

IICA



08 / 1984
IICA - 61017

#

El Sistema Financiero de Guatemala dentro de un Programa de Ajuste Estructural y una Propuesta para su Modernización

IICA
E 13
6463

PROGRAMA I:
ANALISIS Y PLANIFICACION DE LA POLITICA AGRARIA



Proyecto de Apoyo al Proceso de Reactivación del Sector Agrícola en Guatemala

Documento preliminar sujeto a revisión

Centro Interamericano de
Presentación e
Información Agraria

08.11.1994

ICCA - CIAT

**El Sistema Financiero de
Guatemala dentro de un
Programa de Ajuste
Estructural y una Propuesta
para su Modernización**

Gladys Adella Gil Barrios

**Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
Oficina en Guatemala, Guatemala, 1993.**

11CA
E13 5463
~~134-7704~~

00002628

Presentación

A partir de los ajustes en la economía introducidos recientemente por el gobierno y los procesos hacia la apertura económica que se han venido implementando se ha puesto de relieve la importancia de la inversión como vehículo dinamizador del crecimiento económico del país.

Sin embargo, los procesos de ajuste de las instituciones y del sistema económico en general no han alcanzado aún los niveles de eficiencia requeridos para permitir, no sólo el funcionamiento más transparente de los sectores financieros, sino también que los inversores, tanto nacionales como internacionales, encuentren un ambiente que sea el más propicio posible para la implementación de sus proyectos de inversión.

Se pretende con esta investigación: generar un conocimiento actual de la situación en la que se desenvuelven los inversores en el marco del sistema financiero, con el fin de aportar elementos de juicio que permitan un análisis del problema de la inversión. El presente documento está por lo tanto contenido en una serie de tres documentos que intentarán presentar por un lado la perspectiva financiera de la inversión. Un segundo documento hará una revisión del marco legal dentro del cual se desenvuelven las inversiones y el inversor y, finalmente un tercer documento que tratará de describir la situación del inversionista en términos del ambiente, definido por él, en que se desenvuelve el proyecto de inversión.

El Tema: "El Sistema Financiero de Guatemala, dentro de un Programa de Ajuste Estructural y una Propuesta en torno a su Modernización y Transparencia a partir de 1991", constituye el eje principal de este estudio.

El análisis se inicia a partir de una perspectiva histórica, haciendo énfasis en la segunda Reforma Monetaria y Bancaria de 1945, enmarcando esta relación dentro de las particu-

lares características de la estabilidad económica del país, especialmente en la década de los años setenta.

En segundo término, se presenta la Organización Institucional del Sistema Financiero Nacional, incluyendo su evolución y fuentes de financiamiento. Luego en la tercera parte se da paso a lo que fue la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia a partir de 1980, incluyendo una evaluación de los instrumentos de política aplicados.

Por último, los capítulos cuatro y quinto, se vinculan a los principales aspectos a tomarse en cuenta en relación a una propuesta que deberá estar enfocada como parte de un Programa de Ajuste Estructural, y a la necesaria modernización y transparencia del Sistema Financiero Nacional.

Héctor R. Barreyro, Guatemala mayo de 1993.



Tabla de Contenido

Presentación.

I. Marco Teórico Práctico del Sistema

Financiero. 1

El sistema financiero a partir de la segunda reforma monetaria y bancaria de 1945. 1

Algunas características de las políticas económica-financieras de los años sesenta. 3

II. El Sistema Financiero Actual. 6

El marco institucional. 6

Evolución del sistema bancario. 7

Fuentes de financiamiento. 8

III. Situación Monetaria Y Financiera. 9

Desarrollo del sistema monetario y financiero en la década de los ochenta. 9

Principales instrumentos de políticas monetaria y financiera. 14

Encaje bancario. 14

Tasa de interés. 14

Tasas de redescuento y adelantos. 15

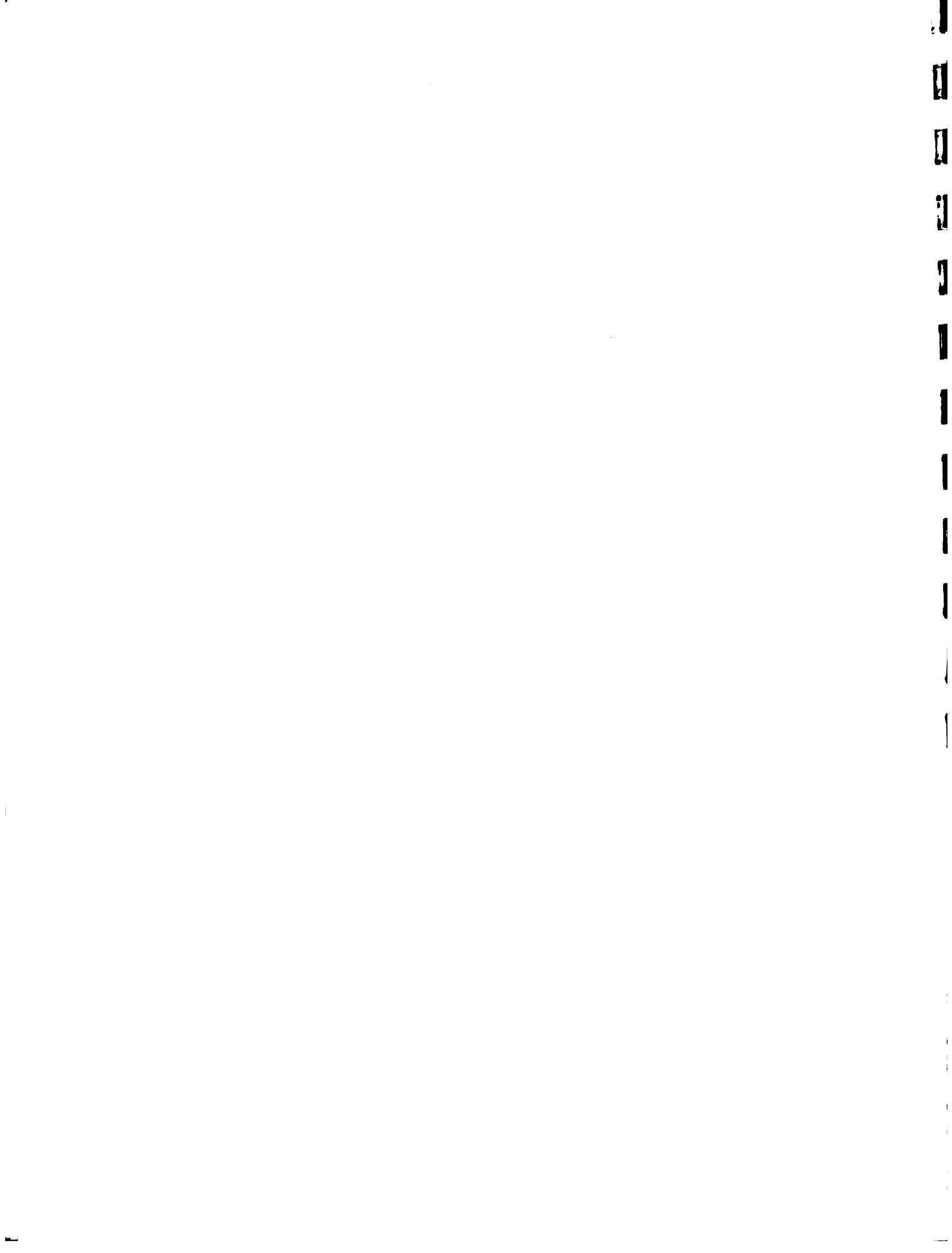
Operaciones de mercado abierto. 15

IV. Desarrollo del Sistema Financiero en Relacion a los Sistemas Centro-americanos. 17

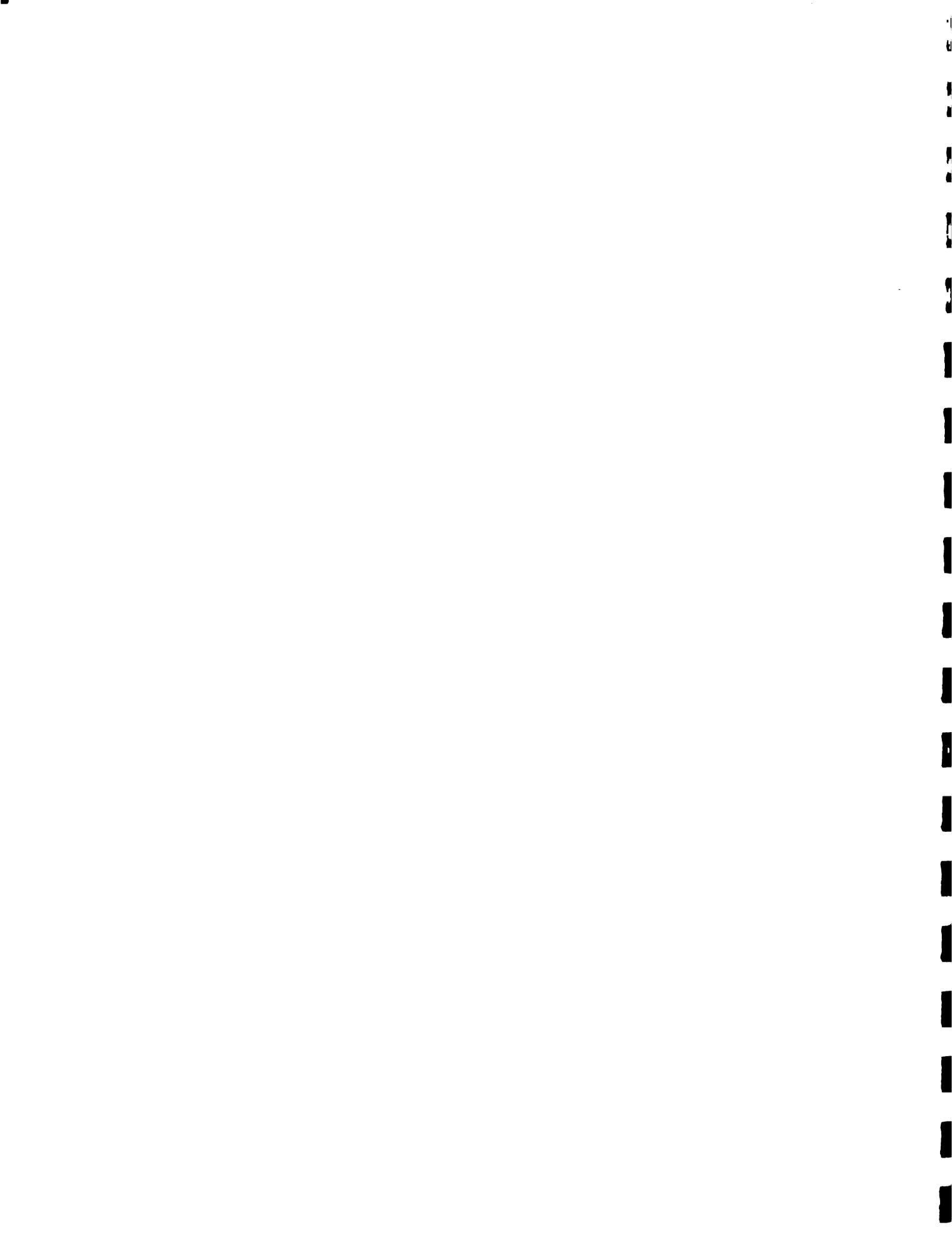
Profundización financiera. 18

Intermediación financiera. 18

Coefficiente de liquidez real. 18



Incidencia del ahorro en la producción.	19
Indice de solvencia.	19
V. Modernización y Transparencia del Sistema Financiero Nacional.	21
Experiencia reciente.	21
<i>Autorización de nuevas instituciones financieras.</i>	<i>22</i>
<i>Medidas de política monetaria, cambiaria y crediticia.</i>	<i>23</i>
Objetivos y lineamientos básicos dentro de un contexto de ajuste estructural a partir de 1991.	26
<i>Estrategia de la política monetaria vigente.</i>	<i>26</i>
<i>Premisas.</i>	<i>27</i>
<i>Estabilidad económica (corto plazo).</i>	<i>27</i>
<i>Adecuación de la legislación financiera vigente (mediano plazo).</i>	<i>28</i>
Marco general para garantizar el proceso de modernización y transparencia financiera en los próximos años.	29
<i>Metas cuantitativas.</i>	<i>29</i>
<i>Competitividad del sistema financiero.</i>	<i>30</i>
VI. Bibliografía.	39



I

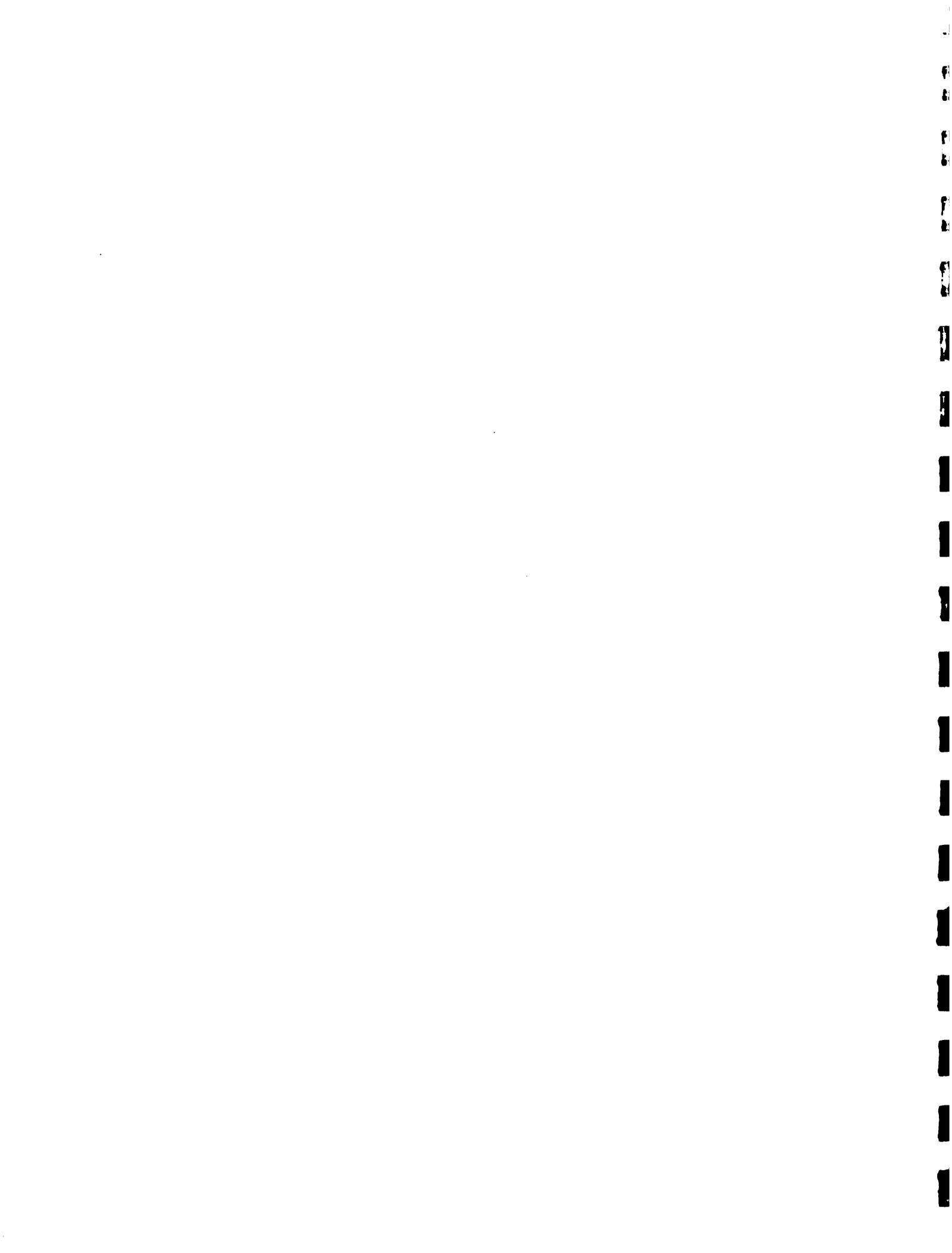
Marco Teórico Práctico del Sistema Financiero

El sistema financiero a partir de la segunda reforma monetaria y bancaria de 1945

La segunda reforma de importancia en materia monetaria y bancaria, se desarrolló en Guatemala a partir de 1945, la misma tuvo objetivo principal desvincularse del patrón oro, de manera de promover una política monetaria, cambiaria y crediticia, adecuada que permitiera la recuperación de la actividad productiva del país. En este sentido, la reforma se sustentó en la creación de una legislación acorde a la realidad económica nacional, lo que dio como resultado la emisión de las siguientes leyes:

- Ley Monetaria, Decreto 203 del Congreso de la República;
- Ley Orgánica del Banco de Guatemala, Decreto 215 del Congreso de la República;
- Ley de Bancos, Decreto 315 del Congreso de la República.

Dentro de los aspectos sobresalientes que en materia monetaria, cambiaria y crediticia regularon los instrumentos legales señalados están:



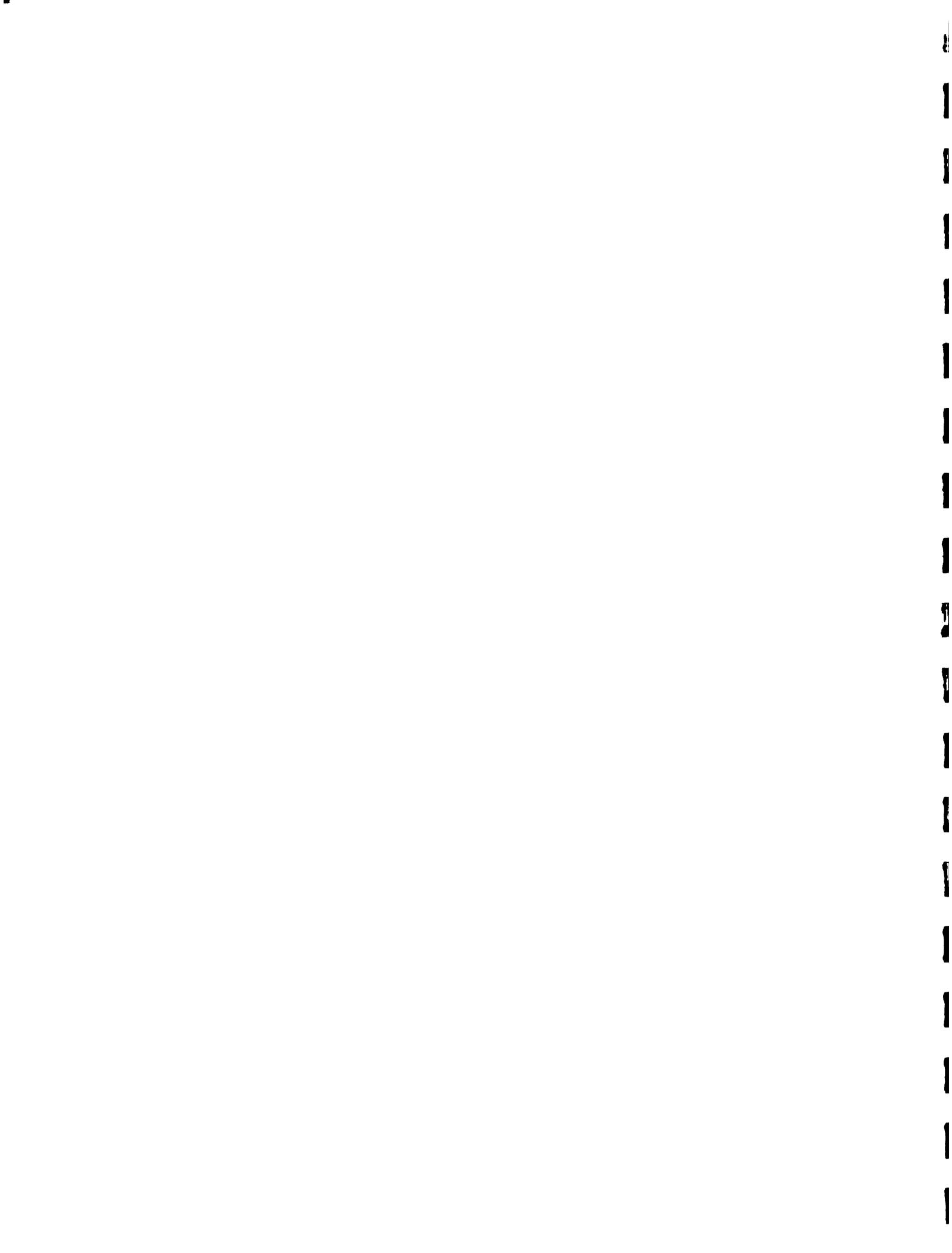
- **La unificación en una sola autoridad, de la responsabilidad por la emisión de billetes y la moneda fraccionaria;**
- **La vinculación del sistema monetario nacional a un orden internacional a través de la suscripción de los convenios de Bretton Woods;**
- **El establecimiento preventivo de regímenes de emergencia para las transferencias monetarias internacionales, en condiciones de desequilibrios externos temporales, a manera de moderar la escasez de divisas extranjeras;**
- **Flexibilidad en cuanto a la modificación de la paridad externa del Quetzal, en condiciones muy especiales;**
- **El principio de la concentración de las Reservas Monetarias Internacionales en el Banco de Guatemala y la obligatoriedad de éste de ofrecerlas a la venta, salvo en determinadas circunstancias;**
- **La facultad de la autoridad monetaria para habilitar a los bancos en la negociación de divisas, la que efectuarán por cuenta exclusiva del Fondo de Estabilización Monetaria;**
- **La creación de una autoridad monetaria, que además de dirigir al Banco de Guatemala, tendría a su cargo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia y su coordinación con la política fiscal;**
- **Una definición amplia y concreta sobre las finalidades del Banco de Guatemala, que dejaban debidamente separados sus objetivos, tanto de orden interno como externo. Siendo en el orden interno, la función más importante, el de adaptar los medios de pago y la política crediticia, a las necesidades del país, de manera de prevenir tendencias inflacionistas especulativas o deflacionistas;**
- **La modernización y ampliación de los instrumentos de emisión y regulación monetaria con que contaba la banca central;**
- **La creación de un Fondo de Regulación de Valores destinado a estimular un mercado de valores, necesario para las operaciones de mercado abierto, como instrumento de política monetaria;**
- **La incorporación dentro de un sentido moderno, de las atribuciones del Banco de Guatemala como banquero, agente fiscal y consejero del Estado;**

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

- Dentro de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, se incorpora la Superintendencia de Bancos, la cual tiene como funciones, la vigilancia y fiscalización permanente, tanto del Banco de Guatemala como de las instituciones financieras que la ley o leyes especiales sometiera a su control;
- Regular las actividades de los bancos con el objetivo de fijar las bases indispensables de un sistema bancario que asegurara los intereses de los depositantes, mediante el establecimiento de limitaciones y reglas para su mejor funcionamiento y eficacia a los fines de la producción. Dichas regulaciones giran en torno a: liquidez, solvencia, dirección del crédito, topes de cartera, etc. Casi a medio siglo de vigencia de las leyes comentadas y aún habiendo sufrido algunas modificaciones, las mismas siguen siendo el sustento de la regulación monetaria, cambiaria y crediticia del país.

