemas de solvencia del sector. La operación conjunta se dirigirá a realizar inspecciones integrales a todos los bancos, a efectuar la conversión del BNV y desarrollar sus reglamentos, y a finalizar la reglamentación de la LMF.

### 2.3 Esquema de ejecución del proyecto.

La ejecución del proyecto ha estado a cargo del BCRD, con la participación del SB, debido al arreglo institucional vigente al momento de diseñar el proyecto, ya que el BCRD era el ente regulador y la SB la ejecutora de la supervisión. Por lo anterior, la ejecución técnica del programa ha exigido una continua coordinación interinstitucional entre las dos entidades, por lo que se conformó la Unidad Ejecutora Interinstitucional-UEI<sup>2</sup>, coordinada por un funcionario de alto nivel del Banco Central, que es el Vicegobernador, y dos

<sup>2</sup> Hacen parte de la UEI el Dr. Félix Calvo, Vicegobernador del Banco Central, como coordinador; el director del departamento financiero del BCRD quien cambió y no ha sido oficialmente designado como miembro de la UEI; y el Intendente de Bancos de la SB quien también cambió y a la fecha no ha sido designado oficialmente en la UEI.

funcionarios en representación del BCRD y de la SB que han tenido a cargo la administración técnica del proyecto. Por otra parte, para la responsabilidad administrativa del proyecto, se conformó una Unidad Administrativa-UA, bajo la responsabilidad del Departamento Internacional del BCRD quién se ha encargado de las funciones de contabilidad y auditoría.

Adicionalmente, se contrato a un asesor técnico permanente de alto nivel, exigido por el convenio, el Dr. Guillermo Ramírez, que apoyó a dicha unidad en la toma de decisiones relacionadas con la regulación y supervisión bancaria, y tuvo bajo su responsabilidad la orientación para la definición de los requerimientos a los diversos consultores a contratar y la preparación de los TOR respectivos.

Como condición previa al primer desembolso se contó con el convenio firmado entre al SB y el BCRD en el que se establecieron las responsabilidades de cada parte, la forma en que la SB transferiría los recursos al BCRD y la forma en que cada una participaría en la UEI. Adicionalmente, durante el desarrollo del programa la SB, en las áreas en las que se ejecutaba el trabajo, asignó funcionarios que se encargaron de interactuar con los asesores contratados.

## **2.4 Beneficiarios**

Los beneficiarios directos del programa son el BCRD y la SB ya que lo adelantando en materia de regulación financiera refuerza la actividad del BCRD y lo trabajado en supervisión bancaria mejora la actividad de la SB. En forma indirecta, como resultado de una mejor regulación y supervisión, el sistema bancario gozará de normas claras que colaboran con la buena gestión de las entidades. En última instancia, los ahorradores serán los beneficiados con este proyecto al contar con instituciones financieras sólidas y solventes que administrarán adecuadamente sus ahorros.

## **2.5 Justificación y riesgos**

Este programa de apoyo a la supervisión constituye un mecanismo de consolidación del proceso de reformas que se iniciaron con el programa sectorial financiero (773/OC-DR) de principios de los años noventa. La situación del sistema financiero y el atraso en materia de regulación y supervisión explicaron el interés de establecer este programa como condición necesaria para poder conseguir un desarrollo financiero sostenible. El nuevo entorno económico mundial exige un sector financiero seguro y confiable para lo cual es necesario contar con una gestión bancaria adecuada, regulaciones pertinentes a los riesgos y una supervisión fuerte.

Por otra parte, en el diseño se consideró que el mas importante riesgo era la Ley monetaria y financiera la cual finalmente se expidió en diciembre del año 2002, pero indiscutiblemente la demora en su emisión retrasó la ejecución del proyecto.

## **2.6 Resultados esperados**

En términos generales se esperan cuatro productos concretos que se pueden resumir de la siguiente manera. Por una parte, se espera contar con la Ley Monetaria y Financiera y su correspondiente reglamentación referentes a los aspectos principales de la supervisión. Por otro lado, se busca desarrollar un mecanismo de supervisión extra-situ e in-situ que en forma conjunta permita vigilar, supervisar y controlar los riesgos que enfrentan las entidades del sistema financiero. Adicionalmente, la SB recibirá recomendaciones para su reestructuración organizacional y la evaluación del recurso humano que posee. Finalmente, se espera apoyar el desarrollo de sistemas con la compra de equipos y software que facilite la labor de supervisión, y realizar el fortalecimiento de las bases de datos relacionadas con las entidades vigiladas y con la central de riesgos.

## 2.7 Marco lógico

A continuación se presenta el marco lógico que se ha usado para adelantar la evaluación intermedia, junto con la ampliación que está anexa al memorando de donantes, y que fue utilizado para efectuar la verificación de las actividades.

