



# Funciones Regulatorias del Banco Central de Bolivia<sup>1</sup>

Juan Antonio Morales<sup>2</sup>

**E**sta exposición me referiré a las funciones regulatorias del Banco Central de Bolivia, para lo cual dividiré mi texto en los siguientes puntos: 1) Antecedentes; 2) El ámbito de la regulación, que es muy limitado y que abarca los aspectos del encaje legal, la posición cambiaria, el sistema de pagos y el acceso a las líneas o ventanillas de liquidez del Banco Central; 3) La función de vigilancia del Sistema Financiero del Banco Central, que es separada de la Superintendencia de Bancos y tiene algunas características que le son propias por el tipo de información que se maneja; y 4) El Comité de Normas Financieras de Prudencia, que es una innovación en la legislación boliviana y significa un mecanismo de coordinación de los entes reguladores entre sí y con Banco Central.

## 1. Antecedentes históricos recientes

La historia de la regulación boliviana para el sistema financiero ha sido muy dinámica en los últimos diez años. Quisiera dar algunos puntos de referencia para poder entender luego dónde se ubica el Banco Central como ente regulador y las funciones que pueda tener.

El Banco Central de Bolivia y la Superintendencia de Bancos se crearon en 1928 como entidades separadas y así trabajaron hasta 1971 cuando la segunda institución fue absorbida por la primera en su Gerencia de Fiscalización. Pero, en 1987 la Superintendencia de Bancos retoma su independencia, lo cual es sancionado posteriormente por la Ley de Bancos y Entidades Financieras de 1993. Esa Ley -ésta es una

referencia para lo que abordaré después-, contiene un capítulo entero dedicado al Banco Central, incluyendo normas relativas a su funcionamiento.

Para los fines de esta exposición señalaré que la Ley de Bancos asigna a la Superintendencia tanto la regulación prudencial como la supervisión del Sistema Financiero. Las competencias de regulación y de supervisión estaban en la Superintendencia de Bancos. La Ley de 1993 está inspirada en los principios de Basilea y constituye una pieza fundamental de la normativa del Sistema Financiero.

Antes de continuar, se debe recalcar que el Sistema Financiero Boliviano está constituido por Bancos y Entidades Financieras no Bancarias, aunque creo que la denominación de no bancarias no es la más apropiada, pues en realidad son entidades cuasi bancarias y en ellas se incluyen las Mutuales de Ahorro y Préstamo para Vivienda, algunas Cooperativas de Ahorro y Préstamo y los Fondos Financieros Privados.

Para los temas que trataré más adelante es importante mencionar que la distinción no se la hace desde el punto de vista de la propiedad sino desde el punto de vista de las operaciones, ya que las entidades no bancarias no participan en el Sistema de Pagos al no permitírseles manejar cuentas corrientes ni saldar sus posiciones usando cuentas en el Banco Central, como es el caso de los Bancos.

La legislación bancaria fue modificada una vez más con la Ley del Banco Central de Bolivia de 1995, en la cual se deroga completamente el capítulo referido al Banco Central de la Ley de

Bancos de 1993 y lo sustituye con un cuerpo legal más preciso y detallado que hace del instituto emisor una entidad de carácter autárquico con un alto grado de autonomía política y económica.

La Ley atribuye al Banco Central la competencia de ser órgano rector del sistema de intermediación financiera, con facultades normativas especializadas y de aplicación general. De acuerdo con la Ley de 1995, le corresponde al Banco Central dictar normas de aplicación general en el sistema financiero mediante resoluciones de Directorio. En otras palabras, la regulación pasa de la Superintendencia de Bancos hacia el Banco Central. Más precisamente, se le devuelve al Banco Central una clara competencia de regulación, incluyendo la de normas de prudencia para el Sistema Financiero. En ejercicio de esta facultad, el Directorio del BCB emitió, entre principios de 1997 y mediados de 1998, un número muy importante de disposiciones prudenciales.