Algunas características de las políticas económica-financieras de los años sesenta

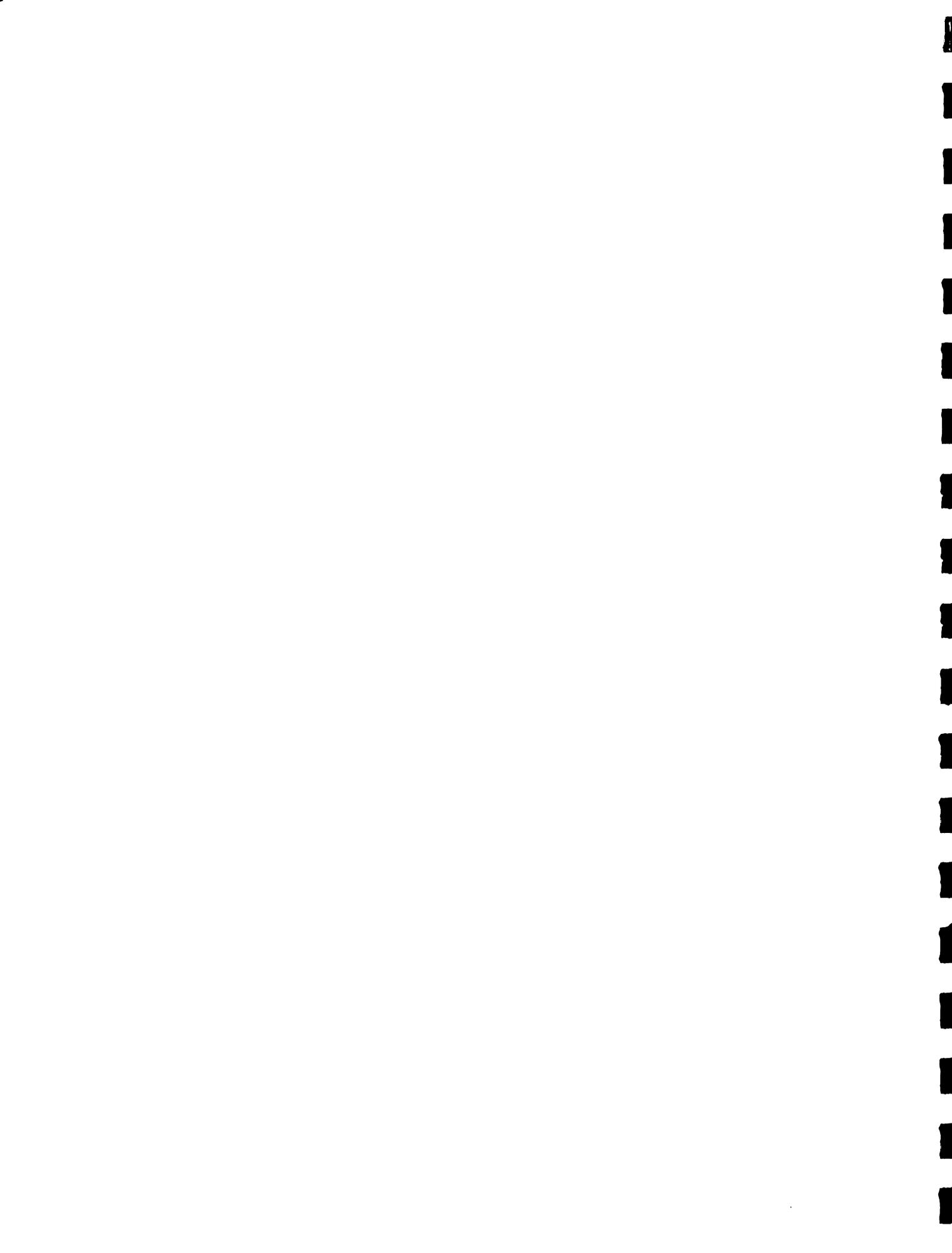
En los años de la década de los setenta, no se dieron manifestaciones que indujeran a prever una crisis de pagos en la deuda externa y los niveles de Reservas Monetarias Internacionales hacia finales de dicha década eran de los más altos en Centroamérica; asimismo, el comportamiento de otros indicadores fue aceptable; sin embargo, se presentaron desequilibrios temporales en balanza de pagos y en los niveles de inflación que en algunos años superaron el 10% anual, por efecto de aumentos en el petróleo y por algunos desequilibrios en los niveles de crédito y liquidez internos, ante los cuales las medidas de ajuste y estabilización proveídas por el Gobierno y las autoridades monetarias, estuvieron enmarcadas dentro de una legislación bancaria y monetaria influida por concepciones keynesianas, pero además, algunas de ellas podrían vincularse dentro de la heterodoxia económica; sin embargo, no hubo influencia directa del Fondo Monetario Internacional. Las medidas más importantes puestas en práctica, que en términos muy concretos permiten delinear la política seguida son:



- **Políticas Monetarias y Cambiarias:** Tendientes a mantener niveles aceptables y conservadores de crecimiento de los medios de pago, con cierto equilibrio entre sus principales componentes, el medio circulante y el cuasidinero.
- **Política Crediticia:** Atención crediticia al sector agroexportador, pero en mayor cuantía y tasa de crecimiento al sector industrial. No hubo astringencia en los créditos.
- **Política de Inversión:** Basada en fomento de la inversión pública y privada, con mayor peso en el financiamiento que descansa en el ahorro interno. En consecuencia el uso del endeudamiento externo permitió la acumulación de Reservas hasta finales del año 1979, invirtiéndose a partir de ese año la relación, aspecto que explica en parte el descenso de los niveles de las reservas monetarias internacionales, acunado a otros factores como la disminución de los flujos de capital, las limitaciones en el acceso al crédito externo y otros problemas de origen político.
- **Política Fiscal:** Fomento del gasto público, como medio de proveer ocupación e incentivar la actividad económica, los déficits presupuestales como relación del PIB fueron aceptable, pero con tendencia a elevarse en la última parte de la década, una política de crecimiento de los ingresos tributarios, basados especialmente en la tributación indirecta, vinculada al comercio exterior y al consumo.
- **Política en cuanto a capacidad de pagos internacionales:** En la década de los setenta, Guatemala no tuvo capacidad de pagos internacionales, por lo que el déficit territorial fue financiado con endeudamiento externo, el cual incluso logró una acumulación de Reservas Monetarias, situación que sin embargo, comenzó a revertirse a partir del año 1979.
- **Políticas antiinflacionarias y de abastecimiento interno:** En lo que respecta a la política de precios y abastecimiento, la misma fue de aceptable éxito en el control de los niveles de precios, mediante precios topes y un abastecimiento de productos básicos para el consumo.

En resumen, pese a algunos desequilibrios en el sector externo, el contexto de la economía del país se desarrolló en la década del setenta, en un escenario de relativa estabilidad, en donde los precios evolucionaron a una tasa media de

crecimiento anual del 9.4%, mientras que los medios de pago y sus principales componentes, el medio circulante y el cuasidinero lo hicieron a tasas del 18.3%, 16.7% y 20%, respectivamente. En tanto que la corriente real medida por el Producto Interno Bruto a precios constantes evolucionó a un ritmo de crecimiento medio anual del 5.9%.



II

El Sistema Financiero Actual

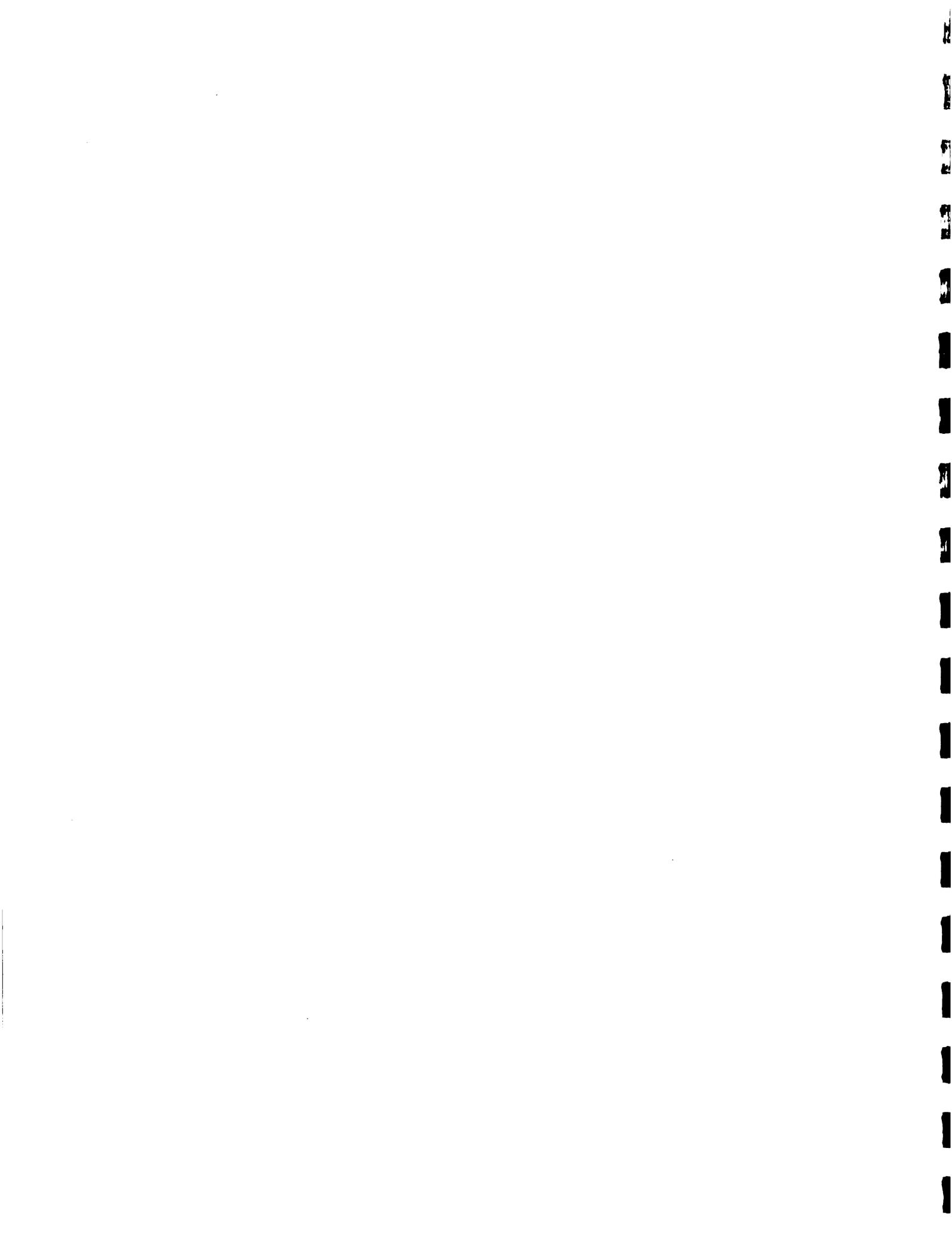
El marco institucional

El sistema financiero de Guatemala al 31 de diciembre de 1989, estaba integrado por un banco central y veinticinco instituciones de intermediación financiera, de las cuales dieciocho desarrollan funciones de banca comercial e hipotecaria, dos de banca de desarrollo y cinco de banca de inversión.

Desde el punto de vista del aporte de capital, tres bancos son estatales, quince pertenecen al sector privado nacional y dos están constituidos con capital extranjero. En relación a las financieras, una opera con carácter estatal y las cuatro restantes operan con capital privado nacional.

La cobertura geográfica de los servicios bancarios es restringida, en virtud de que se encuentra concentrada en el Departamento de Guatemala. Representando un 96% de los servicios ofrecidos por las casas matrices. Las agencias por su parte, dividen su participación en 42.3% para el Departamento de Guatemala y un 57.5% en el resto de la República.

En cuanto a la banca privada, ésta extiende sus servicios a través de dos sucursales y ciento cincuentisiete agencias, de las cuales el 51.3% se encuentran concentradas en el Departamento de Guatemala y el resto, agrupadas principalmente en



5 departamentos, Quetzaltenango, Escuintla, San Marcos, Suchitepéquez y Alta Verapaz; asimismo, es de hacer notar que cuatro departamentos carecen totalmente de estos servicios (Chimaltenango, El Progreso, Baja Verapaz y Totonicapán).

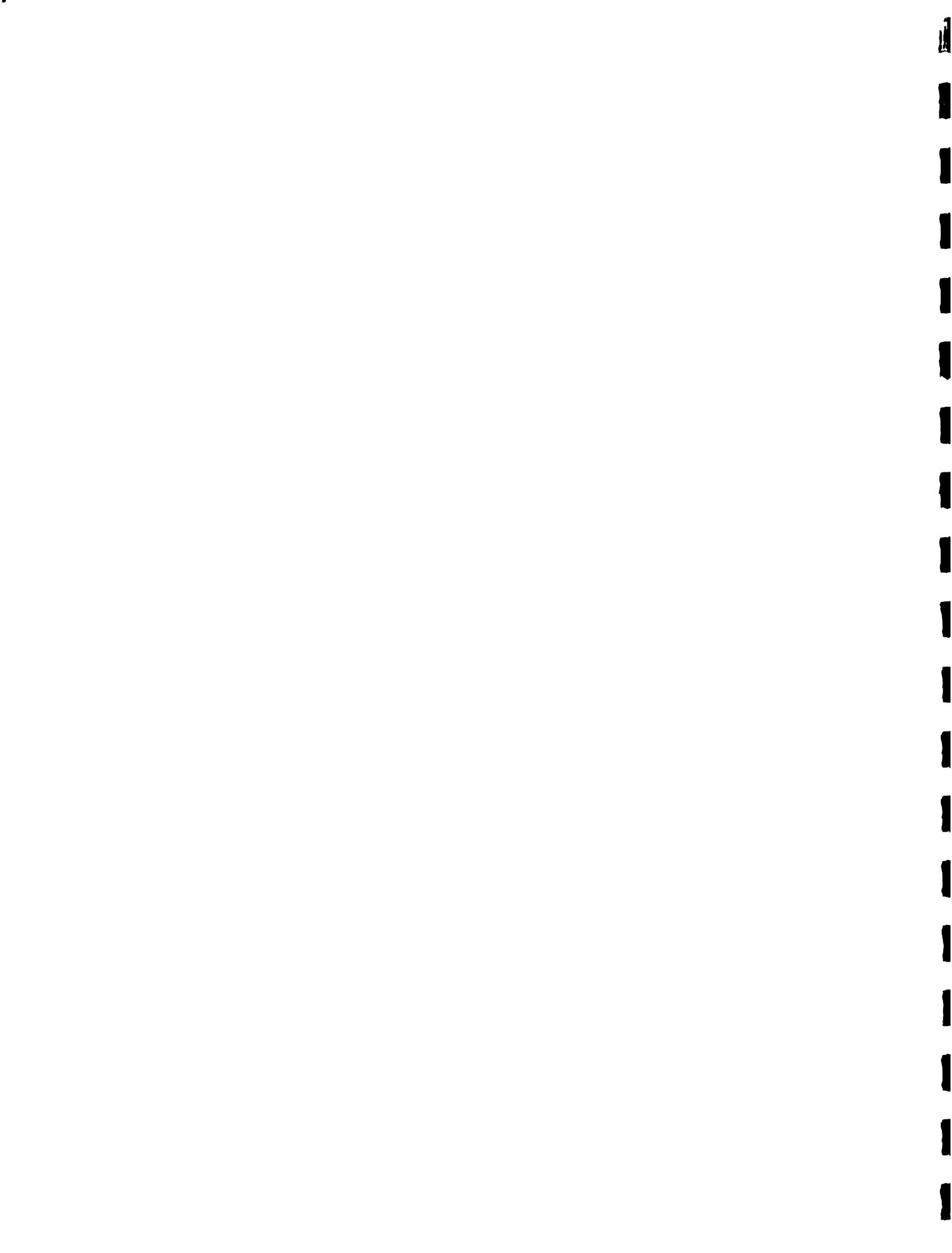
La alta concentración de casas matrices en la ciudad capital ocasiona una excesiva centralización en lo referente a la toma de decisiones en la concesión directa de créditos, toda vez que ésta es una función inherente de las casas matrices y sucursales. Además las financieras por su parte, no operan con sucursales ni agencias y al igual que los bancos, sus casas matrices se encuentran ubicadas en la ciudad capital.

Evolución del sistema bancario

En la década de los ochenta, el Sistema Bancario Nacional evolucionó en forma aceptable pese a las condiciones adversas que en varios de los años se desarrolló la economía del país. Esto puede observarse a través de las cuentas nacionales que indican que el valor agregado real generado por el sector bancario, mantuvo su nivel durante los primeros cuatro años de la década de los ochenta y creció a una tasa del 2.5%, en los años restantes, debido básicamente a que por el lado del componente del ingreso, el excedente de explotación mejoró en forma sustancial, especialmente a raíz del incremento en el nivel de las operaciones cambiarias.