**CUADRO 4: MARCO LÓGICO**

COMPONENTES	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
1. Desarrollo de las herramientas de supervisión integral	1.1 Se prepararán informes de evaluación de las metodologías existentes y de los ajustes necesarios para su actualización y modernización.	1.1.1 Informes finales de los consultores. Informes de visitas de los supervisores. Publicaciones de la SB.	a) Las Autoridades adoptan todas las regulaciones pertinentes.
2. Fortalecimiento de la regulación			
3. Mejoramiento de la calidad de los métodos de supervisión y control	3.1 Se contara con manuales de procedimiento.		
4. Estructura Orgánica de la SB	4.1 Una vez concluidas las actividades de este componente la nueva estructura orgánica de la superintendencia tendrá una clara definición de áreas de responsabilidad junto con una adecuada descripción de funciones.  4.2 Se adelantarán cursos de actualización y se implantará un esquema de capacitación continuada de forma tal que al finalizar el proyecto por lo menos el 40 % del personal técnico habra recibido capacitación.	4.1.1 Manual de funciones y responsabilidades, informes de visitas de organismos internacionales tipo FMI y BIS. Sobre el cumplimiento de estándares internacionales.  4.2.1 Publicación de documentación correspondiente.	b) La SB adelanta la reingeniería de su estructura orgánica y se adopta y mantiene un manejo gerencial del RH.
5. Plan de desarrollo de sistemas	5.1 Al finalizar el proyecto se habrá actualizado por lo menos el 60% de la base tecnológica de sistemas, informática y comunicaciones de la Superintendencia.	5.1.1 La SB Publicará oportunamente información sobre todos los intermediarios financieros supervisados	c) Las adquisiciones de equipos y programas de aplicación se contara con ofertas de por lo menos 3 firmas internacionales.
6. Administración CT	6.1 A mas tardar en noviembre 30 de 2000 se crea la UEI.  6.2 A mas tardar del 1 de enero de 2001 se contrata un asesor externo permanente.	6.1.1 Informes periódicos de ejecución y progreso. Evaluación intermedia e informe final del proyecto.	

### 3 EJECUCIÓN DEL PROYECTO

#### 3.1 Datos básicos del proyecto

Como se observa en el cuadro siguiente a agosto del año 2003 se han invertido USD\$1.780.000 el 68.4% del presupuesto total. Del Fomin se han usado USD\$726.000, el 55.8% de los USD\$1.300.000 aprobados.

**CUADRO 5: EJECUTADO A AGOSTO DEL 2003.**

	Actividad (US\$000)	Local	Fomin	Total
<b>Modulo I</b>	<b>Adecuación Regulación y Supervisión</b>	<b>939</b>	<b>404</b>	<b>1343</b>
1.1	Supervisión Integral	800	0	<b>800</b>
1.2	Regulación y legislación	31	0	<b>31</b>
1.3	Métodos de Supervisión y Control	118	404	<b>522</b>
<b>Modulo II</b>	<b>Gestión y productividad SB</b>	<b>21</b>	<b>252</b>	<b>273</b>
2.1	Estructura Orgánica y Gestión R.Humanos SB.	21	126	<b>147</b>
2.2	Desarrollo de Sistemas	0	126	<b>126</b>
<b>Modulo III</b>	<b>Aspectos operacionales</b>	<b>94</b>	<b>70</b>	<b>164</b>
	Asesoramiento de la cooperación Técnica	94	70	<b>164</b>
	Apoyo Logístico	0	0	<b>0</b>
	Informe Intermedio	0	0	<b>0</b>
	Imprevistos	0	0	<b>0</b>
	<b>Total</b>	<b>1.054</b>	<b>726</b>	<b>1.780</b>

Se puede notar que lo gastado en el módulo 1.3 sobre métodos de supervisión y regulación por un valor de USD\$522.000 es el segundo valor mas importante del proyecto (después del de Aristóbulo de Juan) y ya superó los USD\$430.000 aprobados originalmente. Lo anterior explica en parte el cambio de la estructura del presupuesto, el cual se logró hacer porque parte de las inversiones en sistemas fueron realizadas directamente por la SB con recursos propios y por lo tanto sobraron recursos de este rubro.

#### 3.2 Implementación del proyecto<sup>3</sup>

El programa BID-FOMIN fue acordado a fines del año 2000 y entró en operaciones durante el segundo semestre del año 2001, y ha sufrido trastornos debidos a los cambios de autoridad en el Banco Central y en la SB, y al grave problema desatado por la crisis del Baninter en el primer semestre del 2003, que dejó a los consultores del programa sin interlocutores en el momento en que estaban implementando parte de sus trabajos, especialmente las aplicaciones en terreno de algunos de los mecanismos sugeridos.

En primer lugar, se apoyó directamente la elaboración de la nueva Ley Monetaria y Financiera con la colaboración del consultor Dr. José Antonio Alepúz, del BM, y del asesor

<sup>3</sup> Este aparte se basa en forma importante, en el informe del 21 de mayo del 2003 del asesor técnico, Dr. Guillermo Ramírez, contratado para asesorar a la UEI en forma permanente.

técnico del programa, la cual se aprobó en Diciembre de 2002 y entrará plenamente en vigencia a mediados del año 2004, por lo que es prematuro observar cualquier impacto en el sistema financiero y la supervisión. De parte de las consultorías se formuló en el mes de enero del año 2003 algunas recomendaciones en materia regulatoria para ser expedidas durante el plazo de 18 meses establecido para este fin (que vence en junio del 2004), pero apenas ahora, en el mes de septiembre, se están adelantando los pasos para contratar a los consultores que desarrollarán la regulación.

Respecto al mejoramiento y desarrollo de un modelo de supervisión se realizaron cuatro consultorías. La primera estaba dirigida a la supervisión extra-situ adelantada por el Dr. Skarmeta, la segunda dirigida al mejoramiento de la supervisión in-situ trabajada por el Dr. Budnevich, la tercera para el desarrollo de la supervisión consolidada llevada a cabo por el Dr. Larrain y una cuarta parte dedicada al mejoramiento del Plan Contable realizada por la firma KPMG.

Para el desarrollo del esquema de inspección, existía un departamento establecido en la SB de manera que se aprovechó este hecho para trabajar inmediatamente pero fue el que tuvo mas problemas ante al problema Baninter, porque se necesitó de la mayor cantidad de su personal para enfrentar el problema, lo cual distrajo recursos para la implementación de las recomendaciones.