Con la Ley de 1995 se separaba claramente la regulación, que quedaba a cargo del BCB, de la fiscalización y del poder sancionatorio que se mantenían en la Superintendencia de Bancos. De esta manera, se respetaba un principio considerado fundamental en la tradición del Derecho Administrativo boliviano, referida a la existencia de una diferencia clara entre el regulador y el fiscalizador.

El contraargumento a esta posición, que se presentó en 1998 y que fuera aceptado parcialmente por el BCB, era que la separación de las funciones de regulación y fiscalización conducía a soluciones subóptimas. El argumento de fondo era que nadie conocía tan bien el Sistema Financiero como los fiscalizadores, lo que les daba una ventaja en términos de regulación. Además, se tenía el ejemplo de varios países con Superintendencias separadas de sus Bancos Centrales, donde la regulación era atribución de las primeras. Es el caso de Alemania, Chile y Colombia entre otros.

Existen otras ambigüedades y dificultades desde el punto de vista legal que quiero mencionarlas, que seguramente se presentaron también en otros países. Estas dificultades, vale tanto para Superintendencias como para Bancos Centrales, se refieren a la emisión de normas de prudencia que pueden traspasar atribuciones e incursionar en competencias que son más bien del Poder Legislativo. Aún si las normas de los Bancos Centrales y Superintendencias están subordinadas jerárquicamente a instrumentos legales, como son las Leyes y Decretos Supremos, persiste siempre la sospecha de que el regulador esté interfiriendo en competencias que son legislativas.

La Ley de Propiedad y Crédito Popular, PCP, de 1998 cambia otra vez el marco legal de

regulación y la entrega a un nuevo cuerpo: el Comité de Normas Financieras de Prudencia, CONFIP, conformado por el Presidente del Banco Central, el Viceministro de Asuntos Financieros del Ministerio de Hacienda y por los Superintendentes de Bancos y Entidades Financieras, y de Pensiones Valores y Seguros. El CONFIP es esencialmente instancia de coordinación de los entes reguladores y supervisores de los distintos mercados financieros. Emite regulaciones que son dados a conocer a los mercados en los cuales se aplican mediante resoluciones administrativas de las superintendencias respectivas.

El Comité de Normas Financieras de Prudencia, en parte copiado del sistema inglés (Financial Services Authorities) en el cual una sola entidad supervisa todos los mercados financieros con el criterio de que todas las fronteras entre los mercados financieros se están diluyendo. Antes se podía hablar de mercado bancario, mercado de valores, etc, pero en la actualidad todos estos mercados constituyen uno solo, y esa es la razón principal para el funcionamiento del CONFIP.

La Ley PCP de 1998 recorta de manera muy significativa la competencia regulatoria del Banco Central, después de la ley de 1995 que le dio amplios poderes al BCB; sin embargo, la Ley de 1998 no reduce la capacidad de iniciativa del BCB para proponer al CONFIP regulaciones prudenciales. Más aun, el BCB continúa siendo la única autoridad monetaria, cambiaria y del sistema de pagos. Con todo, cabe mencionar que el fuerte impulso que en materia de regulación tuvo el BCB entre el 97 y el 98 disminuyó casi completamente luego de la promulgación de la Ley PCP.

Las competencias del Banco Central se confinan a temas que tiene sobretodo incidencia en la política monetaria, particularmente en los mercados de liquidez. No todas estas regulaciones son químicamente puras, muchas veces tienen implicaciones en los aspectos prudenciales, si bien son esencialmente normas para los mercados de liquidez tienen fuertes implicaciones prudenciales.

## 2. Normas referidas al Encaje Legal

Las entidades financieras bolivianas están obligadas a mantener una fracción de sus depósitos como encaje legal. El BCB es el depositario del encaje legal y de otras reservas líquidas del Sistema Financiero. Estas normas tienen implicaciones prudenciales en la medida en que contribuyen a garantizar al público la recuperación de sus depósitos. Sin embargo, los efectos monetarios del encaje legal de lejos son más importantes, especialmente después de las reformas introducidas en 1997.