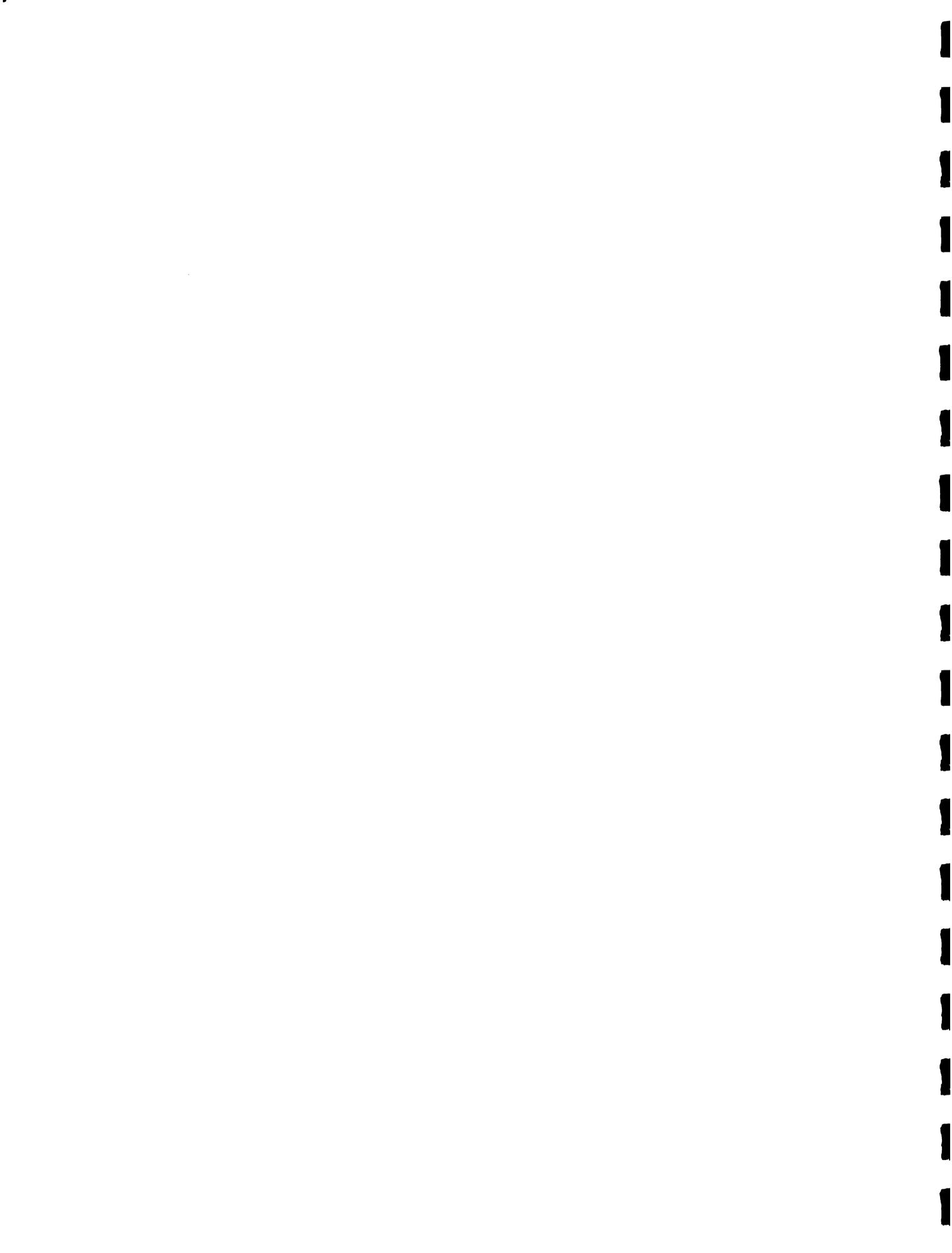
La evolución de la actividad bancaria se puede apreciar a través del incremento que han manifestado los activos del sistema, que al 31 de diciembre de 1981, se situaron en Q.1,922.7 millones, en tanto que al 31 de diciembre de 1989 se situaron en tres veces más, o sea en Q.6,254.7 millones, representando un crecimiento aproximado del 13.3% anual.

Los pasivos por su parte, alcanzaron al 31 de diciembre de 1989 Q.5,852.5 millones, con una tasa media de crecimiento de 13.5% anual. El capital contable del sistema bancario, a finales de 1989 se situó en Q.402.1 millones, con crecimiento medio anual de 10.5% para el período en estudio.



Fuentes de financiamiento

La principal fuente de financiamiento de los bancos del sistema continúan siendo los depósitos, los que para el año 1980 constituían un 70% del total de recursos utilizados por el sistema bancario y para 1989, el 74%. El segundo rubro en importancia dentro de las fuentes de financiamiento en el sector bancario, lo constituye el capital contable con una participación del 7%, tasa que no varió sustancialmente a lo largo del período. Esa participación del capital contable, se debió fundamentalmente al dinamismo que observaron las reservas de capital, en el período 1980-1986, durante el cual evolucionaron a un ritmo del 14% anual.



III

Situación Monetaria Y Financiera

Desarrollo del sistema monetario y financiero en la década de los ochenta

En el período 1980-1985, la actividad financiera de Guatemala tuvo como marco de referencia dentro del contexto de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia, el objetivo principal de compensar la declinación de los niveles de liquidez de la economía, propiciar un adecuado crecimiento de la actividad crediticia y minimizar los efectos desestabilizadores del sector externo.

Al principio del año 1981, la Junta Monetaria, tomando en cuenta las perspectivas que apuntaban hacia un decaimiento en el ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto, acordó un programa de crédito orientado al fortalecimiento del sector productivo. En este sentido, la meta de crecimiento del crédito al sector privado que la autoridad monetaria consideró para ese año fue del 17.2%.

El principal instrumento de política utilizado por las autoridades monetarias fue el crédito del Banco de Guatemala a los Sectores Público y Financiero; al primero para financiamiento de proyectos de inversión; y al segundo, para atender las necesidades crediticias de importantes ramas de la activi-



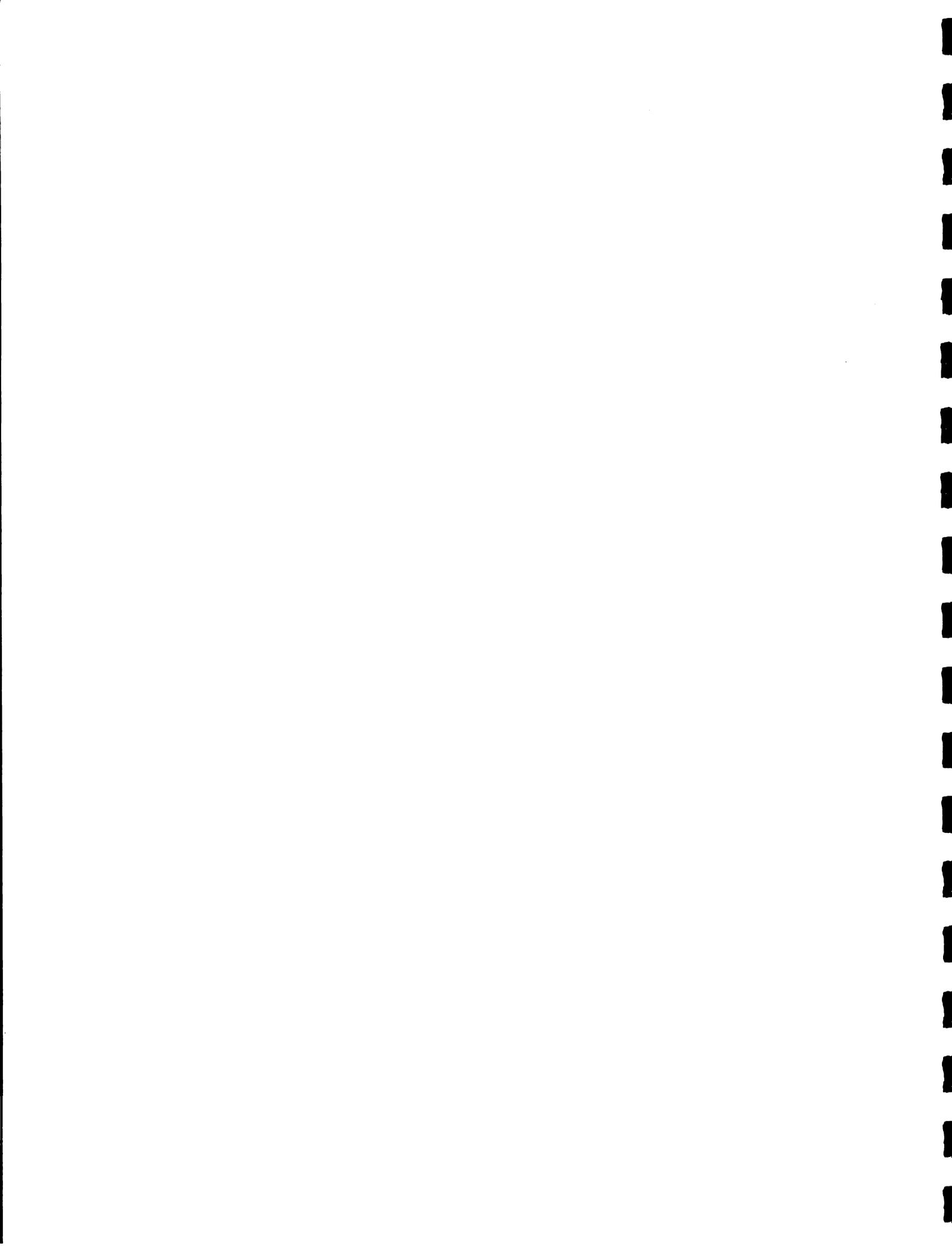
dad productiva, tales como la agricultura, industria, ganadería y construcción de vivienda.

Otras medidas importantes que fueron aplicadas para apoyar al sistema financiero que enfrentaba problemas de liquidez para atender adecuadamente el desarrollo de las principales actividades productivas, fueron la autorización a entidades públicas para constituir depósitos en los bancos del sistema; la reducción de la tasa general de redescuento, y la del encaje bancario; y, además, se permitió a los bancos computar como parte de sus reservas, las utilidades netas percibidas que hubieren registrado antes de finalizado cada ejercicio contable.

Asimismo, se propició la obtención de financiamiento para el apoyo de la balanza de pagos de manera de fortalecer por esta vía, la liquidez internacional. En este sentido, se suscribió un Convenio de Estabilización Financiera con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que le permitió adquirir un financiamiento compensatorio por baja de ingresos de exportación por Derechos Especiales de Giro (DEG) 76.5 millones (US\$ 88.0 millones) y se solicitó el primer tramo de crédito por DEG 19.1 millones (US\$22.0 millones), recursos que fueron girados en el último trimestre del año 1981.

En la carta de intenciones que sirvió de base para contratar el financiamiento con el Fondo Monetario Internacional (FMI), se establecieron metas para el crecimiento de los activos internos netos del Banco de Guatemala, actuando sobre algunas variables monetarias y crediticias, tendientes a lograr un moderado crecimiento del endeudamiento del sector público y de los bancos con el Banco de Guatemala, así como para alcanzar una evolución acorde con las reservas monetarias internacionales.

En el mes de junio de 1983, se implementó un programa de ajuste económico financiero conteniendo entre las principales medidas, la emisión de Bonos de Estabilización 1983 expresados en dólares de los Estados Unidos de América, cuyos objetivos fundamentales fueron neutralizar la sobre-liquidez existente en el sistema bancario y lograr un registro exacto de las obligaciones pendientes de pago con el exterior, las que se



habían venido acumulando desde 1981. En este sentido, la inestabilidad observada en la economía mundial, a la par de una desestabilización política en la región, encajaron distorsiones en el normal desenvolvimiento económico del país, que se tradujo en la persistente pérdida en las relaciones de intercambio, a la par del deterioro en la demanda mundial de los principales productos de exportación, que desembocaron en un déficit comercial.

Otro aspecto de desequilibrio fue la persistente caída de la inversión privada, así como la fuga de capitales, que por diversos mecanismos evadieron los controles cambiarios vigentes desde principio de la década de 1980 y que pretendía proteger la paridad fija del Quetzal respecto al resto de monedas. Dicho desequilibrio se completó en la medida que la insuficiencia de divisas, hizo difícil el cumplimiento de las obligaciones comerciales con proveedores externos, dando lugar a una acumulación de pagos comerciales que no era posible liquidar.

En esas circunstancias, el uso de financiamiento adicional para apoyo del sector externo, era la opción para mantener la estabilidad cambiaria y la que en esa oportunidad, según las autoridades monetarias aparentemente representaba un menor costo en la búsqueda de la estabilidad en los precios.

La adopción de tal política, implicó endeudamiento del Banco Central, el cual hasta ese entonces era desconocido; y como es obvio, estaba destinado a reforzar la posición externa del país, ante la persistente y significativa pérdida de reservas monetarias.

Pese a los esfuerzos realizados por el Banco de Guatemala en cuanto a los recursos obtenidos por la vía del endeudamiento externo, no fue capaz de cubrir la demanda de divisas, habiéndose generado por tanto, una presa de pagos con el exterior del sector privado nacional, la cual el Banco de Guatemala asumió mediante las emisiones de Bonos de Estabilización 1983 y 1984.

No obstante, los esfuerzos de la Banca Central tendientes a mantener la rigidez del esquema cambiario; las dificultades



de la fluidez de las divisas, motivaron que a mediados del mes de noviembre de 1984, se pusiera en vigor el Régimen de Emergencia en las Transferencias Internacionales, contenido en la segunda parte de la Ley Monetaria, aspecto que significó el rompimiento de la paridad fija, que fue sustituida por un sistema de mercados de tipos de cambio múltiples.

No obstante los desequilibrios anteriores; los medios de pago crecieron en el período 1980-1984 en 10.0% como tasa media de crecimiento, en tanto que sus principales componentes; el medio circulante y el cuasidinero lo hicieron a tasas medias de crecimiento del 4.5% y 13.1%, respectivamente.

Por otra parte, la actividad crediticia del país, en lo que respecta al crédito del sector público y al crédito del sector privado evolucionaron a tasas medias del 45% y 10%, respectivamente.

En 1985, tomando en cuenta la persistencia del desequilibrio entre la oferta y demanda de divisas y sus efectos colaterales al interior de la economía, así como el incremento observado en el crédito público, la autoridad monetaria recomendó al Gobierno de la República, un programa global de ajuste, cuyas medidas tendían principalmente a la unificación cambiaria; sin embargo, tal propuesta no fue tomada en cuenta.

En ese mismo año, la liquidez de la economía hasta el tercer trimestre creció en términos moderados, sin embargo, en los últimos meses esta variable alcanzó tasas sin precedentes, principalmente por los incentivos cambiarios otorgados al sector privado del país. Cabe mencionar, que los medios de pago este año crecieron en 28.4% y sus principales componentes el medio circulante y el cuasidinero, lo hicieron a tasas del 56.3% y 28.4%, respectivamente.

En 1986 el Gobierno Demócrata Cristiano, implementó el Programa de Reordenamiento Económico y Social de Corto Plazo (PRES), el cual incluyó la Política Monetaria y Crediticia, en ella se consideraron disposiciones que tenían como objetivo la reducción de la liquidez bancaria, la estabilización del tipo de cambio y de los precios, así como el apropiado



financiamiento a la actividad productiva del país; dichas medidas fueron diseñadas en forma consistente con el propósito de estabilizar la economía.

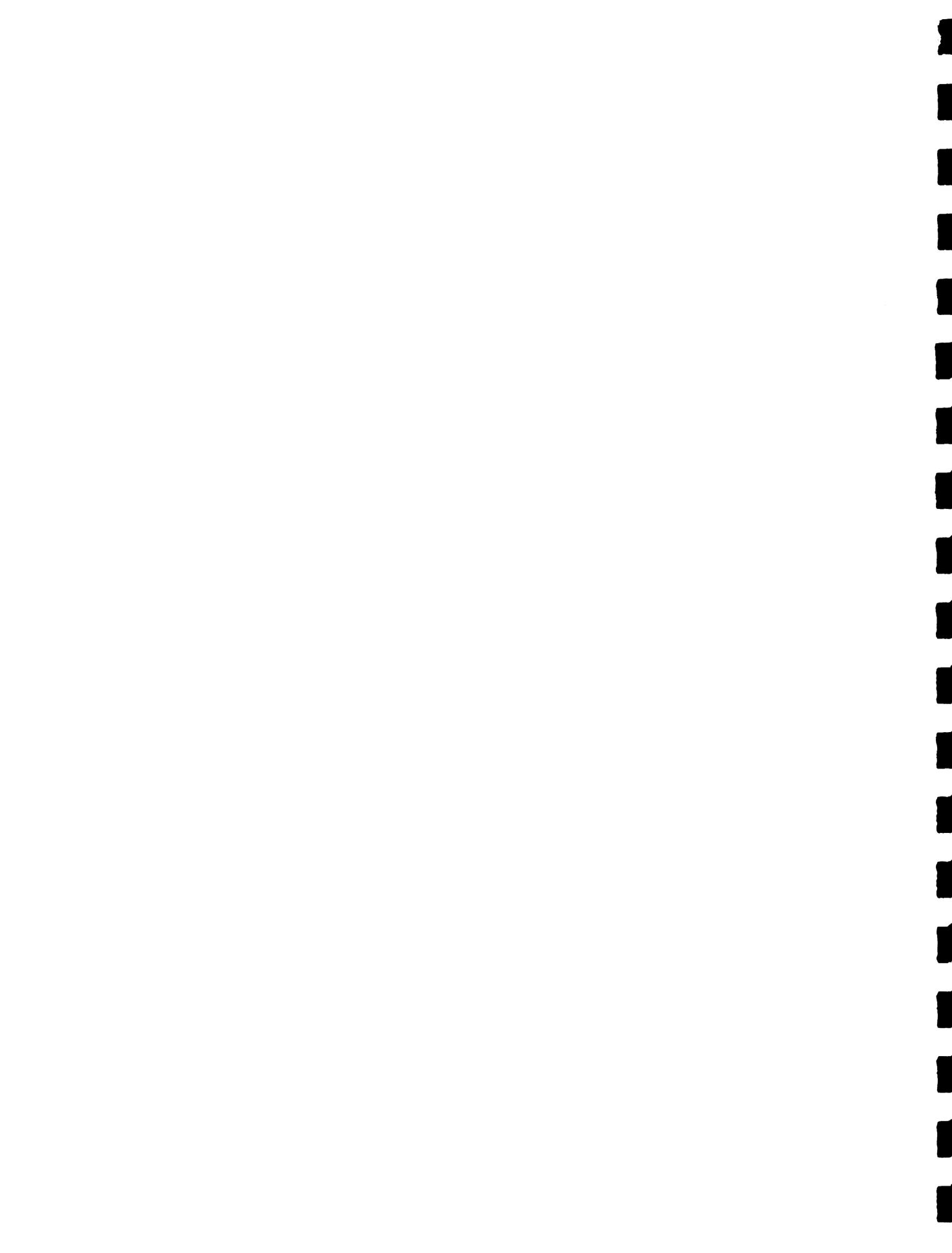
Para coadyuvar al logro de ese propósito, la Junta Monetaria adoptó una política activa en materia de operaciones de mercado abierto; asimismo, determinó el retiro gradual de los depósitos que el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) tenía en los Bancos del Sistema. Además aumentó las tasas de encaje bancario en forma gradual y elevó los límites máximos de las tasas de interés para operaciones activas y pasivas de los Bancos del Sistema, con el objeto de estimular el ahorro interno, fortalecer el tipo de cambio y propiciar tasas de interés reales positivas.

A partir de junio de 1988, las medidas de política monetaria, cambiaria y crediticia aprobadas por la Junta Monetaria mantuvieron como objetivo fundamental, el fortalecimiento de las condiciones de estabilidad, sin que ello implicara desatender la necesidad de propiciar el crecimiento económico, dentro de márgenes aceptables, a la producción exportable y al consumo interno.

Entre las medidas adoptadas destacan:

- La continuación de las operaciones de mercado abierto, realizadas especialmente con el sector público no financiero, para las cuales se incrementaron las tasas de interés, en dos, tres y cuatro puntos, en función del inversionista;
- La unificación del mercado bancario con el regulado;
- El aumento en dos puntos porcentuales de la tasa de interés bancaria, tanto activa como pasiva; y,
- La asignación de cupos de crédito de Banca Central para el sector público y para el sistema financiero.

Durante 1989, la Junta Monetaria continuó con la política de regulación del crecimiento de la oferta monetaria. En ese sentido, autorizó al Banco de Guatemala para que realizara operaciones de mercado abierto con instituciones financieras, entidades estatales y sector privado no financiero. A mediados de dicho año, los bancos y Sociedades Financieras se comprometieron a limitar al 9% anual, el crecimiento del crédito del sector privado. Así también, a partir del mes de



noviembre de dicho año, la Junta Monetaria trasladó al mercado bancario todas las operaciones de compra-venta de divisas, permitiendo que el tipo de cambio se fijara de acuerdo a las fuerzas de oferta y demanda.