Sin embargo, en el caso de análisis financiero o evaluación extra-situ o de escritorio (offsite), la infraestructura y personal eran inadecuadas y por eso se solicitó la creación de un nuevo departamento con personal formalmente nombrado. A este módulo se le dio mucho énfasis porque era el punto mas débil de la SB, y se dedicó a crear un método de evaluación sobre una plataforma CAMEL. Se establecieron informes sistemáticos y periódicos de seguimiento de los bancos con análisis sucintos y medulares sobre la condición de cada banco. Sin embargo, pese a las providencias de organización tomadas y el gran esfuerzo y capacidad desplegado en este tema, los resultados no han sido los esperados, según lo anotado por el asesor permanente Dr. Ramírez, porque los analistas no cumplieron con las expectativas y surgieron otras prioridades institucionales coyunturales que retrasaron las tareas comprometidas.

Respecto al desarrollo de la supervisión en Base Consolidada, el consultor Christian Larraín y su equipo presentó propuestas que abarcaron el campo normativo y las metodologías de supervisión extra-situ y de inspección in-situ. Al igual que en el caso de la evaluación extra-situ, también se solicitó la creación de un Departamento con personal formalmente designado, el cual existe en la actualidad pero no puede hacer su trabajo porque no tiene las herramientas para hacerlo.

También se desarrollo por parte de KPMG un trabajo para la implementación “de lo devengado”<sup>4</sup> en el plan de cuentas, y formuló recomendaciones para que las normas contables bancarias vigentes en la República Dominicana se apeguen a los PCGA.

---

<sup>4</sup> O método de causación de intereses.

Por otra parte, hubo dos consultorías dirigidas a tratar el tema de la organización de la entidad y los Recursos Humanos. La primera se refirió a los aspectos organizacionales de la SB realizado por la firma Paredes y asociados, y la otra dedicada al análisis de los recursos humanos, llevada a cabo por el Dr. Rambenwal García, que resultó en la determinación de los elementos necesarios para emprender una drástica reestructuración del personal en la SB.

Adicionalmente, el programa apoyó el área de sistemas e información, pero por la premura de las carencias de la SB la entidad aceleró las adquisiciones sin someterse en todos los casos a los procedimientos del BID, lo cual hizo que el grueso de las adquisiciones fuera asumido con recursos propios. Sin embargo, el apoyo que dio el proyecto en este aspecto ha sido invaluable, permitiendo el establecimiento de sólidas bases para construir un adecuado andamiaje informático.

En consecuencia, se adelantaron las asesorías establecidas en el programa original, con las salvedades que se exponen en el siguiente aparte, pero no se ha logrado implementar e interiorizar el proyecto, de tal manera que la SB no tiene un modelo de supervisión definido y estandarizado. Para lograr la implementación, se recomienda extender el plazo inicialmente otorgado en dos (2) años para permitir a las autoridades de regulación, supervisión y control expedir todos los actos legales pertinentes, implementar el programa y ejercer un monitoreo mas amplio por parte del BID y de las autoridades, a través de la UEI, sobre el Programa<sup>5</sup>.

Por último, “en vista de las necesidades surgidas en la Superintendencia de Bancos, como consecuencia de la crisis bancaria ocurrida en el primer semestre del presente año, las autoridades consideraron pertinente incluir algunas consultorías complementarias que permita a las autoridades obtener un diagnostico sobre la solidez de la banca múltiple, para lo cual se diseñó la realización de una auditoria financiera y de sistemas a dicho sector, así como la realización de arqueos de documentos, con fines de determinar que la realidad económica de esas entidades se corresponde con los registros contables de las mismas y a las informaciones financieras reportadas a la Superintendencia de Bancos y Banco Central”<sup>6</sup>. De esta forma el proyecto se modifica con el objeto de adecuarlo a las necesidades actuales de la entidad de supervisión.

### **3.3 Principales acciones ejecutadas por actividad.**

#### **3.3.1 Actividad 1: Desarrollo de herramientas de supervisión integral**

La ejecución de esta actividad se cumplió durante el año 1999 con el desarrollo de una metodología de diagnóstico y la capacitación del personal en las nuevas metodologías de supervisión propuestas. La primera parte, realizada por la empresa A. De Juan y Asociados, estuvo dividida en dos fases que generaron informes sobre Medidas para el Fortalecimiento del Sistema Financiero Dominicano, un Modelo de Proyecciones, un Modelo de Informe Largo de Estados Financieros, un Modelo de Diagnostico Económico Financiero y

---

<sup>5</sup> Esta misma clase de programa en otros países se ha demorado cuatro (4) años aproximadamente en ser terminados, incluso sin que se logre interiorizar adecuadamente todo lo desarrollado.

<sup>6</sup> Informe del estado del proyecto a agosto del 2003.



Criterios y Principios de Evaluación de los Activos de Riesgo para el Diagnóstico Económico y Financiero. La segunda parte consistió en una capacitación que versó sobre los modelos propuestos y sobre el desarrollo de mecanismos de salida y las recomendaciones sobre medidas correctivas a aplicar.

Adicionalmente, durante el año 2000, se realizó una capacitación por parte del señor Julio Arranz Moro a los funcionarios de inspección en un trabajo de campo en trece (13) bancos, que ponía en práctica lo estructurado en la asesoría sobre supervisión.

### **3.3.2 Actividad 2: Fortalecimiento de la regulación y la legislación**

En primer lugar, se apoyó directamente la elaboración de la nueva Ley Monetaria y Financiera a través del consultor señor Alepúz del BM y directamente por medio de recomendaciones del asesor técnico. Adicionalmente, dentro de las recomendaciones del Dr. Larrain, se encuentran propuestas regulatorias, las que fueron puestas a disposición de las autoridades para su estudio y posterior promulgación por parte de la JM. Sin embargo, algunas normas sobre regulación no fueron proyectadas por los consultores, en particular el Dr. Budnevich, y la regulación de la nueva ley está por adelantarse.