Con estas reformas se sustituye al encaje, que tenía tasas diferenciadas por plazos y monedas, con un promedio del 12% constituido en efectivo y por títulos ad-hoc emitidos por el BCB, por un sistema de tasas uniformes de encaje por plazos y monedas con algunas excepciones para los depósitos de muy largo plazo. Los depósitos exentos de encaje son aquellos con plazos mayores a dos años para moneda extranjera y un año para moneda nacional. Es muy importante señalar que el encaje en efectivo se limita al 2%; el resto debe ser constituido por títulos con rendimientos de mercado de alta seguridad y liquidez. Los títulos para constituir el encaje de depósitos en moneda extranjera deben ser también extranjeros. De facto, estos títulos constituyen reservas internacionales de los propios bancos, de manera similar sucede con las reservas del Banco Central. Para depósitos en moneda nacional, el requerimiento es constituir el encaje en títulos del Tesoro General de la Nación.

Con los títulos se constituye un fondo llamado Fondo de Requerimiento de activos Líquidos (RAL). El RAL en moneda extranjera está administrado por fideicomisarios extranjeros seleccionados competitivamente por el BCB en consulta con la Asociación Nacional de Bancos ASOBAN. El fondo con títulos en moneda nacional está en fideicomiso en el BCB.

Lo que subraya el carácter monetario de la reforma del encaje legal es que las entidades financieras pueden prestarse automáticamente del BCB hasta 40% del monto depositado en su Fondo RAL, con la garantía de los activos del mismo. Con algunas condiciones pueden prestarse 30% más. En resumen, las entidades financieras pueden prestarse con la garantía de sus activos constituidos en el Fondo RAL hasta el 70% del monto que poseen en ese Fondo.

El BCB aplica una tasa de interés que está en correspondencia con su tasa para operaciones en reporto. De hecho, tanto la tasa de reporto como la tasa de créditos con garantías del Fondo RAL constituyen indicadores muy importantes de las condiciones monetarias de la economía.

## 3. Normas sobre Posición Cambiaria

Es un segundo tema de regulación del BCB. Normalmente la posición cambiaria es más bien un tema de regulación prudencial, por lo que podría corresponder al CONFIP. Pero, por la alta dolarización de la economía boliviana las normas de posición cambiaria pueden tener implicaciones monetarias muy importantes. Desde el punto de vista de la regulación prudencial la pertinencia de la posición cambiaria apareció muy claramente durante la crisis asiática. Basilea le da mucha importancia



a la norma de que los bancos tengan que estar calzados por monedas.

La regla general de posición cambiaria es simple en apariencia. Los activos y pasivos de los bancos deben estar calzados por monedas, es decir, el valor de los activos en dólares debe ser igual al de los pasivos en dólares. Una regla simétrica se aplica a los activos y pasivos en moneda nacional. Esta regla es aplicada en Bolivia con excepciones. Estos vienen de la tolerancia para sobrecompra en las dos monedas, es decir, las instituciones financieras pueden tener, dentro de determinados márgenes, más activos que pasivos en cualquiera de las dos monedas.

En la actualidad las entidades financieras pueden mantener una posición sobrecomprada en moneda extranjera desde un 80% de la diferencia entre su patrimonio contable y el monto de inversión en activos fijos, siempre que esta diferencia sea positiva. Podrán mantener una posición sobrecomprada en moneda nacional hasta 20% del patrimonio contable. Las regulaciones anteriores no permitían posiciones sobrecompradas en bolivianos, pero el BCB encontró que este hecho discriminaba contra el uso de bolivianos y por ello se cambió la norma.

La regla de calce de monedas para las entidades financieras tiene por objetivo limitar los riesgos de fuertes fluctuaciones de tipo de cambio sobre el patrimonio del banco. Sin embargo, por evitar el riesgo cambiario se puede caer en riesgo crediticio, como se vio claramente durante la crisis asiática, en la medida en que los clientes de los bancos puedan no tener una posición calzada entre sus activos y pasivos en moneda extranjera, o entre sus ingresos y egresos por moneda. Este es un tema que está recibiendo creciente atención.