Principales instrumentos de políticas monetaria y financiera

Encaje bancario

La utilización de Encaje Bancario como media de política para regular la liquidez en el período 1980-1986, se fijó en 35% para depósitos a la vista y de plazo menor y de 10% para depósitos de ahorro y de plazo mayor. Y en el período 1987-1989 se fijó en 41% para depósitos a la vista y de plazo menor y del 13% para depósitos de ahorro y de plazo mayor.

El comportamiento del encaje bancario computable en la década de los ochenta fue bastante irregular, lo cual se reflejó en las fluctuaciones de los excedentes de encaje, derivados en algunos casos por los altos volúmenes de liquidez con que contaron los bancos del sistema principalmente en el año 1985.

Tasa de interés

Hasta mediados de 1989, la Junta Monetaria mantuvo la política de establecer límites máximos para las tasas de interés activas y pasivas de los bancos del sistema. En este sentido, hasta octubre de 1981 se mantuvieron inalteradas las tasas máximas de interés que habían sido fijadas desde 1974 para operaciones activas y pasivas de los bancos; en un 11% y 9%, respectivamente. Sin embargo, con fecha 14 de octubre de 1981, la Junta Monetaria acordó una elevación de cuatro puntos en los niveles máximos de interés, de manera que quedó fijada en 15% anual la tasa sobre operaciones activas y en 13% anual la tasa aplicable a operaciones pasivas.

Los principales objetivos de esa medida fueron aproximar las tasas internas a las prevalecientes en los mercados externos de manera de desestimular la contratación de crédito interno con fines de inversión en el exterior y fortalecer el ahorro interno.



Del año 1982 y hasta 1985, las tasas de interés activas y pasivas se mantuvieron en 12% y 9%, respectivamente. Y a partir de 1986 hasta el 22 de junio de 1988, dichas tasas se mantuvieron en 14% para las operaciones activas y en 11% para las pasivas, las cuales tenían como objetivo incentivar el ahorro en el sistema financiero y contribuir al fortalecimiento del tipo de cambio sobre la base de que la tasa de interés tendiera a ser real. Cabe mencionar que a finales del año 1988 y durante 1989, las tasas de interés activas y pasivas se fijaron en un 16% y 13%, respectivamente.

Tasas de redescuento y adelantos

De 1983 a 1988 la tasa de redescuento y adelantos del Banco de Guatemala con recursos internos se mantuvo en 9%. En el año 1989, dicha tasa se modificó en el sentido de que, la misma sería de (3) puntos porcentuales por debajo de la tasa de interés activa que cobrarán los bancos y sociedades financieros nacionales a sus clientes y que en ningún caso podría ser inferior al 13% anual. De esta disposición se exceptuaron los recursos destinados al Programa de Vivienda de Bajo Costo, para los cuales la tasa aplicable fue de 9% anual.

Operaciones de mercado abierto

En la primera parte de la década de 1980, el Banco Central no hizo mayor uso de las operaciones de mercado abierto como instrumento de regulación monetaria y los valores que poseía en su cartera, sólo servían para que el sistema bancario tuviera la opción de invertir sus excedentes de liquidez y para que instituciones como las aseguradoras realizaran sus inversiones obligatorias de los fondos para las reservas técnicas y matemáticas; así como para inversiones en valores públicos de las reservas del Instituto de Seguridad Social.

En 1986 como parte de las disposiciones de política monetaria, se introdujeron dos nuevos elementos que buscaban fortalecer las operaciones de mercado abierto, uno de los cuales fue que dichas operaciones pudieran realizarse con la garantía de recompra diferida, de manera que la tasa de interés aumentara de acuerdo con el plazo de la inversión; otro elemento importante fue el hecho de reconocer tasas diferenciadas en favor del sector privado no bancario al cual además, se le garantizaba la recompra inmediata de sus inversiones. Sin embargo, desde principio existieron algunas rigideces que



no permitieron su desarrollo; en este sentido, es importante citar que hasta 1989, se fijaron cupos de negociación, los cuales eran absorbidos por el sistema bancario; otro aspecto fue que las tasas ofrecidas al público no eran lo suficientemente atractivas, para estimular su demanda.

Hay que hacer notar que en el período 1986-1989 las tasas de interés para operaciones de mercado abierto con el sector privado no bancario, se mantuvieron entre 11% y 13% y para Bancos y Sociedades Financieras entre 9% y 10.25%.

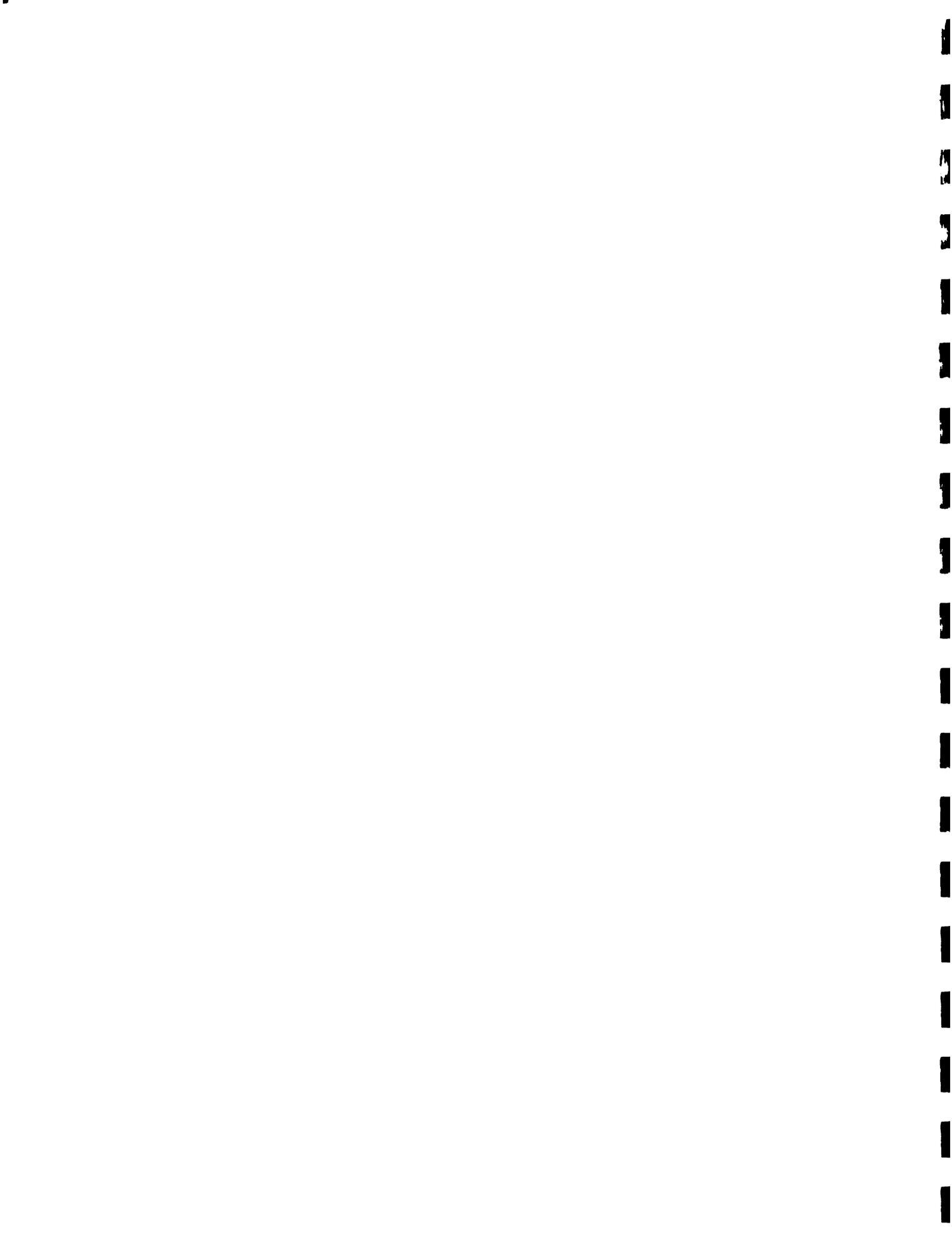


IV

Desarrollo del Sistema Financiero en Relacion a los Sistemas Centroamericanos

Una de las interrogantes que normalmente se hacen respecto al sistema bancario nacional, es que si el mismo es muy grande? que si se ha desarrollado en congruencia con el resto de sectores de la economía nacional? si sus operaciones tienen alguna incidencia en la actividad productiva? así como cuál es el grado de intentar alguna respuesta sobre lo comentado, a continuación se presentan algunos indicadores del sistema bancario nacional; los cuales se comparan con los correspondientes al resto de países de Centroamérica, con el fin de determinar el grado de desarrollo de los sistemas bancarios de países con similares características; es decir, en relación a la actividad económica, estructura productiva, nivel de comercio exterior, grado de apertura, etc.

El período en estudio es de 1984-1989, el cual se ha seleccionado en virtud de que durante el mismo se implementaron los programas de ajuste estructural para algunos países de la región centroamericana, así como procesos de liberalización financiera.



Profundización financiera

El índice de profundización financiera, entendido éste como la relación del total de activos de los bancos sobre la actividad productiva de un país, señala que en el período en estudio, el índice promedio para Guatemala se sitúa en torno al 25%, los índices promedios de los demás países de la región oscilan entre 41% y 62%. Asimismo, es importante señalar que sólo Costa Rica y Honduras mantuvieron estable dicho indicador, en tanto que en el resto de países perdió importancia y en el caso particular de Guatemala, éste descendió en el período en estudio, desde 28% hasta 24%.

Intermediación financiera

Por medio de este indicador se mide la participación del crédito privado en la actividad económica de un país, el índice promedio de Guatemala en el período se sitúa en 17%, el cual sólo supera al de Costa Rica que es del 15%. Con la sola excepción de Honduras que muestra una relación estable en torno al 35%, en el resto de países es notoria la erosión de dicho indicador, el cual para Guatemala ascendió de 20% en 1984 a 15% en 1989.

Coefficiente de liquidez real

Este índice relaciona los medios de pago del sector privado respecto al Producto Interno Bruto. Para Guatemala, el coeficiente promedio del período se sitúa en 27%, lo que quiere decir que la economía del país tiene el menor índice de liquidez de la región, la cual con la excepción de 1985 que fue un año de crisis, se ha mantenido estable. Por el contrario el coeficiente para Nicaragua, es el reflejo de la inestabilidad observada en dicha economía en los últimos años, pues varía entre el 82% en 1984 a 28% en 1989. La magnitud que alcanzan estos índices para el resto de países de la región, implican que la economía de Guatemala es la menor monetizada, pero Honduras pese a tener un coeficiente de liquidez superior, es la economía más estable en precios de la región.



Incidencia del ahorro en la producción

Este indicador mide la incidencia del ahorro en la producción. En economías estables y en crecimiento tiende a elevarse y por el contrario, en economías inestables especialmente en relación a niveles de precios, el mismo tiende a decrecer. En lo que respecta a Guatemala, al principio de la serie histórica en estudio se situó en 19%, descendiendo hasta alcanzar el 15% en 1989; Costa Rica es el país que observa el índice más estable de alrededor del 26% y en el otro extremo Nicaragua aquejada por un proceso hiperinflacionario, la incidencia del ahorro en la producción fue en promedio de apenas el 10%.

Tasa de encaje efectiva

La razón de comparar el monto de los depósitos de los bancos del sistema en el Banco Central, mas sus disponibilidades de caja, sobre el total de los depósitos monetarios y cuasimonetarios, es lo que se denomina la tasa de encaje efectiva. En el período en estudio, la tasa que se observa para Guatemala se sitúa en promedio en 19%, en tanto la de Honduras es de 8%, mientras que las de El Salvador y Costa Rica representan un 20% y 15%, respectivamente. En términos generales dichas tasas para los países señalados, muestran alguna estabilidad. En contraste, la tasa efectiva histórica de Nicaragua, muestra una importante dispersión al oscilar entre el 16% en 1984 y el 71% en 1988.

Índice de solvencia

El índice de solvencia medido a través de la relación de capital y reservas de los bancos del sistema sobre el total de depósitos, señala que para la serie histórica en estudio, el correspondiente a Guatemala se sitúa en torno al 9%, lo que quiere decir que por cada Q.1.00 que el sistema bancario del país tiene como obligación ante sus depositantes, alrededor de Q.0.09 le respaldan en concepto de capital y reservas; dicho índice con la excepción de El Salvador, es el más bajo de la región; es importante señalar que la relación promedio del 6% para este último país, puede estar influenciado por la política de nacionalización de bancos, que en los últimos años eliminó la posibilidad de aumentar el capital privado en dicha actividad. Sin embargo, se tiene conocimiento que dicho proceso se



está revirtiendo en la actualidad. El índice de solvencia de la región más estable es el que corresponde a Costa Rica con alrededor del 10%

En resumen, se puede comentar que la comparación de los indicadores analizados pone de manifiesto el menor desarrollo del sistema financiero nacional en relación al resto de países de Centroamérica y presupone una menor incidencia del mismo en el contexto de la economía, en especial lo que se refiere a los coeficientes de profundización e intermediación financiera, liquidez real incidencia del ahorro en la producción; pero en contraparte, el índice de tasa efectiva de encaje sería superior al observado por un país que como Costa Rica ha estado empeñado en los últimos años en la modernización de su sistema financiero. Asimismo, es importante comentar que el deterioro de los índices de incidencia del ahorro para Nicaragua y el de solvencia para El Salvador, se vinculan en el primero de los casos, a un proceso hiperinflacionario y en el segundo caso, al programa de nacionalización de los bancos; aspectos que por su naturaleza, invalidan cualquier comparación.

A la luz de lo analizado, en el mediano plazo, se podrían sugerir como metas cuantitativas, el redimensionamiento del sistema bancario nacional, de manera de hacerlo congruente con los requerimientos de un estado moderno y tomando como referencia, índices cercanos a los alcanzados por los países de la región.



V

Modernización y Transparencia del Sistema Financiero Nacional

Experiencia reciente

Después de alrededor de cincuenta años de manejar en forma conservadora la política financiera del país y en presencia de nuevos aires a nivel mundial, que propugnan por una menor regulación en materia económica, y en su defecto, asignan una mayor ponderancia hacia las libres fuerzas del mercado, que aseguren a través de la libre concurrencia entre demandantes y oferentes, un nivel estable de precios, que proteja los intereses de unos, sin el detrimento de los intereses de los otros; en el ámbito financiero, congruente con las ideas de liberalización comentadas, en los últimos años hubo dos campos de acción que tendieron a dicho objetivo; el primero de los cuales, se relacionó con el hecho de atender nuevas solicitudes de bancos y financieras, que tienen como finalidad ampliar la oferta de servicios bancarios, a través de una mayor intermediación financiera y diversificación y ampliación de los servicios prestados a sus usuarios.

El otro campo de acción se vinculó a disposiciones de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia, cuya orientación tiende a la desregulación y transparencia financiera, la cual

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

hasta el momento ha consistido especialmente en la liberalización de la tasa de interés y del tipo de cambio.

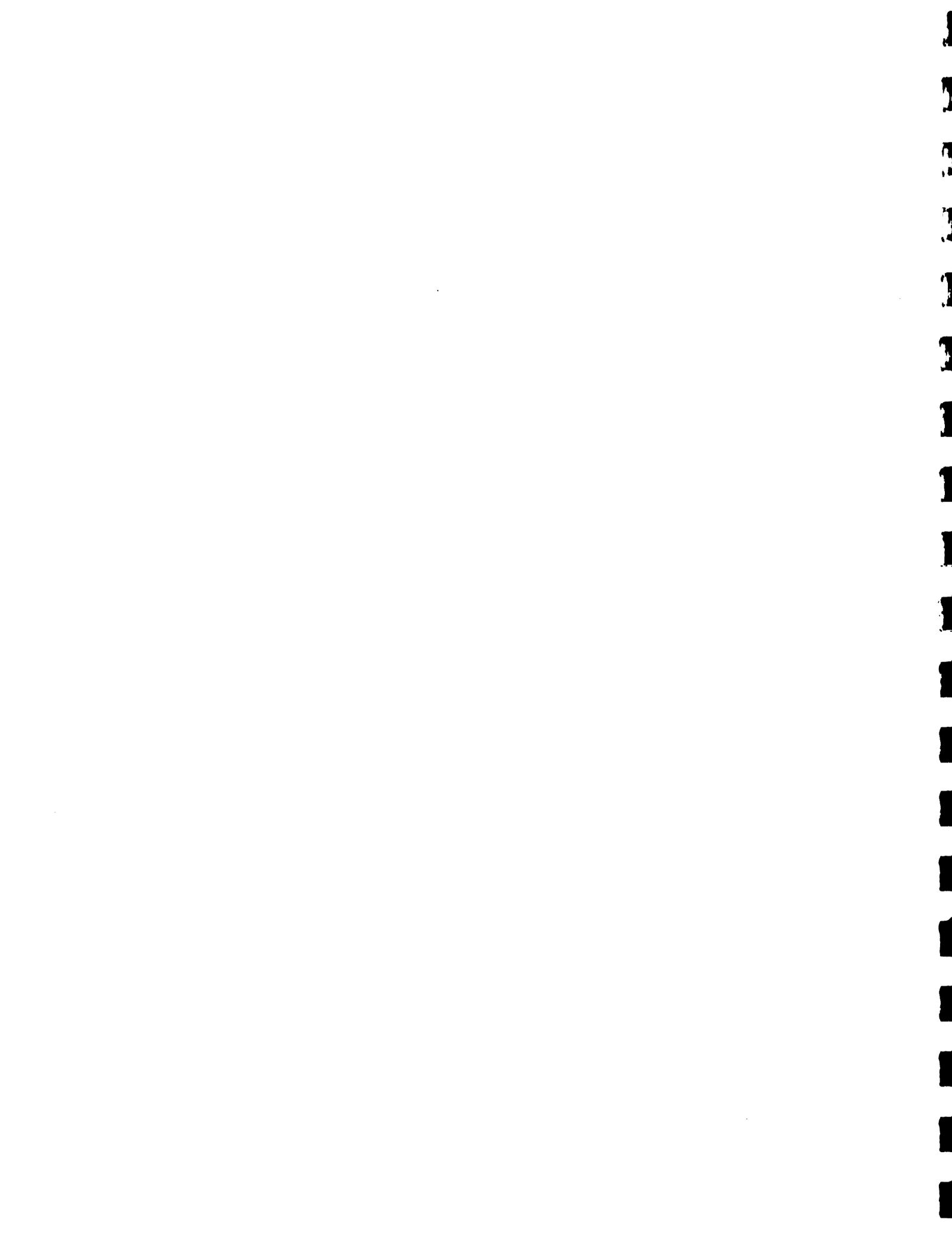
Ambos cambios de acción en forma incipiente, pretenden crear una atmósfera de libre juego de las fuerzas de oferta y demanda en el sector financiero guatemalteco.

A continuación se comentan algunos detalles relacionados con el proceso de liberalización y modernización, llevado a cabo hasta ahora en el campo financiero.

Autorización de nuevas instituciones financieras

La idea de cimentar algunas bases que tendieran a la modernización y transparencia del sistema financiero nacional, se comenzó a debatir en el seno de la autoridad monetaria nacional con mayor intensidad, cuando en 1987 se plantearon nuevas solicitudes de intermediarios financieros, que de alguna manera, venían a romper el molde con que hasta esa fecha habían operado tanto los bancos privados del país, como las sociedades financieras privadas. En ese entonces, los criterios expuestos en contra de la autorización de nuevas instituciones financieras giraban respecto a que era preferible autorizar nuevos, que dada su poca experiencia, podrían poner en riesgo al sistema bancario en su conjunto; que bajo ningún punto de vista, se deberían autorizar bancos extranjeros, pues siendo sucursales de grandes bancos, dada la magnitud de sus operaciones, podrían ser la negación de la competitividad, que con la ampliación de los intermediarios financieros se buscaba al interior del sector financiero nacional; que era posible pensar que el sistema financiero nacional podría sobredimensionarse con nuevas empresas que se dedicaran a la actividad bancaria.

Los argumentos en favor de las nuevas entidades, se basaban en que los mismos vendrían a estimular la competitividad y la ampliación y diversificación de los servicios bancarios prestados; asimismo, era importante darle cabida a nuevos grupos económicos que estaban interesados en ampliar sus operaciones al ámbito financiero; incluso para algunos empresarios que ya participaban en esta actividad, era importante la idea de complementar los servicios ofrecidos a sus usuarios, a través de las diferentes empresas vinculadas entre



sí, con el beneficio de más alternativas de servicios ofrecidos en condiciones de competencia y en un mercado más amplio.