### **3.3.3 Actividad 3: Mejoramiento de la calidad de supervisión y control**

En la tercera actividad se trataron varios temas relacionados con la supervisión extra-situ, la supervisión in-situ, la supervisión consolidada y la mejora del plan de cuentas. A continuación se describe lo que realizó cada consultor y sus resultados, de acuerdo con la información suministrada.

#### Supervisión extra-situ. Dr. Claudio Skarmeta

Se efectuó una revisión del contrato firmado entre el consultor y el BCRD, y de los documentos entregados sobre el Modelo de Análisis Financiero, los cuales se encuentran relacionados en la bibliografía de este documento. De esta evaluación y verificación se determinó que el consultor cumplió con los objetivos del contrato, entregó los documentos soporte de sus actividades y realizó las cuatro etapas establecidas. Sin embargo, como lo comenta el Dr. Guillermo Ramírez en su informe de actividades, el grado de implementación e interiorización del trabajo no es el adecuado por falta de capacitación del personal, por falta de dedicación al proceso de la alta dirección, que estableció prioridades diferentes, y por la crisis del Baninter. Por último, el Departamento creado para llevar a cabo esta labor está funcionando con personal suficiente aunque no tiene toda la calidad esperada.

#### Supervisión in-situ (visitas). Dr. Carlos Budnevich.

Se efectuó una revisión del contrato firmado entre el consultor y el BCRD, y de los documentos entregados sobre una metodología de inspección integral, los cuales se encuentran relacionados en la bibliografía de este documento. Se revisaron los cinco objetivos establecido y las seis etapas que debía desarrollar el consultor encontrándose que, de acuerdo con los documentos y con las entrevistas, el consultor revisó los objetivos pero

solo cumplió a cabalidad cuatro de las seis etapas encomendadas. En efecto, de la quinta etapa no se realizó el trabajo relacionado con el “proceso de inspección de dos bancos, en los cuales se aplicaría el nuevo enfoque de inspección integral” y de la sexta etapa no se entregó el trabajo con la “elaboración del informe de inspección integral que se realizaría a las dos entidades seleccionadas para el Plan Piloto”.

Adicionalmente, aunque se cumplió con la elaboración del manual de inspección, es necesario enfocarlo al establecimiento de una metodología concreta que guíe a los inspectores en su tarea y en la creación de un instrumento para la realización de las vistas de inspección. El manual contiene las definiciones de los temas a supervisar, indica la importancia de cada uno de ellos y su posible impacto en la estabilidad de las entidades, y trata la regulación vigente de cada riesgo a supervisar, pero no establece las tareas concretas que hay que adelantar, ni indica los objetivos de inspección por cada tema, ni determina las evaluaciones que hay que hacer ni las verificaciones a realizar según los hallazgos, ni detalla ni desarrolla adecuadamente los papeles de trabajo que deberán usar los inspectores. Por lo anterior, no se creó un índice de papeles de trabajo que los organice según cada tema inspeccionado, que sirva de guía para la elaboración del informe final de cada visita, y permita su posterior consulta por parte de otros estamentos de la SB. En consecuencia, el manual es general y necesita de un nuevo apoyo para que se convierta en herramienta definitiva para las visitas de la SB.

Finalmente, se conocieron algunos archivos electrónicos con las “normativas que mínimamente se requieren para que la SB efectúe un adecuado proceso de inspección integral”, pero no se encontró un informe sobre la materia, como debió hacerse según lo establecido en la página 4 del contrato<sup>7</sup>.

#### Supervisión Consolidada. Dr. Chritian Larrain.

Se efectuó una revisión del contrato firmado entre el consultor y el BCRD, y de los documentos entregados sobre una Metodología de Supervisión en Base consolidada, los cuales se encuentran relacionados en la bibliografía de este documento. Se revisaron las diez partes que componen el objeto del contrato y se verificó el trabajo efectuado en las siete etapas establecidas. En general el consultor adelantó la mayoría de lo indicado en las etapas contratadas y cumplió prácticamente con lo establecido en los objetivos del contrato, con excepción del establecimiento de “la estrategia para ejecutar por etapas la implementación de la metodología de supervisión consolidada” y el establecimiento de “los criterios para la confección de un balance consolidado entre el banco y sus filiales u otras empresas vinculadas”<sup>8</sup>. Este último aspecto que no se desarrolló es de gran importancia para el establecimiento concreto y práctico de la supervisión consolidada.

---

<sup>7</sup> Este incumplimiento no fue advertido por los actores ni por el Dr. Ramírez ya que en su informe titulado “Resumen de las conversaciones con el señor Bernal del BID sobre el programa de asistencia técnica sectorial financiero II”, del 1 de abril del 2003, en la primera página dice que “solo se han identificado algunas áreas que necesitan de cambios normativos pero no se han reconstruido de manera ordenada las respectivas reglamentaciones y es una tarea pendiente”, porque, según el asesor permanente, solo en el caso del Dr. Larrain se exigieron reglamentaciones.

<sup>8</sup> Sobre el tema de los criterios contables de consolidación, en el manual de supervisión consolidada, se encuentran solo dos referencias a ellos. En las páginas 37 y 38 se dice que: Los balances consolidados se

Hay que resaltar la importancia del trabajo adelantado sobre la normativa y los aspectos técnicos del sistema de información, pero, de acuerdo con las entrevistas realizadas, se requiere mucha más capacitación y monitoreo de lo que se ha logrado al interior de la SB. Es un tema nuevo y no existe personal con los conocimientos adecuados que asegure un proceso de desarrollo de la supervisión consolidada, ya que, adicionalmente, necesita de un respaldo decidido de la alta dirección y del área de sistemas de la SB. Por último, el Departamento creado para hacer esta supervisión está funcionando pero no tiene el personal ni las herramientas para llevar a cabo una tarea efectiva.

### **3.3.4 Actividad 4: Estructura orgánica de la SB y gestión de personal**

#### Estructura orgánica de la SB. Dr. Alfredo Paredes.

Se efectuó una revisión del contrato firmado entre el consultor y el BCRD, y de los documentos entregados sobre la revisión de la estructura orgánica de la SB, que se encuentran relacionados en la bibliografía de este documento. Se revisaron las cuatro partes del objeto del contrato y las tres etapas que debía adelantar el consultor, y se determinó que se cumplieron todas las tareas y se entregaron los documentos pertinentes. El Asesor técnico de la UEI, Dr. Ramírez, anotó en uno de sus informes<sup>9</sup> de diciembre del 2002 que la propuesta era "utópica y va en contra de la tradición de la Superintendencia". El 1 de febrero del 2003 con circular 002/03 el Superintendente de Bancos, Licenciado Alberto E. Atallah, expidió un organigrama que se basó, en parte, en las recomendaciones de esta consultoría<sup>10</sup>.

Dentro de las recomendaciones no se hace ninguna apreciación o valoración sobre la regional de la SB (Departamento Regional Norte), lo cual se considera necesario ya que por el tamaño del país, del sistema financiero y por la cercanía con la ciudad de Santiago, en donde está la regional, no se considera conveniente que exista. Adicionalmente, el recurso humano de este Departamento obtuvo una calificación muy baja, en evaluación adelantada por este programa.

#### Evaluación Recursos Humanos. Dr. Rambenwal García:

Se efectuó una revisión del contrato firmado entre el consultor y el BCRD, y de los documentos entregados sobre el diseño e implementación de políticas y procedimientos para calificar y promover personal de la SB, que se encuentran relacionados en la bibliografía de este documento. Se revisaron las seis partes que componen el objeto del

---

prepararán de acuerdo con criterios contables generalmente aceptados. Adicionalmente se anota, "Los estados financieros consolidados del banco y sus subsidiarias se presentarán con una nota, referida a los criterios de consolidación, en la cual se indicará lo siguiente:"....."Los estados financieros consolidados deberán prepararse y publicarse de acuerdo a las disposiciones vigentes establecidas por la Superintendencia de Bancos".

<sup>9</sup> "Propuesta sobre la organización de la SB". 11 de diciembre del 2002.

<sup>10</sup> A la fecha de esta evaluación intermedia la nueva dirección de la SB está preparando un nuevo cambio en la estructura de la entidad.

contrato y las tareas desarrolladas en las cinco etapas establecidas, concluyéndose que se cumplió con lo establecido.

El Dr. José Gabriel Peña, asesor de la SB, indicó, para esta evaluación intermedia, que no estaban de acuerdo con el trabajo desarrollado en recursos humanos porque se había efectuado una deficiente evaluación de los niveles intermedio de la estructura de la SB, ya que, según él, las personas que se encuentran en estos cargos no cumplen con lo requerido. Sin embargo, este aspecto es solo una parte de los seis objetivos establecidos en el contrato, de manera que no se puede afirmar solo por esta razón que la consultoría fue deficiente.

### 3.3.5 Actividad 5: Plan desarrollo de sistemas

El desarrollo que se adelantó en sistemas ha sido crucial y consolida el área dentro de la SB como una de las mas importantes ya que pasó de ser una actividad de simple colaboración en el manejo administrativo a ser una herramienta fundamental en la supervisión del sistema financiero. Aunque no se logrará invertir todo lo presupuestado en este módulo, lo que se avanzó le permite a la SB establecer las bases para continuar con el proyecto de modernización y fortalecimiento de la SB. En todo caso, esta área necesita continuar con su crecimiento hacia la conformación de bases de datos estables y seguras, y la consolidación de Bancanet (red interna de la SB).

Por causa de los últimos acontecimientos en el sistema financiero del país, se decidió utilizar parte de los recursos del proyecto dedicados a esta área de sistemas, en la evaluación de los bancos. Por esta razón los recursos presupuestados para este tema se disminuyeron de USD\$385.000 a USD\$126.000 y fueron destinados para la compra de los elementos que se describe en el cuadro siguiente.

**CUADRO 6: INVERSIÓN EN SISTEMAS**

CANTIDAD	DESCRIPCION	P/U RD\$	TOTAL
52	Computadoras Dell Optiplex GX150 Intel Pentium 111 866/133 MHz 256K int Sound NIC & Video, 128MB, 20GB,FDD 1.44MB, Window 98 Español Dell E 551 Monitor 15"20/48x CD-ROM	25.248	1.312.896
5	Computadoras DELL Inspiration 3800, 750 MHz pentium 111, 14. 1" 128MB 10GB Hard Drive Xircom 10/100 Ethernet, Windows 98 Español	41.680	208.400
10	HP 4550 Printer a color	38.981	389.810
1	Norton Antivirus CD	340	340
52	Norton Antivirus Licencia	663	34.476
20	UPS Tecnomaster 1500VA, Regulador de Voltage Integrado	8.184	163.680
1	MS Proxy Server	16.435	16.435
	<b>Total RD\$</b>		2.126.037
	Tasa Actual		16.91
	<b>Total USD\$</b>		<b>125.699</b>

### **3.4 Logros alcanzados**

Se logró la expedición de la Ley 183 o Ley Monetaria y Financiera y se realizaron las asesorías pertinentes para organizar adecuadamente la supervisión. En efecto, se estableció una metodología extra-situ de evaluación de entidades, que era uno de las deficiencias mas marcadas al interior de la SB, se reforzaron los conocimientos del área de inspección, al unir la asesoría del Dr. Aristóbulo de Juan con la ofrecida por este programa, y, adicionalmente, se diseño la normativa y la metodología de la supervisión consolidada. Sin embargo, falta la implementación de las recomendaciones.