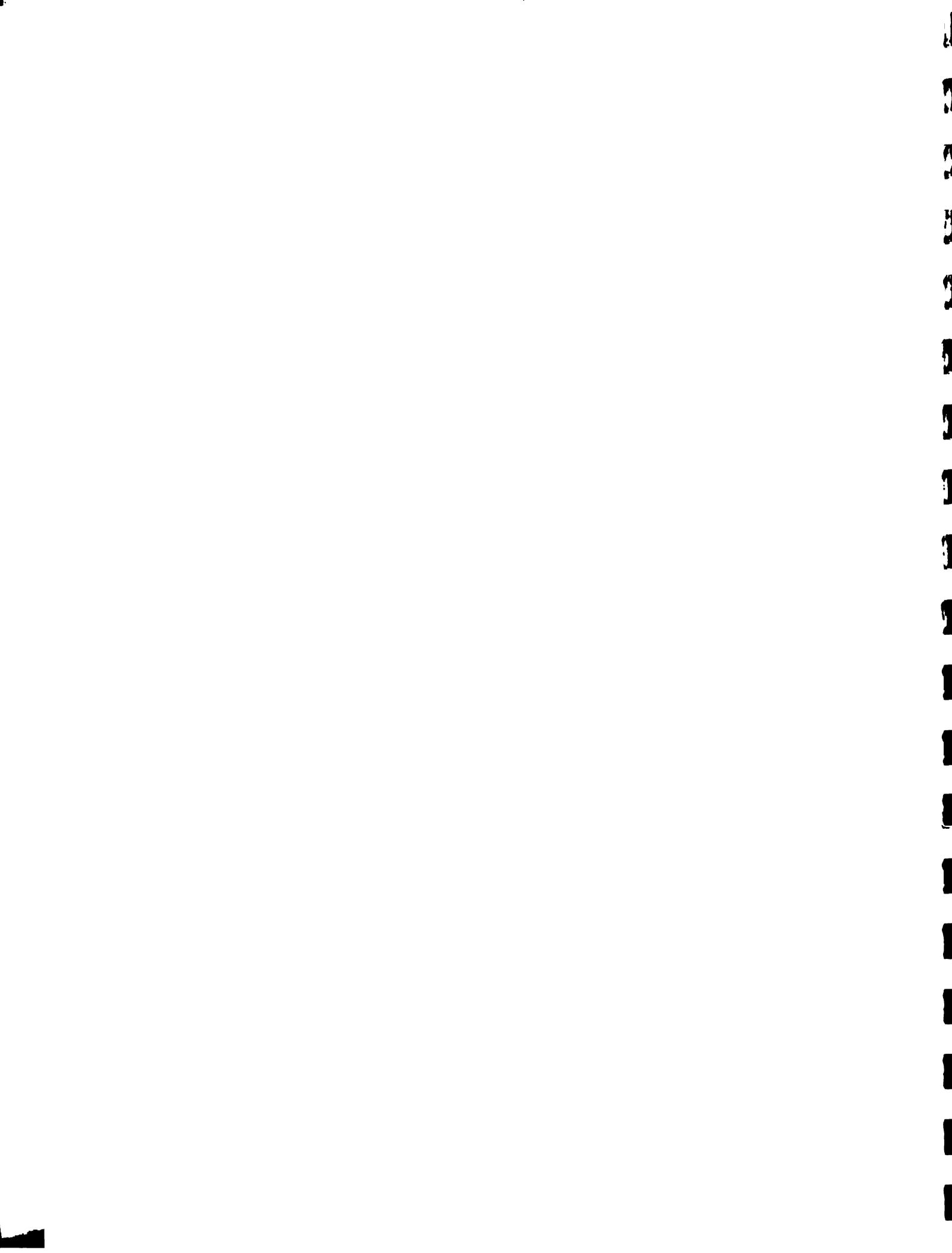
Después de largas discusiones al respecto, prevalecieron los criterios de que era necesario estimular la competencia al interior del sistema financiero nacional, a través de la autorización de nuevas instituciones financieras, que con capital inicial pagado e indexado a los precios actuales, garantizaran un nivel aceptable de solvencia al sistema y permitieran la ampliación y diversificación de dichos servicios, así como diera la oportunidad a los bancos extranjeros de participar dentro del sistema nacional, bajo el criterio de un mayor monto de capital pagado. Asimismo, fue importante el criterio de la complementación para los empresarios que ya participaban en determinadas actividades financieras, y que el giro de su negocio estimulaba su ampliación hacia actividades conexas, de manera de prestar un mejor servicio a sus usuarios.

Como resultado de esta política, en el año de 1988 la Junta Monetaria autorizó la constitución de los bancos: Multibanco, S.A. y el Continental; así como a la Empresa Financiera del País, S.A.

En 1989, la Junta Monetaria mantuvo la apertura hacia nuevas instituciones privadas, al autorizar tres bancos: el Empresarial, el Reformador y el Imperial, así como una Sociedad Financiera denominada de Occidente, S.A. En este mismo año, el 13 de septiembre, fue de particular importancia la autorización del City Bank, N.A. como sucursal de un banco extranjero.

Medidas de política monetaria, cambiaria y crediticia

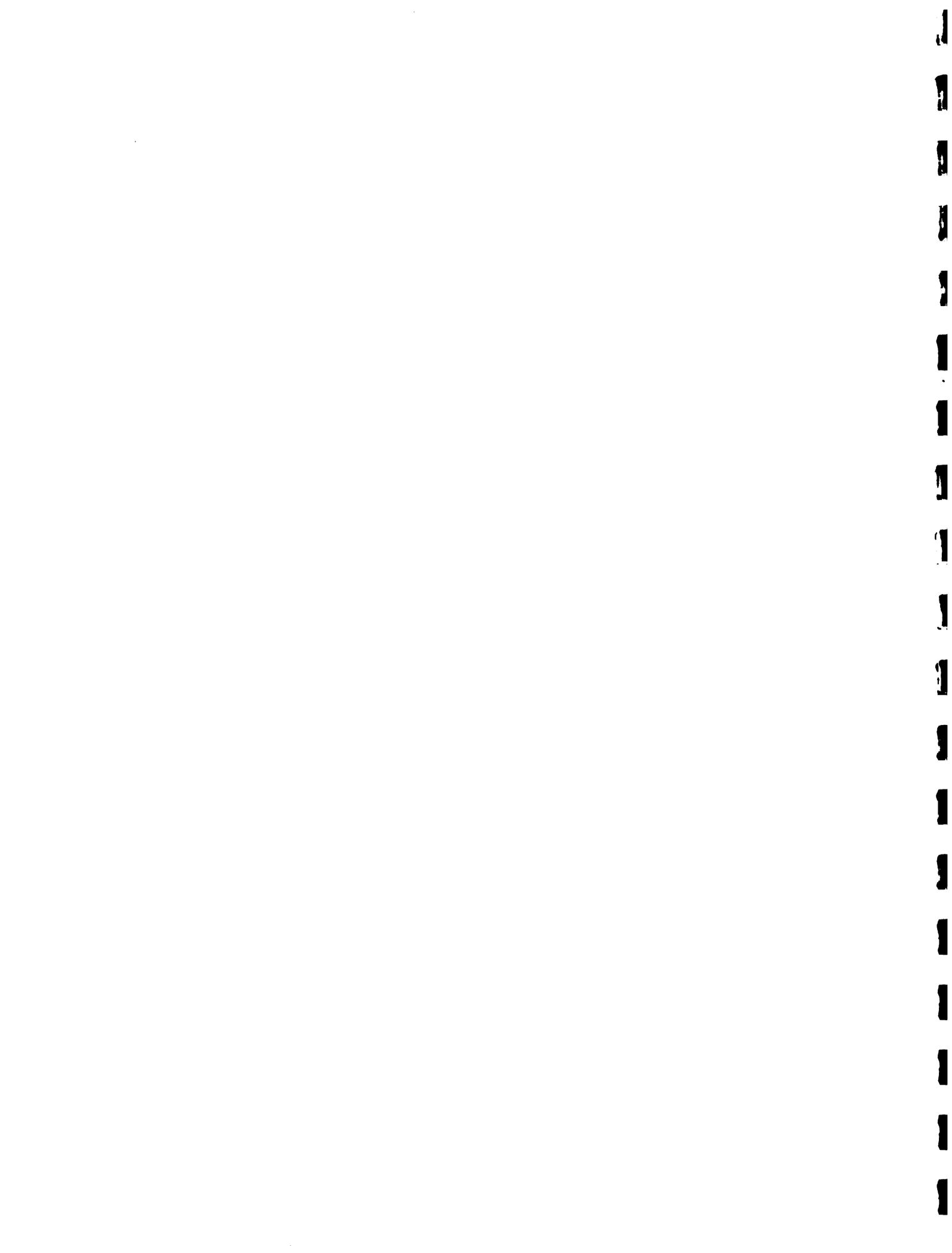
La banca central, en materia de disposiciones de política monetaria, cambiaria y crediticia, que rompieran con el diseño tradicional de regular las principales variables financieras, o bien que al menos intentaran cumplir con su papel regulador y de transparencia financiera, tuvo pocos avances en 1988; particularmente importante fue el hecho que, habiendo renunciado a aumentar encajes que neutralizaran el exceso de liquidez existente y ante el inoperante recurso de fijar límites a la expansión del crédito de los bancos y financieras al sector



privado, en esa oportunidad, escogió como opción las operaciones de mercado abierto; sin embargo, no fue capaz de mantener una política agresiva de negociación de valores, que a la par de cumplir con su papel de regulación monetaria, indujera a tasas de interés atractivas que sostuvieran el ahorro interno. Antes bien estas operaciones fueron aplicadas sobre la base de cupos y tasas de interés rígidos, cuyos principales demandantes eran los mismos bancos y en donde la transferencia de recursos, no afectaba en nada el nivel de la oferta monetaria, como debe ser el propósito de dicho instrumento, y el que por el contrario, se cumple fehacientemente, cuando es el público quien demanda los valores en poder de la banca central.

No obstante, es oportuno señalar que en lo que respecta al crédito de banca central al sector público, como factor importante en el pasado reciente de emisión primaria de dinero, se avanzó en el sentido de fijar como meta de endeudamiento un margen moderado de recursos; así como para las entidades públicas con inversiones en valores públicos se reconoció tasas de interés cercanas a las pagadas por el sistema bancario, sólo con la limitación que dichos costos financieros formaron parte del gasto del banco central.

En 1989, prevaleciendo la decisión de contener el exceso de liquidez, sobre la base de un acuerdo de autorregulación crediticia, entre los bancos y financieras y la autoridad monetaria, en el sentido de limitar al 9% anual el crecimiento del crédito al sector privado para ese año, y contra la propuesta hecha en su oportunidad, de que para el logro de los objetivos de estabilidad monetaria, se implementara una política de incremento a las tasas de encaje, así como por el hecho de no haber tomado decisiones importantes en materia de operaciones de mercado abierto, las cuales siguieron operando en base a cupos, renunciando así a un instrumento que en la época moderna, se ha convertido en el arma estabilizadora más importante de que dispone un banco central. Sin embargo, en materia de desregulación financiera, se tomaron decisiones de mucha trascendencia, las cuales consistieron en la liberación de las tasas de interés bancaria y del tipo de cambio, como condiciones necesarias para estimular el libre juego de las fuerzas de mercado.



Las medidas de política señaladas dictadas a medio año, se inscribían dentro del contexto del marco general de política económica de mediano plazo del gobierno, cuyo objetivo según se tiene entendido, es la modernización de la economía del país.

Otra disposición importante en esta línea, fue la autorización a los bancos del sistema para que pudieran realizar depósitos interbancarios, que se consideró como un requisito importante dentro del funcionamiento de un sistema bancario con tasas de interés libre.

En el transcurso del presente año, la autoridad monetaria ha tomado decisiones importantes en materia de política monetaria, cambiaria y crediticia, tendientes no sólo a su papel de estabilizador, sino además otras que se vinculan con el objetivo de modernización y liberalización financiera. A continuación se describen las más importantes:

- Desde el principio del año, se fijó una política de crédito "0" al sector público, basado en que el banco central sólo adquiriera valores del Estado por el equivalente de las amortizaciones de los bonos de la cartera del Banco de Guatemala, siempre que el nivel de depósitos mantuviera los montos observados al término del año anterior;
- En lo que respecta a tasas de encaje se estimó conveniente la unificación de las tasas de encaje para depósitos monetarios y de ahorro y plazo mayor, en base a un programa gradual a completarse en el mes de febrero de 1991, dicha unificación se fijó en 20%.
- Para las inversiones de entidades públicas que hicieran inversiones en valores del Estado en la cartera del Banco de Guatemala, se reconoció una tasa de interés muy cercana a las del mercado.
- Las tasas de interés para adelantos de banca central se vinculó a la tasa de interés vigente para operaciones de mercado abierto.
- Se fijó como mecanismo de asignación de divisas, la venta pública mediante licitaciones de manera de dar transparencia al mercado cambiario a través de la igualdad de oportunidades para los demandantes.

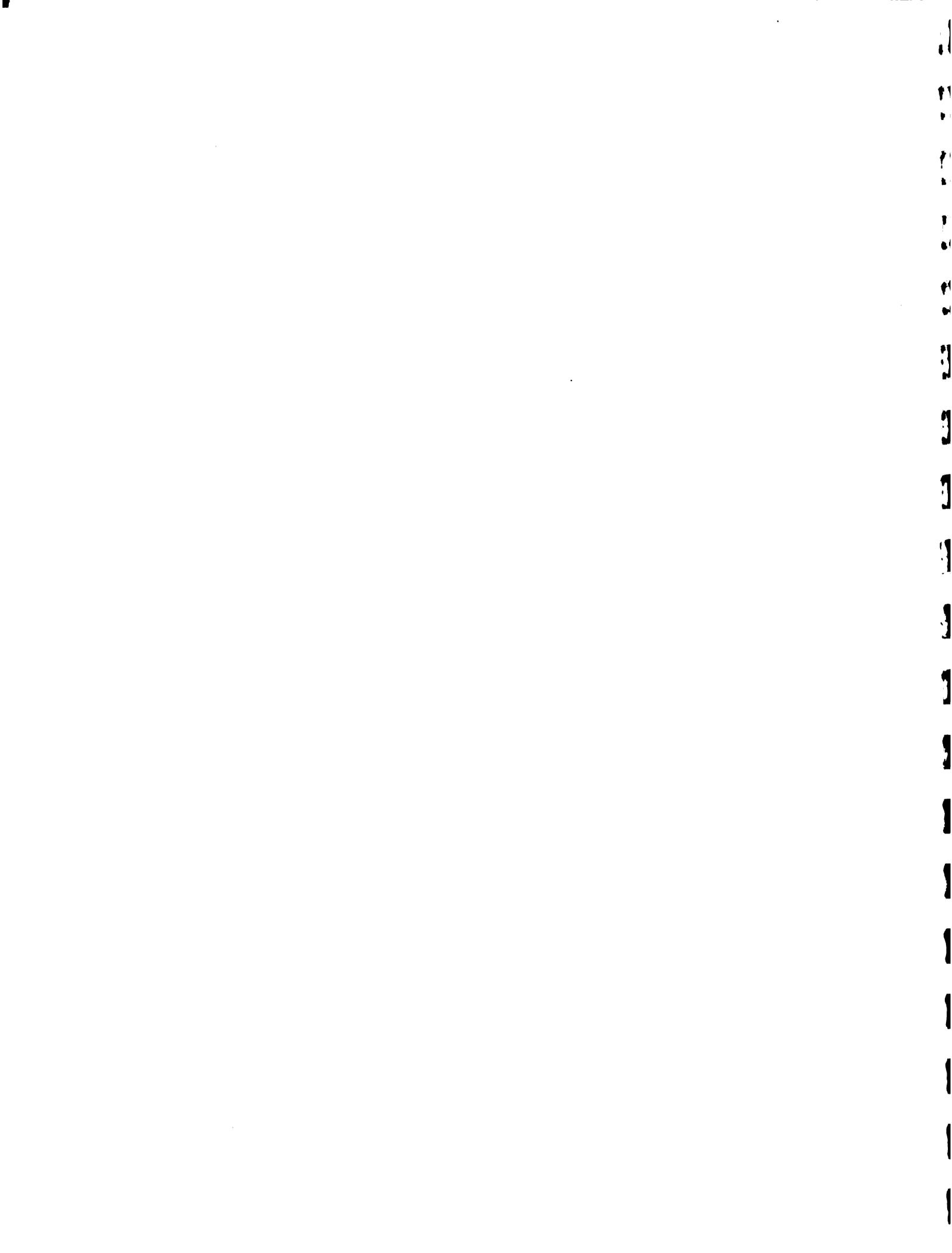
- Se puso en vigencia las licitaciones de valores públicos, en base a un mecanismo que busca estimular el papel de regulación monetaria de las operaciones de mercado abierto y que además, al dar opciones competitivas y no competitivas, pretenden estimular el ahorro privado nacional y propician un mercado secundario de valores.
- En base a la magnitud alcanzada por algunas cuentas de pasivo de los bancos del sistema que constituyen obligaciones depositarias de inmediata exigibilidad, se fijó encaje en determinadas cuentas, en base a un programa gradual, de manera de hacerlo coincidir con el programa de unificación de tasas de encaje vigente.
- Se insistió en fijar una meta de crecimiento para el crédito que los bancos otorgan al sector privado.

Objetivos y lineamientos básicos dentro de un contexto de ajuste estructural a partir de 1991

Estrategia de la política monetaria vigente

En términos de lo que podrían ser los objetivos y lineamientos básicos de la modernización y liberalización del sector financiero dentro del contexto de un ajuste estructural de la economía del país, como marco de referencia, se tiene que citar lo que la autoridad monetaria ha denominado como "Estrategia de Política Monetaria de Corto y Mediano Plazo, Objetivos y metas de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia para el Corto y Mediano Plazos". Dicho programa aprobado el 4 de julio de 1990, en el corto plazo establece que la política monetaria debe orientarse a la estabilidad de los precios internos, de manera de mantener el estímulo a la producción y al ahorro interno; en tanto que en el mediano plazo, fija los propósitos de: reducir gradualmente las fuentes que han inducido a la inestabilidad monetaria; fortalecer el régimen cambiario, por medio de mecanismos que mantengan y perfeccionen las condiciones de mercado; así como mantener la necesaria coordinación entre la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia y la Política Fiscal; asimismo, reafirma los propósitos de:

... "Proseguir el proceso de modernización del mercado financiero, con vistas a fortalecer el



ahorro interno y facilitar el acceso de los agentes económicos sobre la base de un sistema de determinación del precio del dinero que responda a condiciones de mercado...

...Tender al perfeccionamiento de la intermediación financiera y a la transparencia de los efectos de la política monetaria, mejorando los instrumentos de medición de la solvencia y liquidez del sistema financiero"...

De lo anterior se deduce que en la actual coyuntura económica existe la firme intencionalidad de las autoridades monetarias del país, para que en los próximos años se avance en la modernización y transparencia del sistema financiero, el cual adicionalmente debería prever el fortalecimiento de la solvencia y liquidez de dicho sector.

Premisas

Dentro del contexto señalado anteriormente, se deberá prever un programa coherente de modernización y transparencia al interior del ámbito financiero, el cual deberá sustentarse en dos premisas que se consideran necesarias como puntos de partida para alcanzar dicho objetivo. Tales premisas en el corto y mediano plazos, son la estabilidad económica y la adecuación de la Legislación Financiera vigente.

Estabilidad económica (corto plazo)

De mantenerse las condiciones económicas esperadas para lo que resta del año 1990, la economía del país, estaría creciendo por cuarto año consecutivo alcanzando en promedio una tasa real de alrededor del 4% anual.

Sin embargo, el éxito alcanzado en el área económica, no ha ido de la mano con la deseada estabilidad, derivada especialmente de un permanente déficit cuasi fiscal, que sólo en los últimos dos años (1988 y 1989) alcanzó un monto de alrededor de Q.1,300.00 millones, convirtiéndose en un importante factor de monetización primaria que a su vez generó un acelerado incremento en la liquidez de la economía, la cual no habiéndose aplicado los correctivos necesarios, ya sea en su origen o por la vía del instrumental que tiende a su neutra-

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

lización, se tradujo en presiones internas y externas, que se manifestaron principalmente en la aceleración de los precios internos y en la inestabilidad del tipo de cambio.