Por otra parte, se capacitó en cada tema a diferentes grupos de funcionarios de la SB, los cuales hacen parte del área de evaluación extra-situ (escritorio) y del área creada de supervisión consolidada.

Adicionalmente, se logró con el proyecto una importante inversión en sistemas y la creación de la red denominada Bancanet que permite el uso al interior de la SB de la información de las bases de datos de balances y de la central de riesgos. Aunque una parte de lo invertido fue adelantado con recursos propios, el esfuerzo se dirigió a cumplir con el mismo objetivo.

### **3.5 Dificultades en la ejecución**

Durante la ejecución se presentaron varias dificultades causadas por el cambio de la alta dirección de la SB y del BCRD, por las deficiencias en la capacitación del personal de la SB, por falta de expedición de las normas prudenciales de supervisión ligadas a la nueva ley, y por el problema generado por el Baninter, y posteriormente por la crisis del sistema. Adicionalmente, algunas falencias de las asesorías no permitieron un desarrollo más eficaz, particularmente en la recomendación de normas y en la implementación del proyecto.

En efecto, aunque las consultorías se realizaron, con las falencias anotadas en el aparte anterior, no se han logrado implementar, por lo que es una prioridad, en lo que queda del proyecto, alcanzar la interiorización de sus resultados.

## **4 EVALUACION DEL PROYECTO**

### **4.1 Cumplimiento de supuestos**

Para la realización del proyecto se establecieron supuestos que debían cumplirse para que tuviera viabilidad. Se cumplió, previo a los desembolsos, con la creación de la UEI; con la designación de los miembros de la UEI; con el nombramiento del asesor permanente (Dr. Guillermo Ramírez); con la organización de la UA para que administrara y mantuviera actualizada y sistemáticamente archivada la información; y con la firma del acuerdo de manejo entre la SB y el BCRD. Por otra parte, se cumplió con que la ley Monetaria y Financiera era expedida, que se adoptaba el nuevo manual de contabilidad, que se adquirirían los equipos y programas del proyecto, y que los instructores y consultores eran de reconocida idoneidad.

Sin embargo, otros supuestos no se cumplieron, como que no han sido expedidas las normas de regulación algunas de las cuales dependían de la LMF y otras del trabajo de los consultores; no se ha adelantado un manejo gerencial del problema de recursos humanos ya que la SB sigue contando con un número innecesario de personal; la organización no tiene un organigrama definitivo ya que al momento de la evaluación se estaba preparando una nueva modificación; y no hay una definición con respecto al área de liquidaciones.

## **4.2 Eficacia y eficiencia del programa**

Teniendo en consideración lo anotado las cinco actividades se han venido cumpliendo lentamente, llevándose a cabo la mayoría de los trabajos pero quedando por adelantar algunos puntos de los contratos y quedando pendiente la implementación de las recomendaciones.

Cuando el proyecto inició, la primera actividad ya estaba terminada (el trabajo del Dr. Aristóbulo de Juan), que se centró en mejorar la supervisión in-situ y el establecimiento de controles extra-situ (escritorio).

La segunda actividad dio como resultado la expedición de la Ley Monetaria y Financiera lo cual es un logro importante, sobre todo conociendo que se había demorado ocho años en ser aprobada. Indudablemente este es un éxito del programa que sentó las bases para el desarrollo futuro de la normativa prudencial. Sin embargo, las regulaciones que se derivan de la ley no se han emitido, por cuanto esta fue expedida hace poco. Adicionalmente, algunas normas de regulación prudencial ligadas al programa no fueron desarrolladas como se había establecido en los contratos, lo cual debe ser exigido a los consultores (DR. Budnevich).

De la tercera actividad sobre mecanismos de supervisión se logró hacer la mayor parte pero no se ha implementado lo recomendado, por lo que es necesario trabajar fuertemente en un plan de capacitación e implementación del programa con el objeto de lograr tener un Modelo de Supervisión.

La cuarta actividad sobre la organización y el RH de la SB se llevó a cabo pero, al igual que en las demás asesorías, esta no ha sido utilizada por la administración de la SB dejando de lado sus recomendaciones, y sin aplicar ningún proceso de reestructuración. En este caso, existen dudas de parte de la SB sobre la calidad de la asesoría en RH, como se comentó en el aparte anterior sin que sean fundamentales, pero tampoco han tomado las decisiones pertinentes para enfrentar el problema de costos de personal que sufre la SB.

Por último, la quinta actividad relativa a sistemas se cumplió solo en parte debido al cambio presupuestal que se hizo al redireccionar el programa para atender las nuevas prioridades en la supervisión del sistema financiero y la necesidad de reglamentar la nueva Ley.

Finalmente, la actividad del asesor permanente fue continua y se desarrolló sobre todas las áreas del programa. Sin embargo, era necesario que adelantara una revisión de los resultados y documentos entregados con respecto a los contratos, para identificar los puntos

que faltan por desarrollar y establecer adecuadamente el grado de cumplimiento de los contratos y del programa.

En términos de eficiencia, el cumplimiento de los requisitos para el primer desembolso tomó seis (6) meses, lo que demoró la iniciación del proyecto, sobre todo teniendo en cuenta que fue un proyecto con un plazo inicial de dos años. Posteriormente, el grado de eficiencia no ha sido satisfactorio ya que solo el 50% de los recursos se utilizaron durante la totalidad del plazo del proyecto. Esta circunstancia indica, según lo analizado, que el plazo inicial otorgado fue insuficiente.

Esta fue la razón para que el BID-FOMIN autorizara la ampliación del plazo en un año, hasta diciembre del 2003, para que aquellos aspectos que quedaron por fuera del plazo inicial, como la regulación y la implementación, pudieran ser desarrollados adecuadamente.