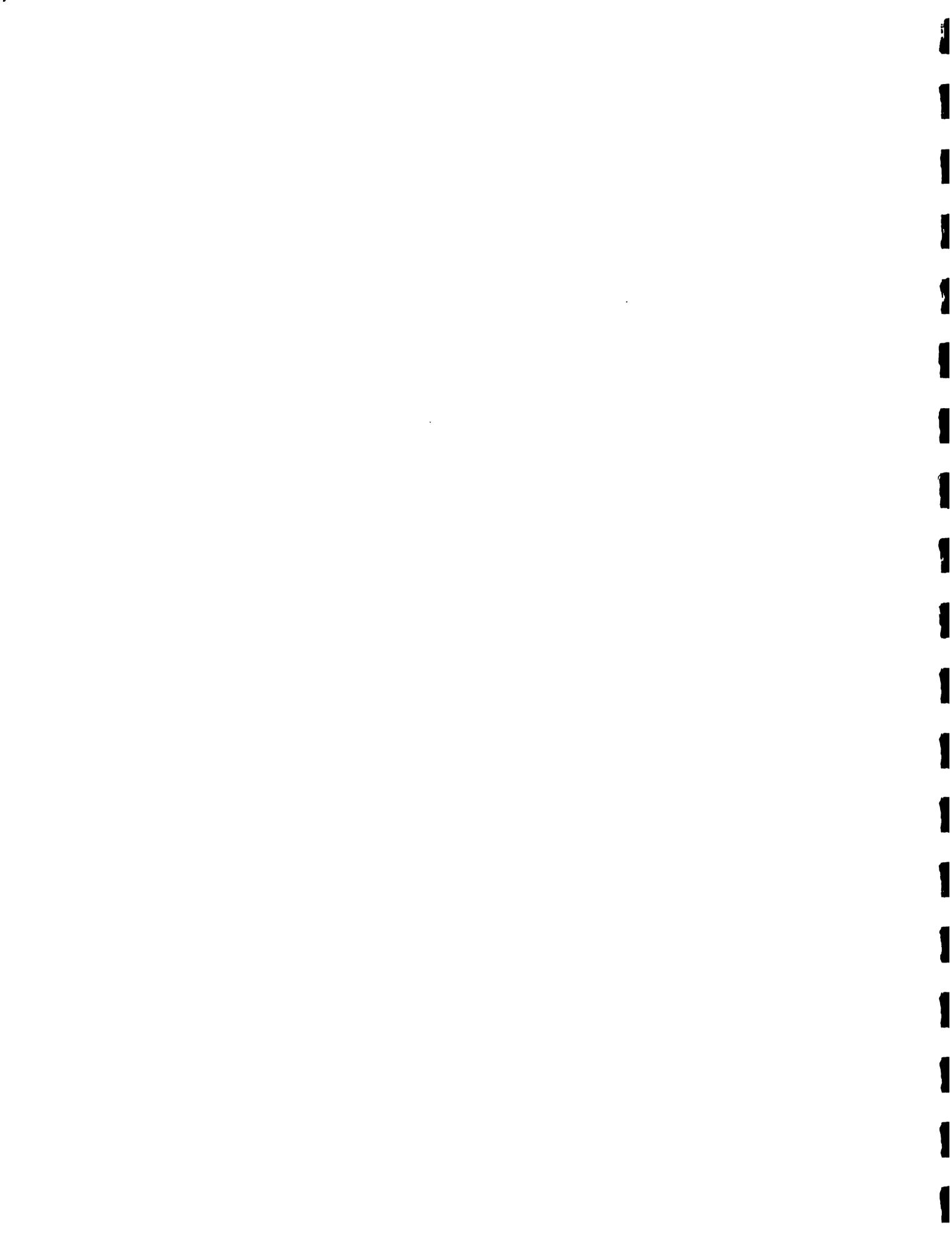
En este sentido, las condiciones de inestabilidad comentadas, que no garantizan la necesaria certeza a los agentes económicos, hacen poco propicio un programa que dentro de la modernización de la economía, tienda a la transparencia del sector financiero e invalidan cualquier esfuerzo posterior al respecto.

Sobre el particular, se debe señalar que la autorización de ocho nuevas instituciones financieras entre 1988 y 1989, se vinculó dentro de un contexto de modernización bancaria, a alcanzar los beneficios de la liberalización de las tasas de interés, estimular el ahorro e inversión y fortalecer la eficiencia en la intermediación financiera, así como a propiciar condiciones de libre competencia. Sin embargo, en parte por las condiciones señaladas, se explica que casi al término de 1990, de las ocho instituciones autorizadas, sólo un banco y una financiera, recientemente abrieran sus puertas al público.

Por lo anterior, como premisa de corto plazo, se sugiere que en 1991, se formule al interior de la sociedad guatemalteca, un presupuesto monetario, que sobre la base de metas acordadas en las principales variables macroeconómicas, garantice las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias favorables al desarrollo del país y a la vez, generen el clima propicio, dentro del cual, se pueda continuar con el proceso de modernización y transparencia del sector financiero.

Adecuación de la legislación financiera vigente (mediano plazo)

A pesar que la trilogía de leyes financieras; es decir, la Ley Monetaria, la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y la Ley de Bancos, siguen siendo instrumentos efectivos de aplicación, a pesar del tiempo transcurrido desde su vigencia (cercana al medio siglo), se impone una importante revisión, de manera de adecuarlas a las condiciones que las hagan congruentes con el proceso de transformación financiera en que se encuentra empeñado al país; no obstante, hay que recono-



cer que dicha tarea no sería fácil por las implicaciones de todo género, que su revisión podría traer consigo.

De todas maneras, por efectos legales, muchas de las disposiciones que en el mediano plazo se deberían tomar, en el camino de la modernización financiera, implicarían modificaciones a las leyes vigentes, las que se inscribirían en procesos de proyectos de ley, cuyo trámite, especialmente cuando se trata de legislación económica, enfrentaría largos procesos de aprobación que en muchos casos, podrían invalidar los objetivos esperados.

Considerando lo anterior, se podría sugerir que tomando en cuenta la importancia de la legislación financiera y bancaria en el país, para su análisis y posibles propuestas de modificación, se nombrara una comisión a nivel nacional que contara con asesoría especializada, en la cual estarían representados los sectores vinculados a la actividad económica, la cual debería presentar su informe y las respectivas conclusiones y recomendaciones en el término de seis meses, de manera que, su contenido plasmado en proyectos de ley, cobraran vigencia como máximo a partir de 1992, coincidiendo con la esperada estabilización económica que se esperaría alcanzar a través de la implementación del programa monetario señalado en el numeral anterior.

Marco general para garantizar el proceso de modernización y transparencia financiera en los próximos años

Metas cuantitativas

Una política de mediano plazo que busque desarrollar la actividad financiera en base a criterios de modernización y transparencia, deberá tener algunas metas indicativas, respecto al desarrollo e incidencia que en el marco macroeconómico deberá alcanzar tal actividad; en este sentido, el objetivo podría alcanzar gradualmente algunas metas cuantitativas en lo que respecta a una mayor ponderación de los índices financieros de Guatemala estudiados en el Capítulo IV, de manera que los mismos al término de los próximos cinco años, se

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

situarán en torno a los que la mayoría de países de Centroamérica registran actualmente; es decir:

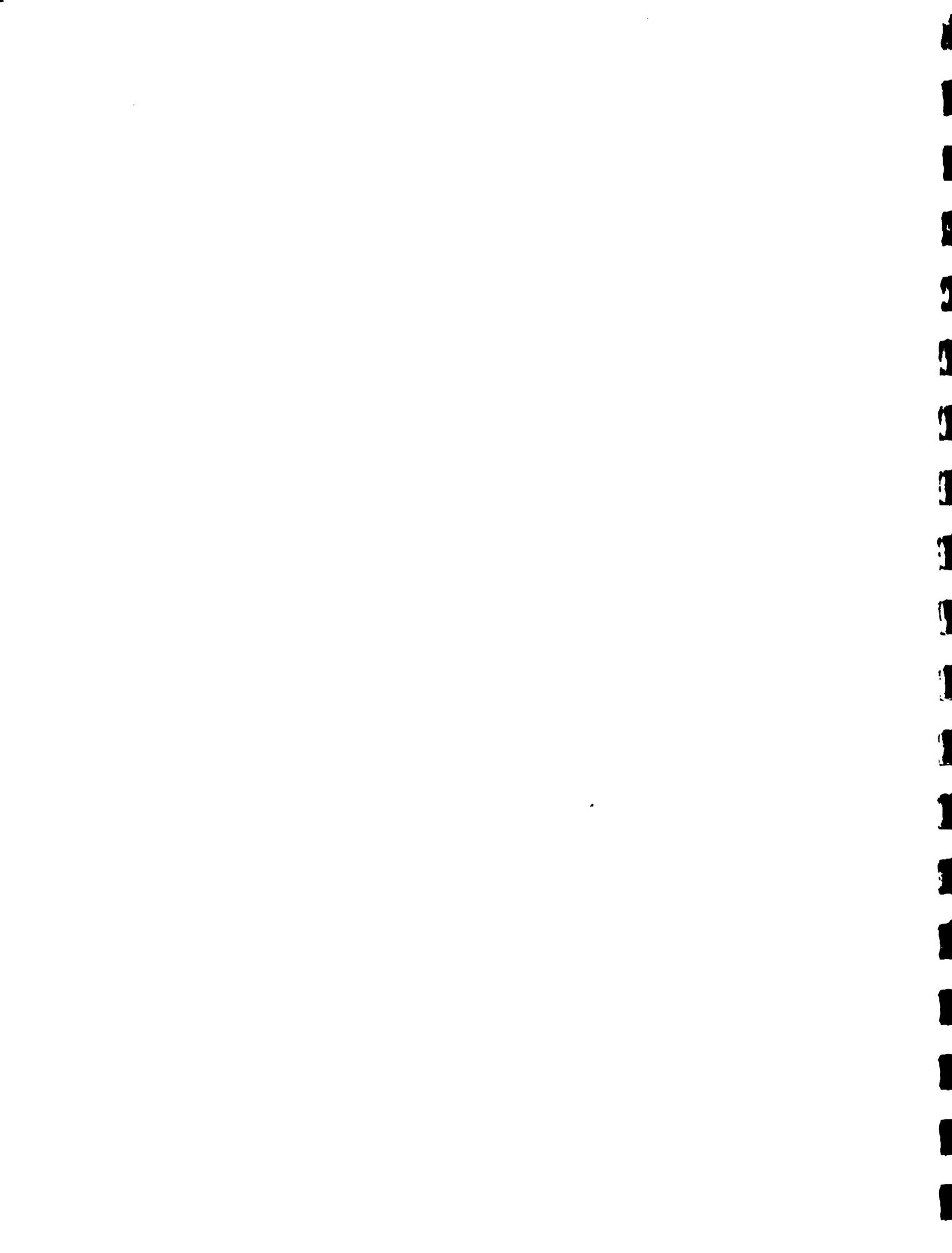
<i>Indices</i>	<i>Metas de intervalos porcentuales</i>
Profundización financiera	entre 30 y 40
Intermediación financiera	entre 20 y 25
Coeficiente de liquidez Real	entre 30 y 40
Incidencia del ahorro	entre 20 y 30
Tasa de encaje efectiva	entre 10 y 15
Indice de solvencia	entre 12 y 15

Para el logro de las metas cuantitativas señaladas, los campos de acción a tomar deberán buscar la competitividad del sistema financiero nacional, el fortalecimiento de la solvencia bancaria y en el aumento de la eficiencia y capacidad coercitiva del ente fiscalizador.

Competitividad del sistema financiero

Concurrencia al mercado de nuevas entidades financieras

Como se expuso en este documento, en la actualidad hay cuatro bancos nacionales, uno extranjero y una financiera, que habiendo sido autorizados para operar en el país, están pendientes de abrir sus operaciones al público; además, se tiene conocimiento que otros intermediarios financieros siguen trámites para su calificación ante las autoridades monetarias; es decir, que la oferta de estos servicios en los próximos años, se esperaría fuera atendida por un mayor número de empresas, las cuales probablemente podrían superar en alrededor del 50% a las que en 1989 operaban en este sector. En este sentido, el clima de estabilidad económica, estaría creando las condiciones para dicha participación.



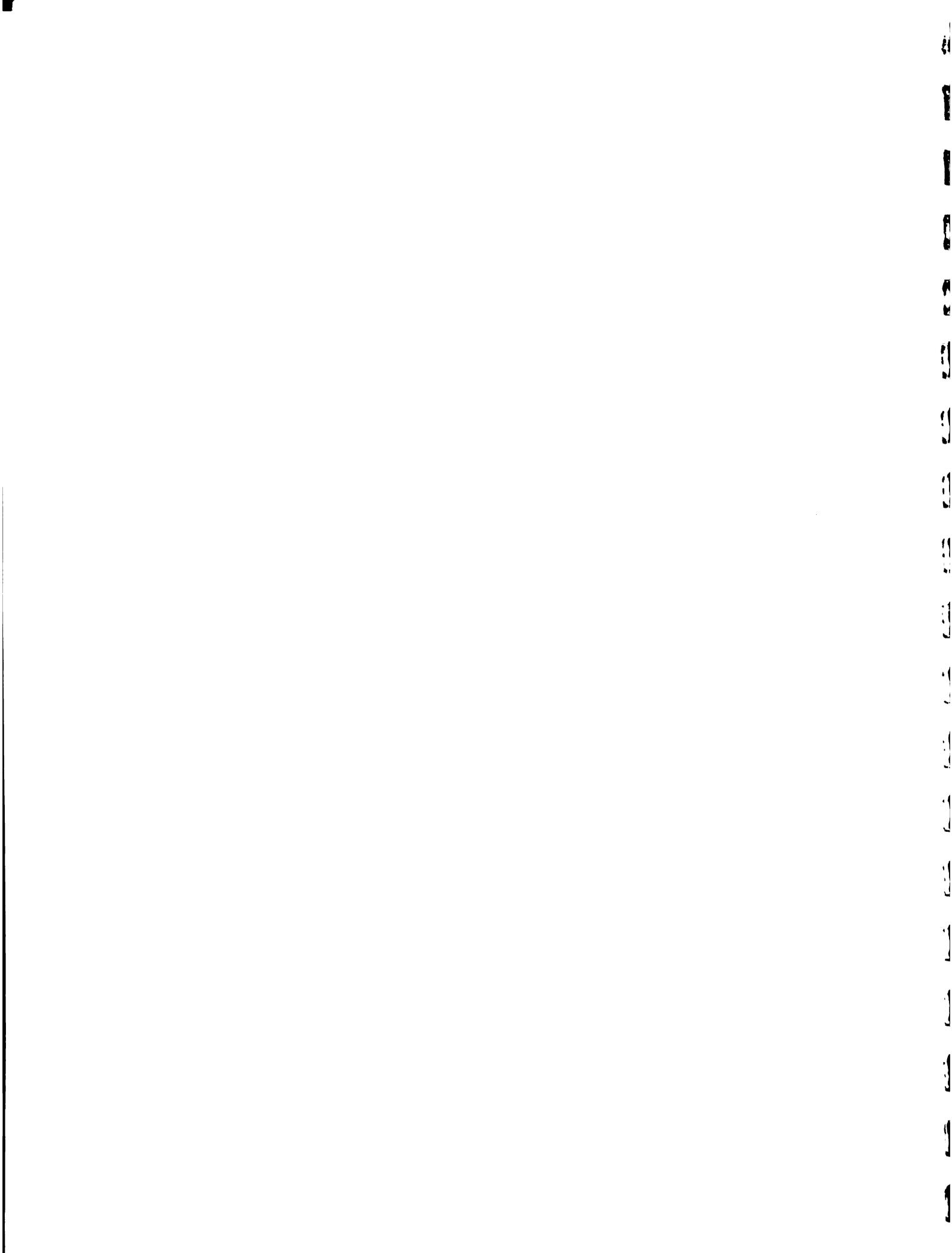
El Papel de la Política Monetaria

En lo que respecta a la política monetaria, en los próximos años, la misma se deberá diseñar sobre la base de una mayor actitud protagonista, de manera que, su objetivo de estabilidad, induzca a una mayor transparencia al interior del sistema financiero y asegure la libre competencia. En esta vía es importante lo siguiente:

Que en base al Artículo 35 de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, en condiciones especiales, el Presidente de la Junta Monetaria conjuntamente con el Gerente del Banco de Guatemala y el Superintendente de Bancos, tomen determinadas decisiones ejecutivas, de manera que la capacidad de respuesta, ante las variaciones imprevistas en los mercados de tasas de interés, tipo de cambio, crédito de banca central, operaciones de mercado abierto, etc., sea inmediata y garantice los propios objetivos de la autoridad monetaria.

Desarrollar un dinámico sistema de operaciones de mercado abierto, que a la vez de ser un instrumento de estabilidad monetaria, sea capaz de incidir en las tasas de interés, en el sentido que las condiciones del momento lo aconsejen. Asimismo, el Banco Central deberá en el futuro emitir Bonos de Estabilización Monetaria considerados en su Ley, previendo que en el corto plazo las tenencias de valores públicos en su cartera podría agotarse, además de que con ello se estaría creando un instrumento financiero moderno, que con características especiales estaría participando en las operaciones de mercado abierto.

Descuentos y redescuentos de las Obligaciones del Banco de Guatemala en circulación. Hasta ahora el Banco Central no ha desarrollado estas operaciones; sin embargo, los instrumentos como los bonos de estabilización, pagarés financieros, obligaciones por garantías cambiarias y otros, que forman parte de los activos de los bancos y que de alguna manera desvían el carácter de intermediación financiera de los mismos; en condiciones de falta de liquidez en el sistema bancario, podrían ser adquiridos por el Banco de Guatemala por debajo de su valor nominal; con lo cual, a la vez de resolver la falta de liquidez de los bancos, reduciría el nivel de pasivos



financieros en circulación que más tarde o más temprano aumentan el dinero en circulación.

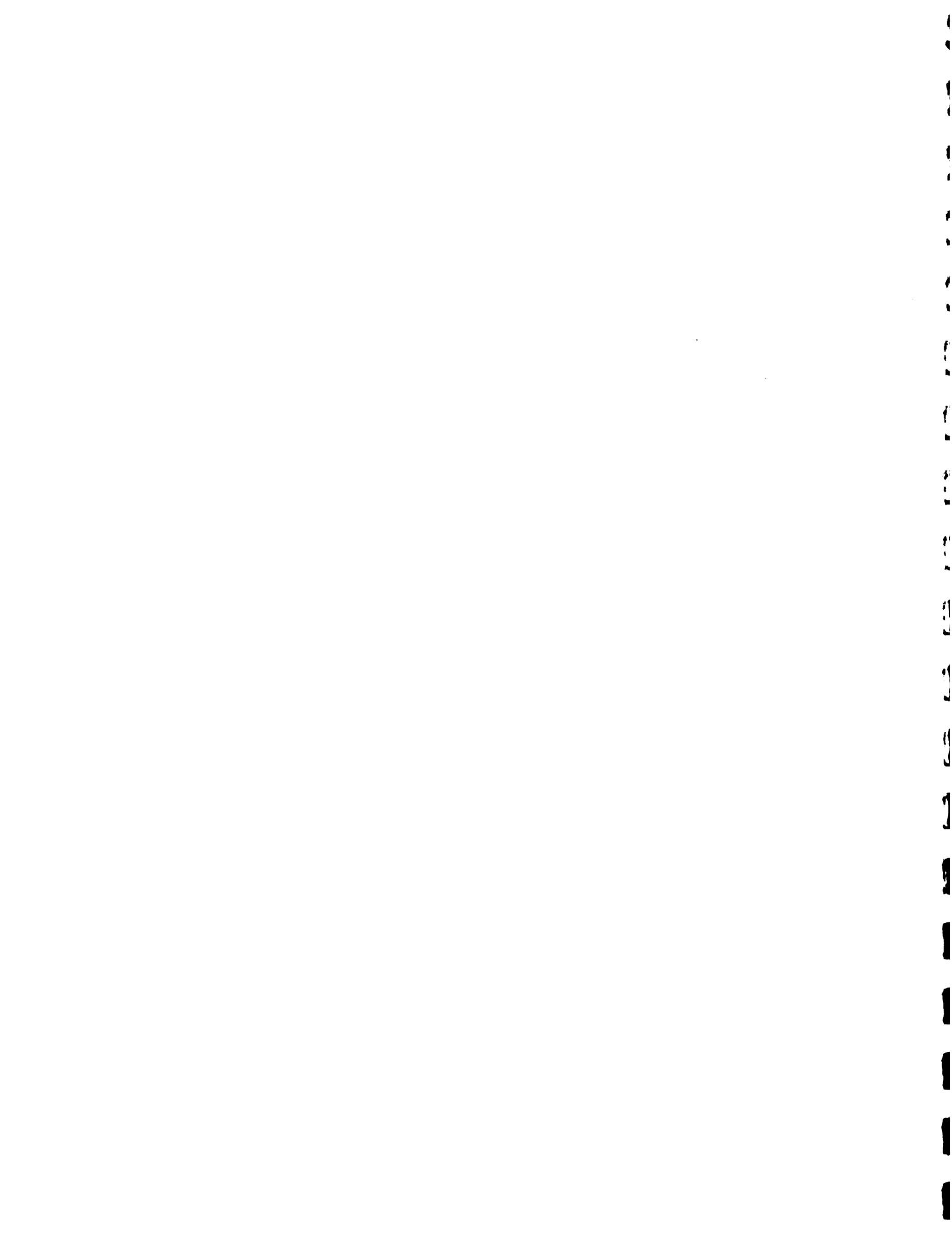
A pesar de que una de las medidas cuantitativas sugeridas en los próximos años, es la reducción gradual de la tasa de encaje efectiva, el Banco Central cuando las condiciones así lo aconsejen, coyunturalmente deberá elevar la tasa de encaje, pues además de ser un instrumento efectivo de contracción de liquidez, podría propiciar una mayor competencia entre los bancos por la captación de depósitos. Asimismo, la reducción gradual del encaje debería converger con el reconocimiento de parte de los intermediarios financieros, del pago de intereses para cualquier clase de depósitos.