En consecuencia, para que el proyecto pueda culminar necesita mas tiempo, por lo que se recomienda ampliar el plazo del programa en dos (2) años (hasta Diciembre del 2004), teniendo en consideración que ya corrieron nueve (9) meses desde que terminó el plazo inicial, que los reglamentos no se han expedido, y apenas ahora se están contratando los consultores para hacer el trabajo, y que es necesario, mientras se hace el monitoreo de parte del BID y de la UEI, dar un lapso para el montaje e implementación de los resultados del programa.

Por otra parte, hay que llamar la atención sobre la gestión administrativa del proyecto por parte de la SB ya que en términos generales, por los cambios que se presentaron, las nuevas autoridades no conocen el proyecto y, adicionalmente, no tienen la capacitación adecuada en materia de supervisión. Por esta razón, será necesario hacer un esfuerzo para que el programa se implemente e interiorice, y dar el tiempo suficiente para que esto ocurra. En este empeño jugó un papel muy importante la UEI que colaboró en el manejo de los recursos y en su organización administrativa. Su labor fue importante y debe continuar, pero incrementando su participación en el control de los resultados de las asesorías para asegurar que se cumplan todas las exigencias establecidas en los contratos. En todo caso, es necesario trabajar en la organización de la unidad administrativa – UA en el BCRD, para mejorar la información financiera y contable que sistematiza, establecer reportes automáticos y crear mecanismo de consulta ágiles y oportunos.

En consecuencia, la sostenibilidad institucional del programa depende del trabajo que se adelante en el futuro para poner en funcionamiento el modelo de supervisión, sobre todo teniendo en cuenta el compromiso que las autoridades tienen con el programa de fortalecimiento del sector financiero, que es parte integral del programa con el FMI y del programa sectorial financiero que se esta negociando con el BID.

#### **4.3 Percepción de los diferentes actores del programa.**

La percepción que tienen los funcionarios tanto de la SB como del BCRD es que el programa es necesario sacarlo adelante, principalmente porque está involucrado el BID, pero no se percibe claridad sobre su uso y beneficio. Es decir, son conscientes de la importancia del trabajo que están realizando pero no logran establecer con claridad la

magnitud de su esfuerzo. En efecto, las reuniones sostenidas permitieron tener un concepto de la posición de las dos entidades, constatándose que la falta de focalización en la supervisión no les permite entender la necesidad y el alcance de contar con un Modelo de Supervisión.

Por otra parte, los últimos acontecimientos ocurridos en el sistema financiero con el caso de Baninter, y últimamente con otros bancos, sembraron un manto de duda sobre la labor que venía realizando la SB y el BCRD durante los últimos dos años, y sobre este programa de fortalecimiento. Esta situación ha influido en la percepción que tienen las actuales autoridades sobre el verdadero beneficio del trabajo realizado, lo cual se puede cambiar, únicamente, con el interés de parte de los nuevos funcionarios de la SB de estudiar los resultados de las asesorías.

#### **4.4 Diseño y contexto original del programa, sus supuestos, validez de la lógica utilizada y pertinencia actual del mismo.**

El diseño del programa original es un producto prácticamente estandarizado que en el caso de la RD se aplicó teniendo en cuenta las peculiaridades del país, y que ha demostrado ser exitoso en otros países, pero el contexto que existía al principio del programa es diferente al actual. En efecto, hace dos años no se tenía apremio por establecer un marco de supervisión, mientras que en estos momentos de crisis hay claridad sobre la necesidad de contar con regulaciones sólidas y mecanismo de supervisión fuertes.

Por otra parte, los supuestos establecidos fueron los adecuados para el inicio del proyecto, pero parte de ellos no se han cumplido, sobre todo los que hacen referencia a la expedición de las normas que regulan la materia y la reducción de personal de la SB.

Adicionalmente, hay que resaltar el hecho de que se trabajaron en forma paralela temas que eran complementarios y debían ser tratados secuencialmente, como es el caso del trabajo sobre proceso de la SB. En efecto, se realizaron las asesorías sobre supervisión y, a la vez, se realizó la asesoría sobre los procesos, de tal forma que no se pudieron retroalimentar. Por lo tanto, lo obligatorio para esta clase de trabajos es que se realice primero la asesoría sobre supervisión y luego se trabaje en los procesos y estructura organizacional de las entidades. Lo anterior implica que los plazos de desarrollo deben ser más amplios porque existen tareas que se realizarán una detrás de otra y no en forma paralela.

Finalmente, el programa sigue siendo pertinente y mas aun ahora cuando por causa de los problemas del sistema se hace necesario contar con mecanismos de supervisión y control adecuados.

#### **4.5 Lecciones aprendidas.**

El desarrollo de proyectos cuando están supeditados a cambios regulatorios exige plazos más amplios para su ejecución e implementación, que el aprobado inicialmente. También exige mecanismos de control del ente ejecutor como también de otras entidades interesadas en su éxito.



Dentro del diseño de un programa de esta clase hay que tener en cuenta que hay etapas que deben cumplirse primero para poder iniciar otras. Este es el caso de las asesorías sobre procesos que necesitaban que existiera primero la determinación del modelo de supervisión para poder adelantar su trabajo con éxito.

Por último, los mecanismos de control del proyecto que involucra a terceros interesados, como la UEI, son muy importante puesto que aseguran continuidad al proyecto y sinergias entre las entidades involucradas, pero deben involucrar el control formal de los contratos firmados con los consultores.

## **5 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

A septiembre del 2003, luego de 31 meses de iniciado el programa, este se ha venido cumpliendo lentamente y no se ha logrado obtener el beneficio esperado, siendo ineficiente e ineficaz.