En lo que respecta al financiamiento de banca central, se deberá mantener el concepto de crédito "o" para el sector público, de manera que su efecto sea neutro en lo que respecta a la creación inorgánica de dinero y para evitar que el sobre-dimensionamiento de la liquidez producida por esta vía, se traduzca en un desestimulo a la competencia por los recursos financieros internos y además pueda alimentar distorsiones en los precios de la economía.

Mercado secundario de valores

El desarrollo incipiente de mecanismos financieros puestos en marcha por la Banca Central, en materia de operaciones de mercado abierto, que privilegian a los inversionistas con tasas de interés atractivas, en función al plazo de sus colocaciones; así como la autorización reciente del Congreso de la República, para que el Gobierno Central pueda hacer colocaciones primarias de valores por abajo de su valor nominal, en donde su precio dependerá también del plazo; constituyen el marco de referencia que en condiciones de estabilidad económica, podrían sentar las bases para el desarrollo de un mercado secundario de valores, el cual como es obvio, estaría garantizado por una bolsa o bolsas de valores en donde deberían converger la oferta y demanda de esta clase de inversiones.

Por otro lado, vinculado a lo anterior, en el sector privado de hecho ya existe una infraestructura que intermedia con valores del Estado y también con valores privados, por lo que es urgente dotar a esta nueva actividad que se desarrolla al



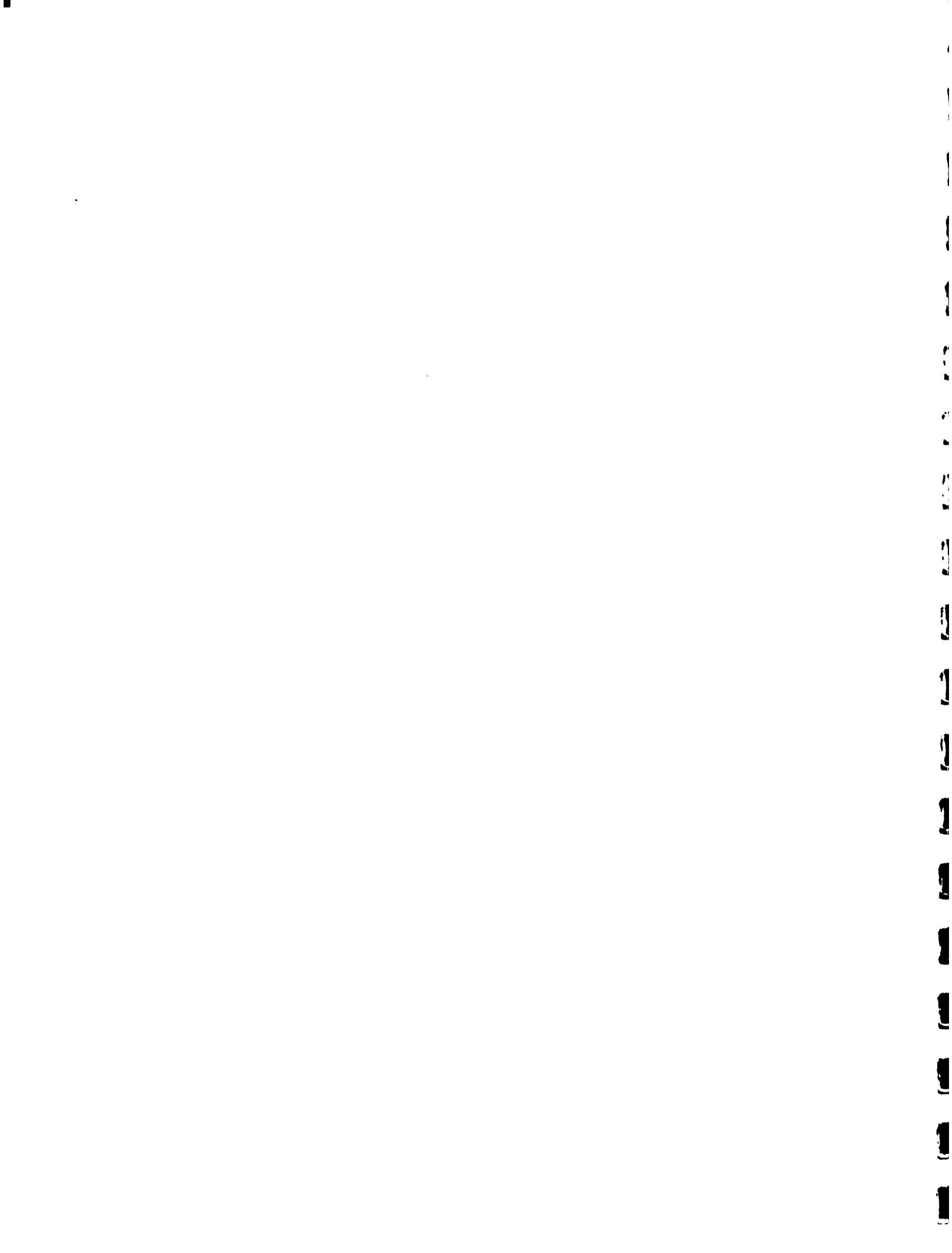
interior del sector financiero, del instrumental legal necesario que garantice una conducta sana, que sin desviaciones de ninguna clase, haga confiable este nuevo mercado financiero, de manera de estimular en los guatemaltecos, una mayor propensión al ahorro.

Neutralidad del sistema tributario

Una de las distorsiones que más se ha señalado en lo que respecta a la neutralidad fiscal en la actividad financiera, es el hecho que los contratos de préstamo están gravados con el 3% del timbre y papel sellado, el cual se tributa en el momento de que se suscriben los préstamos y que al imputarse al crédito, hace aumentar injustificadamente el costo del dinero; de manera que para evitarlo, los usuarios a través de la simple novación o ampliación del plazo, evitan su efecto; pero restringen la libre movilidad de factores, que debe existir en un mercado competitivo y además ponen en desventaja especialmente a nuevos intermediarios financieros que se esperaba podrían entrar a funcionar en los próximos años.

Sobre el particular, aún reconociendo la validez de los argumentos expuestos, es importante señalar que al interior de la economía nacional, una de las áreas más débiles del Gobierno, es la referente a la tributación; lo cual se ha señalado entre las más bajas del continente americano; por otra parte, el Impuesto del Timbre y Papel Sellado genera ingresos por más de Q.100.0 millones anuales y se esperaba que para el presente año, representara alrededor del 8% de la carga tributaria indirecta; además, dicha tributación en un alto porcentaje dependiendo de los contratos suscritos en el sector financiero.

Por lo anterior, se sugiere que previa a la exención del Impuesto al Timbre y Papel Sellado, para los contratos por créditos bancarios, se tome en consideración una nueva fuente alterna que garantice al Estado los ingresos que va a dejar de percibir por la actividad bancaria.



Fortalecimiento de la solvencia bancaria

Aumento de capital

Una de las condiciones más importantes para garantizar la solvencia del sector financiero que busca modernizarse, es el de afianzar su posición de capital, pues un mercado que tiende a maximizar sus oportunidades, necesariamente debe estar respaldado por un mayor aporte de capital de sus accionistas.

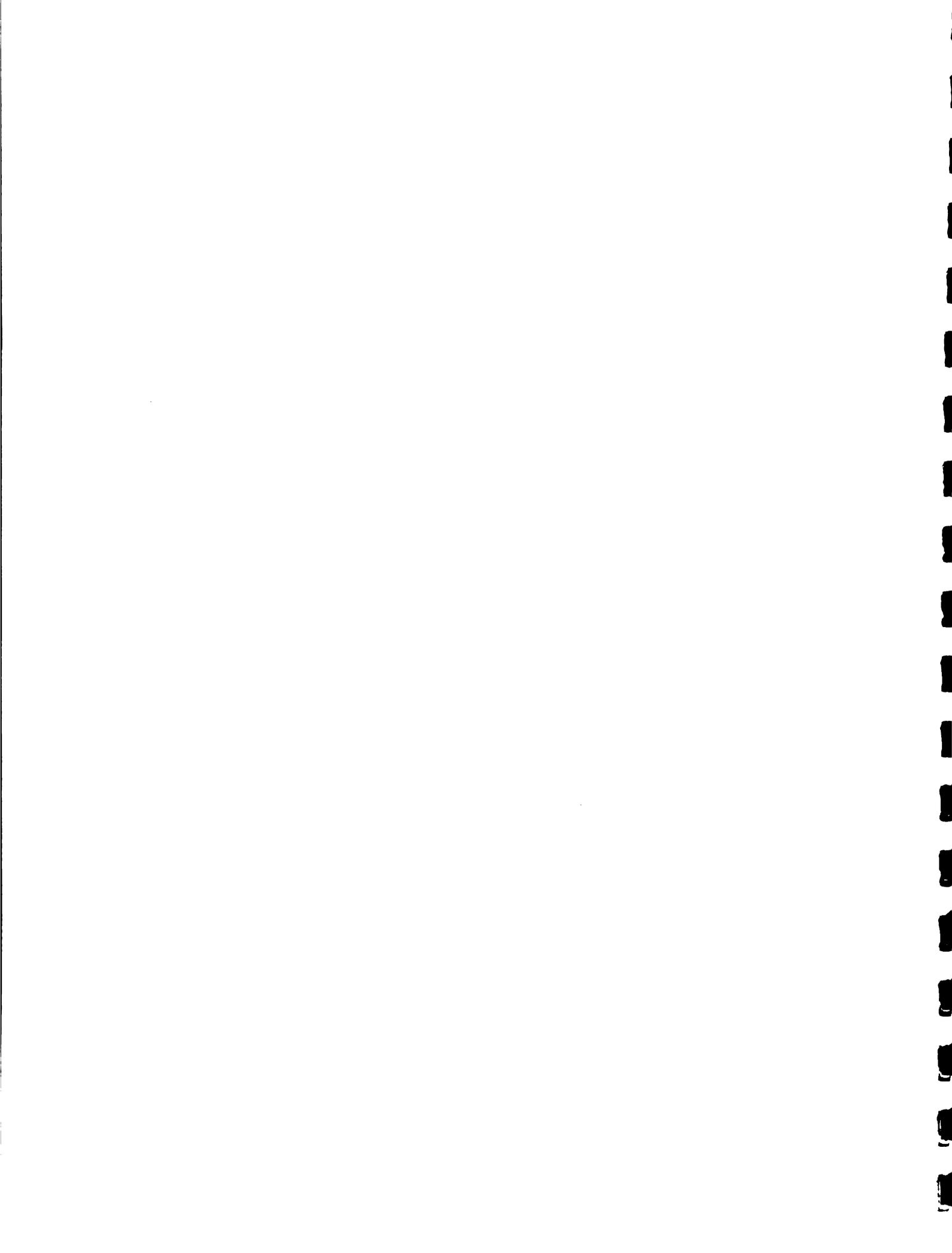
La legislación actual prevé que los bancos pueden aumentar su capital, en cualquier momento, con la aprobación de la Junta Monetaria, previo dictamen del Superintendente de Bancos, este procedimiento a simple vista, no siempre es lo suficientemente expedito y ágil; por lo que se sugiere como una forma de facilitarlo, que sea suficiente el dictamen del Superintendente de Bancos para que la Junta Monetaria autorice el aumento de capital, eliminando el procedimiento actual que los departamentos técnicos del Banco de Guatemala, después del dictamen del Superintendente de Bancos, se pronuncien sobre el mismo aspecto.

Requerimiento mínimos de capital

En la Legislación vigente, para las inversiones realizadas por los bancos, de manera de promover su solvencia, se fijan montos de capital pagado y reservas en porcentajes del 5%, 10% y 50%, según el tipo de inversión; sin embargo, por leyes especiales, existe un buen número de operaciones bancarias que están exentas de este requerimiento. Sobre este particular, se hacen tres recomendaciones:

La primera, que tiene que ver con la necesidad de darle transparencia al objetivo primario de promover la solvencia bancaria por medio de los requerimientos mínimos de capital, los cuales en la actual Legislación, se fijan con carácter discriminatorio, para la principal actividad de los bancos, es decir, la intermediación financiera y por el contrario, privilegian las actividades que tienen que ver con la inversión en valores emitidos o garantizados por el Estado.

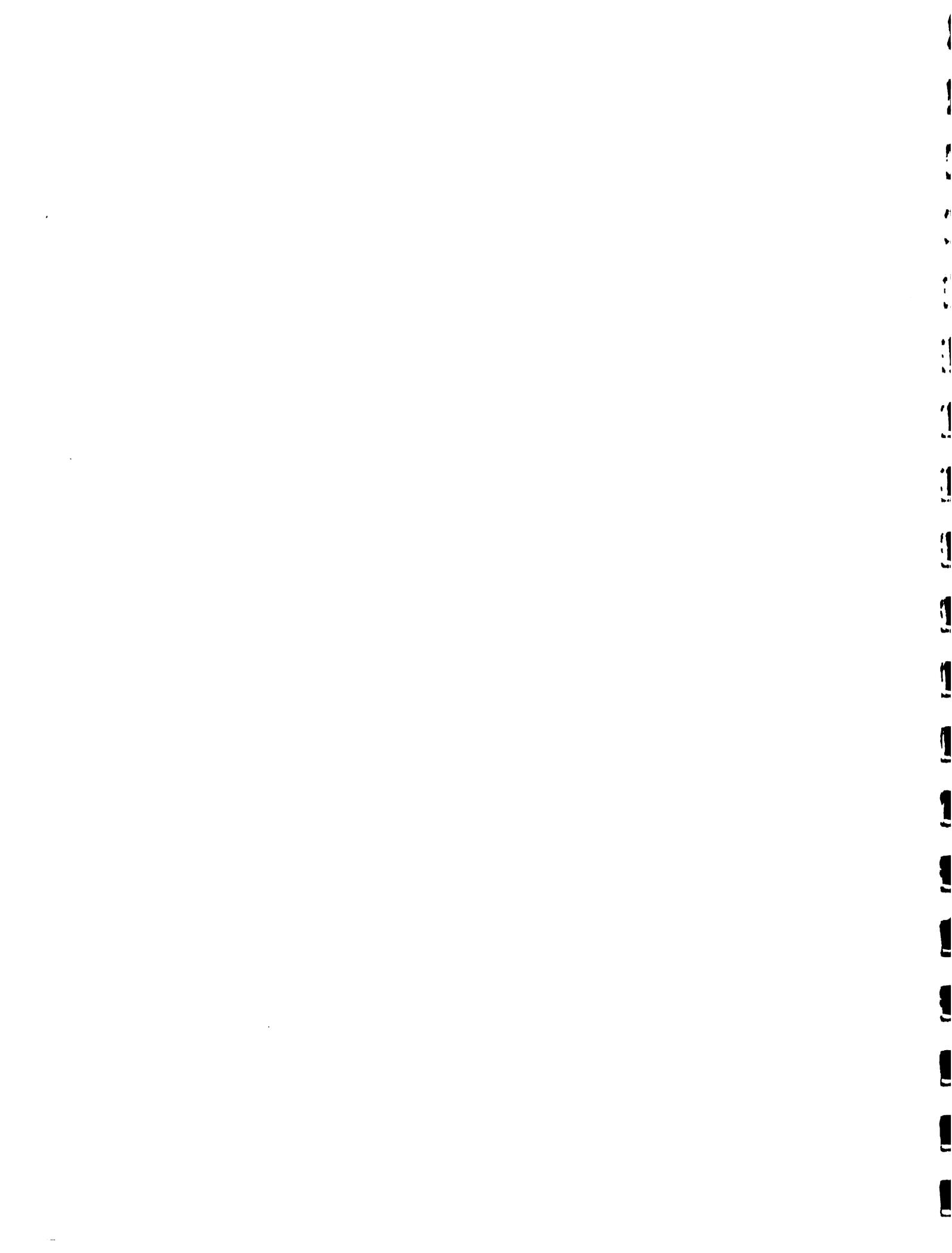
En ese sentido, se sugiere hacer los estudios necesarios que consideren una posible unificación de tal porcentaje, dándole



mayor ponderación, al criterio de la solvencia bancaria y eliminando las discriminaciones. Sin embargo, no entrarían en dicha unificación, aquellas inversiones y adquisiciones que los bancos hacen en mobiliario y bienes raíces que por su naturaleza no cumplen con la función de intermediación financiera y además considerando la experiencia actual que se observa en los Estados Unidos, en la cual la realización de inversiones inmobiliarias, dejaron una situación crítica a muchas instituciones financieras.

El otro aspecto que vale la pena considerar, es el hecho de eliminar en lo posible, todas las actividades bancarias que por leyes o disposiciones especiales están exentas de requerimientos de capital, porque además de debilitar la solvencia bancaria, en determinados momentos se pueden convertir en refugios de actividades no recomendables en períodos de crisis. Un ejemplo al respecto, son los créditos bancarios con garantía de bonos de prenda, los cuales fueron exentos de capital hace más de 15 años, cuando se consideró que una forma de estimular la actividad de almacenamiento como servicio conexo a la actividad bancaria era a través de la exención de los requerimientos de capital para créditos garantizados con Bonos de Prenda. Dicha actividad se ha visto incrementada específicamente en períodos de inestabilidad económica, en donde los agentes económicos acumulan existencias en previsión de mayores precios a corto plazo, que les garanticen mayores ganancias y que en economías abiertas como es el caso de Guatemala, inciden en una mayor demanda de divisas, con lo que se convierten en un factor adicional que alimenta mayores desequilibrios. Es interesante constatar el auge que en estos momentos de inestabilidad económica, ha cobrado la actividad de almacenaje, a través de las bodegas habilitadas.

El último aspecto que se recomienda, es que para estimular una política de capitalización efectiva de los bancos, se elimine la disposición de Junta Monetaria que data desde 1980, que permitió a los Bancos computar como parte de sus reservas de capital, las utilidades netas percibidas antes de finalización del ejercicio contable anual.