En efecto, aunque el mayor logro hasta ahora ha sido participar en la expedición de la Ley 183, esta no ha sido reglamentada y parte de los recursos del proyecto deberán ser destinados a este propósito, aunque es necesario establecer las regulaciones que debieron surgir como resultado de este programa, para no duplicar esfuerzos. También se desarrollaron las consultorías y la capacitación sobre supervisión bancaria pero no existe implementación ni interiorización de sus resultados. El tema mas urgente como es la burocratización de la SB se conocía desde hace mas de dos años y no se ha tomado ninguna determinación sobre este aspecto.

En consecuencia, en la actualidad la SB tiene algunas de las bases para implementar el proyecto pero es necesario hacer los cambios debidos en su estructura, disminuir la cantidad de funcionarios y mejorar sus conocimientos, determinar el modelo de supervisión, y que la alta dirección haga suyo el programa y lo impulse.

La crisis del sistema financiero y del Baninter incidieron en forma importante en la ejecución del programa, generando pérdidas de interlocutores, ineficiencia en la implementación de los resultados de las consultorías y dudas sobre su calidad, y desarticulación de la UEI.

Estos hechos implican que hay que realizar cambios en lo que resta del programa con el fin de **i)** dedicar un mayor esfuerzo a la reglamentación de la Ley, **ii)** realizar la implementación del proyecto, y **iii)** ampliar el plazo de ejecución en dos (2) años, es decir, hasta diciembre del 2004, y el de desembolso hasta junio del 2005. De esta forma tendrán plazo de implementar el proyecto y se extenderá el período de monitoreo que ejerce la UEI y el BID.

Por otra parte, se recomienda **iv)** exigir a las consultorías realizadas la terminación de los proyectos sobre normas para su posterior expedición y la implementación de lo recomendado (según los contratos), y que **v)** se concrete el manual de visitas de acuerdo con lo comentado al interior de esta evaluación. Adicionalmente, es importante que la SB **vi)** continúe con la sistematización del modelo de evaluación extra-situ (escritorio), aunque

parte de los recursos del programa se le quitarán para dedicarlos a la regulación de la ley. De igual forma, es importante **vii)** trabajar en la capacitación sobre supervisión consolidada para que las recomendaciones se puedan implementar, y definir los mecanismos contables de consolidación.

Se recomienda **viii)** nombrar a los miembros de la UEI y **ix)** mejorar su gestión y de la UA del BCRD, para que tengan la información del programa al día y oportunamente, y ejerzan una auditoría mas fuerte y constante, no solo sobre la parte administrativa, sino también sobre la calidad de las asesorías y la eficiencia del proyecto.

Por otra parte, **x)** se recomienda solicitarle al Dr. Ramírez, asesor permanente, que revise, como parte de sus tareas anteriores, los entregables de cada consultor con el fin de determinar con exactitud los incumplimientos de algunos de los contratos.

También se recomienda **xi)** trabajar en el establecimiento de sanciones personales, adicionales a las institucionales, ya que en la ley 183 no se contemplaron. Su importancia proviene de la necesidad de que los administradores colaboren en el correcto y prudente manejo de las entidades y por lo tanto del ahorro del público.

Finalmente, **xii)** se recomienda que el BID organicen una base de datos con todos los trabajos que sobre supervisión bancaria y cooperativa haya apoyado el Fomin, y que la coloque a disposición de los proyectos de esta clase que se estén adelantando o para consulta de los que lo hayan realizado.

## **6 RUTA DE TRABAJO**

Con el objeto de facilitar la implementación de las recomendaciones y la organización del proyecto, se debe trabajar en la eliminación de las restricciones que tiene la SB para la realización de este programa y luego en la ruta crítica, para lograr la consolidación de un sistema de supervisión eficiente, sólido y sostenido. A continuación se exponen algunas de las ideas que permiten hacer que el proyecto sea consistente en el futuro.

### Restricciones. (Eliminación de Restricciones)

- Se deberá trabajar fuertemente en el recurso humano, de tal manera que se reduzca la sobrecarga laboral.
- Es importante determinar el organigrama final de la SB.
- Es imprescindible expedir todas las regulaciones pertinentes para el control de los diferentes riesgos y sobre la información relevante, tales como los de tasa de interés, los de tasa de cambio, la valoración a precios de mercado y el riesgo operacional. Aunque en este tema se centrará el desarrollo siguiente de este proyecto, también es cierto que se necesita que la SB expida reglamentaciones sobre la información que necesita para valorar adecuadamente los riesgos.
- Hay que trabajar en la restricción que existe en la capacitación del personal. Es imperioso iniciar un proceso de capacitación, de todos los niveles, sobre los instrumentos que tiene la SB, como los de extra-situ, los de in-situ y los de sistemas.

Ruta crítica. (Seguimiento de Tareas)

- Implementación de supervisión extra-situ, terminar lo que se está haciendo y completar su sistematización.
- Implementación de la supervisión In-situ, terminar la capacitación y establecer el proceso definitivo.
- Determinar el proceso integral de supervisión extra-situ e in-situ, estableciendo la participación de todos los estamentos.
- Continuar con la estructuración de la supervisión consolidada.
- Trabajar en la organización de información gerencial proveniente de sistemas y establecer las bases de datos de las variables e indicadores fundamentales de la supervisión.
- Determinar las políticas de supervisión, teniendo en cuenta las diferentes clases de entidades financieras, grupos, solvencia, liquidez, provisiones, consolidado, capitalizaciones, etc.
- Establecer el estado del sistema financiero, segmentando por clase de entidades.
- Determinar el plan general de apoyo del BCRD y Gobierno a la supervisión, trabajando en su independencia.
- Determinar las políticas de sanciones institucionales y personales.