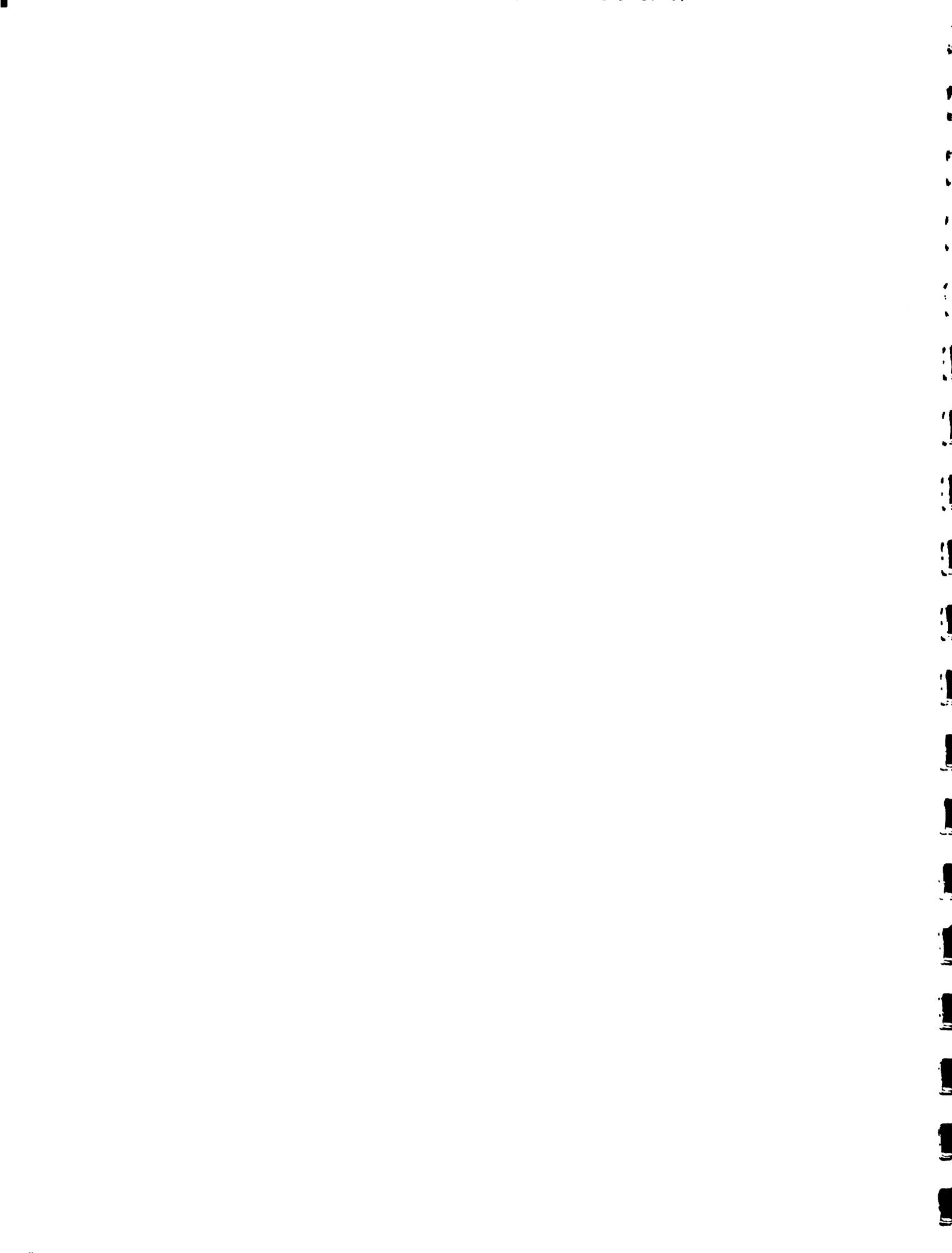
Seguro de depósitos

Una de las formas de diluir el riesgo de quiebra de los bancos, es a través de un seguro sobre sus depósitos, aspecto que implícitamente fortalecería la posesión de solvencia del sistema bancario nacional y daría una mayor confianza al ahorrante.

Sin embargo, en la actualidad existen muchas interrogantes sobre las características, cobertura, costo, aportes, etc., que un mecanismo de esta naturaleza debería poseer; así como que si a la par de éste debería o no, sustituirse el Decreto 7-72 del Congreso de la República, que le da facultades a la Junta Monetaria para poder intervenir los bancos que muestren graves irregularidades de tipo financiero o administrativo; dicha norma en los últimos años, ha permitido a la Banca Central rescatar a algunas instituciones financieras con dificultades financieras; lo cual algunas veces ha significado emisión primaria de dinero; pero para los ahorrantes, ha hecho valadera la expresión de que los bancos no quiebran.

En materia de cobertura de riesgos que minimicen las quiebras de bancos en un contexto de libre competencia, se hace apropiada la realización de los estudios correspondientes tendientes a instituir un seguro sobre depósitos, que responda en los próximos años, a los objetivos de modernización y transparencia del sistema financiero nacional.

Asimismo, vinculado a lo anterior, deberían estudiarse otros mecanismos complementarios, tendientes a diluir los riesgos, como sería la opción que un banco con dificultades, pudiera ser absorbido aceleradamente por otro banco que estuviera en mejores condiciones financieras, aspecto que nos lleva a la idea de fusión bancaria, la cual se encuentra regulada en el Artículo 10 de la Ley de Bancos; sin embargo, el hecho de que para su autorización se deben observar los mismos trámites legales y reglamentarios requeridos para el establecimiento de un nuevo banco, nos lleve a pensar que su trámite prolongado haría impráctico el objetivo de evitar pánicos financieros.



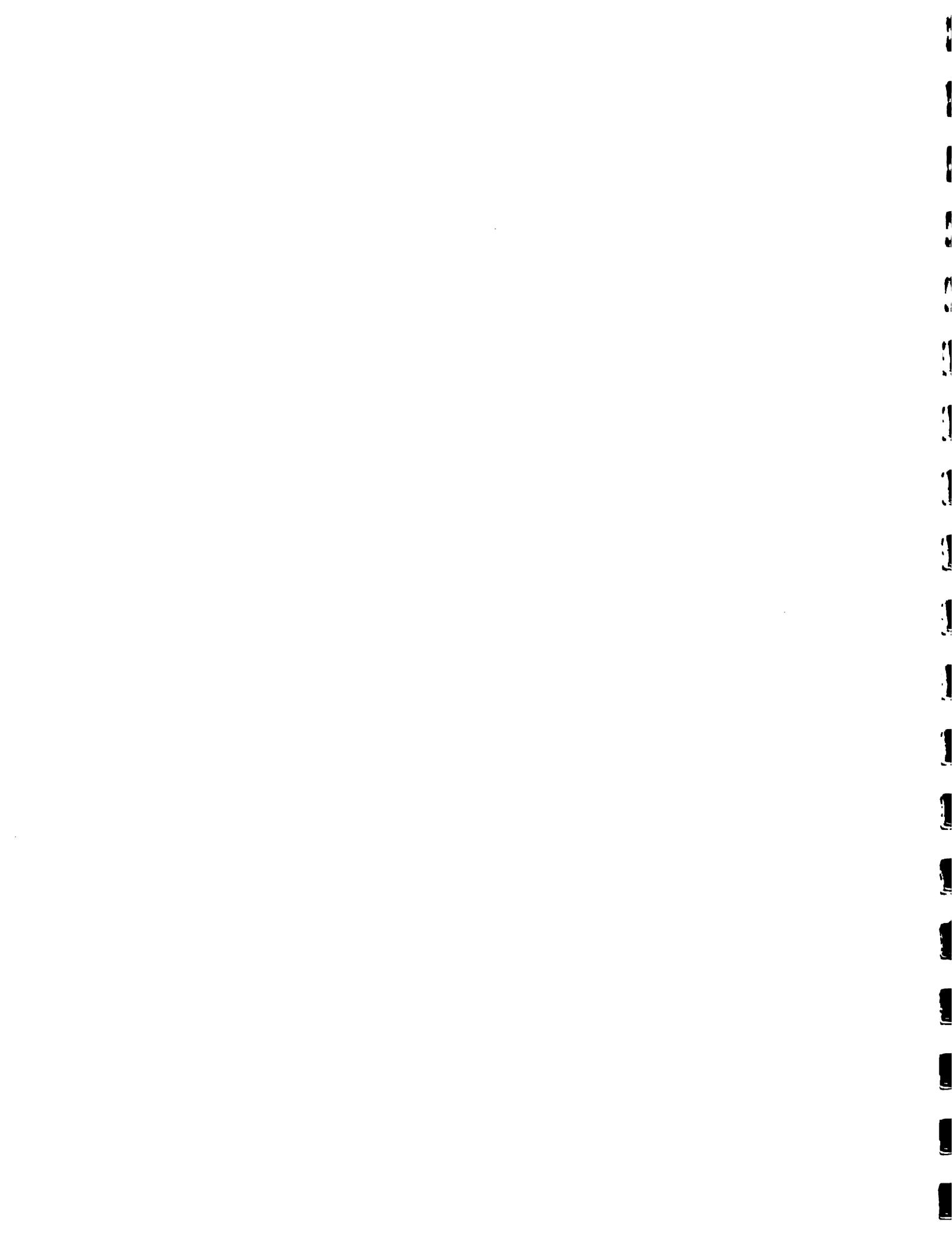
Neutralidad del sistema jurídico

En la Legislación de Guatemala cuando en los tribunales se ventilan juicios por deudos bancarios, los jueces en base a varias disposiciones jurídicas, tienen la facultad en casos de ejecución de fijar el monto de las amortizaciones, el plazo de la nueva obligación y de rebajar los intereses. Asimismo, los procedimientos legales, además de complicados son muy lentos y las ejecuciones muchas veces duran varios años. Dichos aspectos estimulan conductas de morosidad en los usuarios del crédito bancario; además que en condiciones de competencia, la reducción drástica de los intereses, estaría provocando pérdidas al sistema bancario. En este sentido, como tales prácticas estarían erosionando la solvencia bancaria, se recomienda que se hagan los estudios pertinentes, de manera que la administración de justicia no se convierta en un factor de riesgo para el desarrollo y modernización del sistema financiero nacional.

Supervisión bancaria

A la luz de la búsqueda de la modernización y transparencia financiera se hace necesario que una institución como la Superintendencia de Bancos, pueda responder al reto del cambio, mejorando unos procedimientos y entrenando a su personal, para las nuevas tareas que las propias condiciones de desarrollo del sistema financiero, estén requiriendo en su momento, de manera que los métodos y regulaciones se desarrollen en forma significativa en varias áreas, que deberán ir a la par del proceso de liberalización financiera, con el objeto de supervisar en forma oportuna la liquidez y solvencia bancaria; así como que puedan prever los riesgos en que cada entidad podría incurrir, para poder aplicar correctivos necesarios.

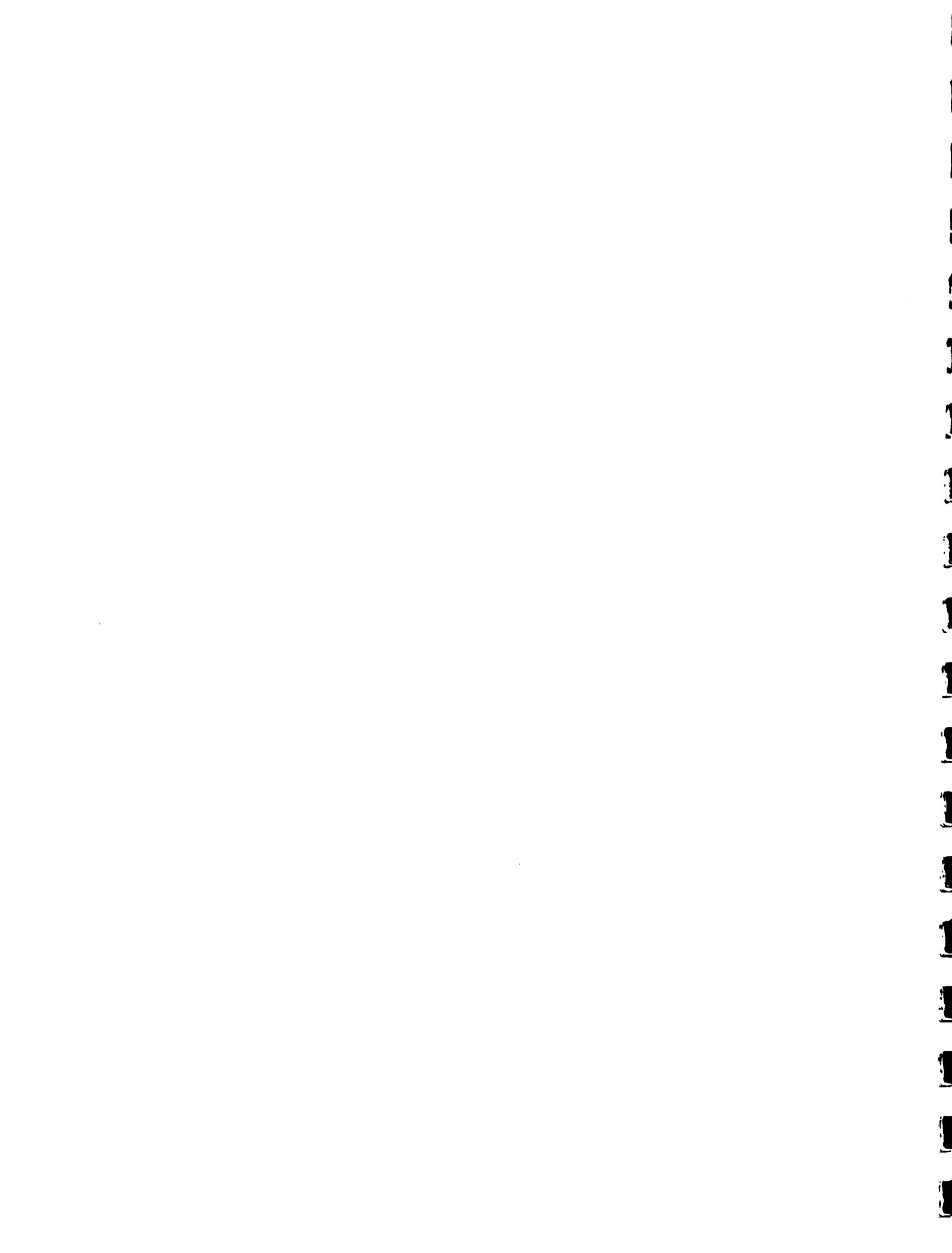
Un aspecto que debería revisarse son las funciones asignadas a la Superintendencia de Bancos, las cuales están contenidas en la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, que como se dijo en otros capítulos, se acerca ya a los cincuenta años de vigencia; y como es natural sus regulaciones giran en torno a aspectos económicos; en tanto que la nueva legislación, debería contener regulaciones que previeran desequilibrios financieros que pudieran poner en riesgo al sistema financiero en



su conjunto, la cual debería incluir mecanismos sobre valuación de riesgos de activos, especialmente lo relacionado con la cartera; así como legislar respecto a la carta relacionada. En este sentido, es importante tomar la experiencia de países como Chile, que recientemente ha legislado en este campo.

Finalmente, otro aspecto que hay que desarrollar es lo que respecta al papel del ente fiscalizador, dotándolo de la fuerza coercitiva suficiente de manera de desestimular cualquier práctica distorsionante que se pudiera dar al interior del sistema financiero. En este sentido, la Superintendencia de Bancos debería tener como parte de sus funciones, la aplicación de multas inmediatas, para aquellas instituciones que incurran en prácticas financieras insanas, las cuales se ejecutarían con cargo a las cuentas que dichas instituciones tuvieran en el Banco de Guatemala, pero por supuesto, para las mismas cabrían recursos de apelación con carácter perentorio.

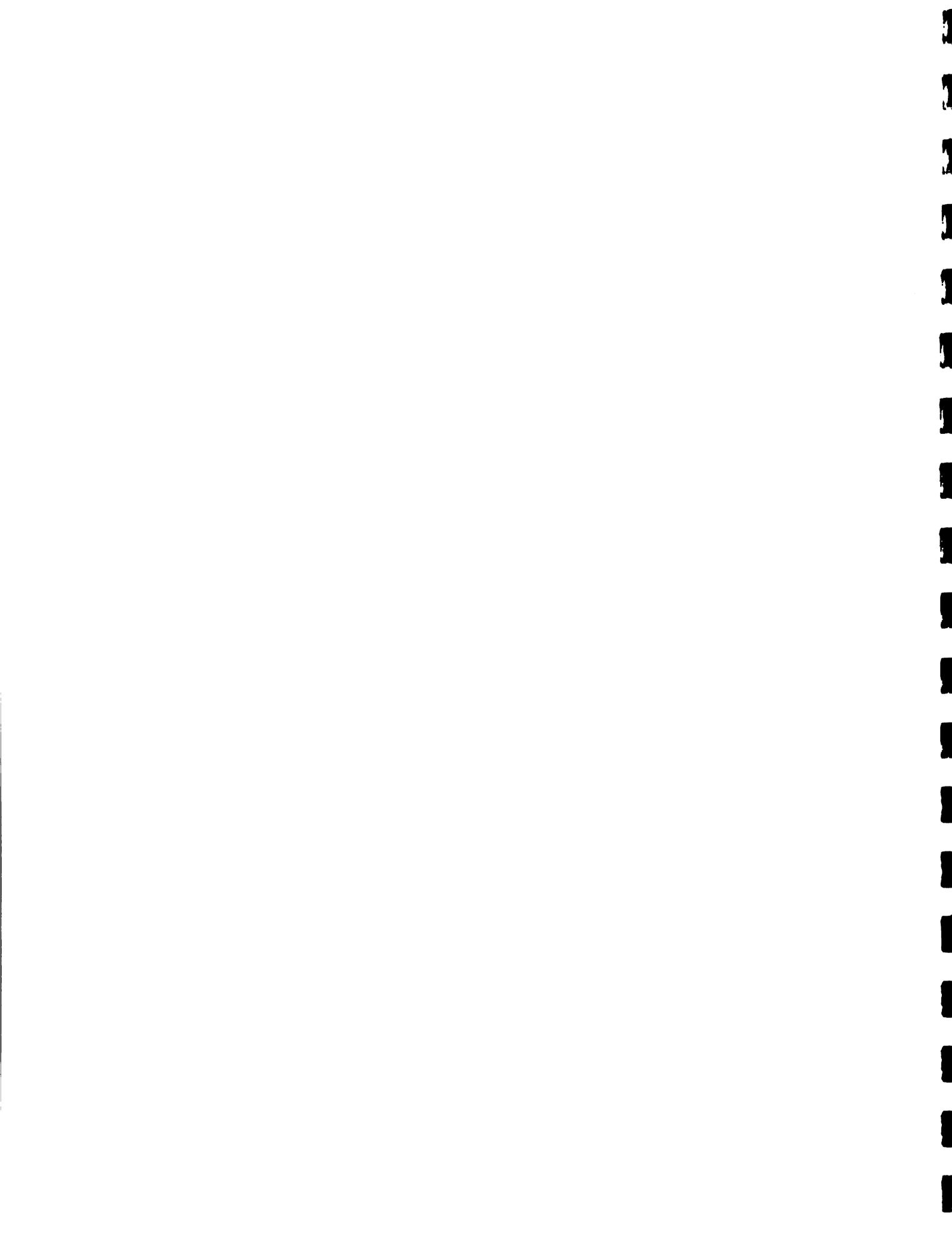
Lo anterior, eliminaría los procedimientos de apelación que actualmente pueden durar varios años, al cabo de los cuales, la multa o sanción dejan de ser mecanismos efectivos de desestimulo a las actividades que ríen con la correcta aplicación de las normas contables.



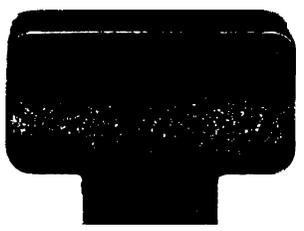
VI

Bibliografía

- › Banco de Guatemala: a) Memorias de Labores, varios años; b) Leyes Bancarias y Financieras de Guatemala, 1981; c) Resoluciones de Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia, varios años.
- › Banco Mundial, "Guatemala, Misión Sector Financiero", 1988.
- › Costa C., Rosanna, "Política Monetaria en Chile, 1982-1989", Septiembre, 1989.
- › Harberger, Arnold C. y Fontaine, Ernesto R., "Lineamientos de Política Económica y Social para Guatemala", 1991-1995. Junio, 1990.
- › Protasi, Juan Carlos, "Aspectos Macrofinancieros que Afectan la Asignación de Crédito en Guatemala", Marzo, 1990.
- › Samuelson, Paul A., "Economía", 1988.
- › Superintendencia de Bancos. a) Informe Conjunto No. 51097; DT-I-21- 90; 23-90; S-90-039 y AJD-04-B -90, Enero, 1990; b) Recopilación de las principales disposiciones vigentes, relacionadas con los bancos del sistema, sociedades financieras, almacenes generales de depósito. 1988.



- › **Volcker, Paul A. "Pueden los Bancos Centrales Estabilizar los Precios y la Situación Financiera", Boletín del FMI. Noviembre, 1990.**



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

1a. Avenida 8-00, Zona 9 - Apartado Postal: 1815 - Guatemala, C. A., 01901 - Teléfonos: 316304, 326306 y 346903 - Fax: 326795