La regla de calce de monedas podría tener implicaciones en la demanda por moneda nacional. Hasta antes del cambio del reglamento, en 1998, una tolerancia muy grande para las posiciones sobrecompradas en moneda extranjera, acompañada de la imposibilidad de posiciones sobrecompradas en moneda nacional, discriminaba en contra del uso de bolivianos, lo que fue juzgado como indeseable por el BCB.

#### 4. La reglamentación del sistema de pagos

En cuanto al sistema de pagos, la Ley PCP de 1998 le faculta al BCB la formulación de políticas para el sistema de pagos. Con la expansión de la banca y con las innovaciones tecnológicas en computación y sobre todo en la transmisión electrónica de datos, la temática de los sistemas de pagos ha adquirido una gran relevancia en el mundo entero. Los sistemas de pagos pueden emplear instrumentos muy simples, como los

billetes, luego cheques y transferencias electrónicas. Con la expansión de los sistemas bancarios y con la expansión de las telecomunicaciones y de la tecnología de información, las transferencias electrónicas de pagos han adquirido cada vez mayor importancia. Esto es cierto especialmente para transacciones de alto valor y está sucediendo a nivel nacional, regional e internacional.

Por otra parte, muchas operaciones, especialmente entre bancos, se liquidan con sus cuentas en el BCB. Una reglamentación para la seguridad de estas transacciones es necesaria. Así se puede evitar que los bancos caigan en una situación en la que no puedan compensar sus saldos deudores con otros bancos al final del día. De acuerdo con la legislación boliviana, una entidad financiera que no puede compensar sus saldos hasta finalizar el día y se queda como deudor incurre en cesación de pagos, que es causal de liquidación. Si se tiene un banco que no puede cubrir su posición deudora y si es que no está todo listo para la liquidación del banco, el Banco Central tiene que acudir a su rescate, creándose serios problemas de daño moral.

Los riesgos de cesación de pagos han estado siempre presentes, pero sus efectos pueden ser mucho mayores que en el pasado por el incremento sustancial, tanto en el volumen como en el número y la velocidad de las transacciones. En particular la cesación imprevista de pagos de un banco puede ocasionar cesaciones de pago en cascada en el resto del sistema. Por un mal funcionamiento del sistema de pagos se crea un riesgo sistémico.

La mayor parte de los países, también nosotros, ha estructurado su sistema de pagos en tres grandes categorías:

- 1) Sistemas de pagos de alto valor, que involucra normalmente operaciones interbancarias, y de la banca privada con el Banco Central o con el Tesoro General de la Nación. La mejor práctica parece darse con la liquidación bruta de pagos en tiempo real, conocida en inglés por su abreviación RTGS. En liquidación bruta todo pago es final, sin cláusulas suspensivas y sin compensaciones con deudas que pudiesen los bancos receptores con el banco pagador.
- 2) Cámaras de compensación de cheques, que efectúa la compensación de cheques girados sobre un banco contra cheques de los cuales es beneficiario. La acreencia neta resultante se liquida recurriendo a la cuenta corriente que el banco mantiene en el BCB.
- 3) Por último el sistema que en inglés se dice ACH, Automatic Clearing Houses, de transacciones automáticas sobre base neta entre el Tesoro y los bancos privados

corresponsales. Una operación importante de este tipo es, por ejemplo, el pago de salarios a la administración pública.

#### 5. Las ventanillas de liquidez del Banco Central

El acceso a las líneas de liquidez del BCB es muy reglamentado. La consideración principal es que el BCB es prestamista de última instancia. Esta facilidad, conjuntamente con un fondo de garantía de depósitos forma una red de seguridad para el sistema financiero. La idea fundamental es que esta red de seguridad preserve el sistema de pagos y limite los riesgos de crisis sistémica. De paso se ha de reiterar que es de gran importancia para el sistema que se apruebe la Ley del Fondo de Garantía de Depósitos, cuyo proyecto está en el Congreso Nacional

En sus ventanillas de liquidez, el BCB tiene créditos automáticos mediante operaciones de reporto y de liquidez con garantía del Fondo RAL. Para problemas de liquidez más persistentes el BCB tiene una ventanilla de liquidez condicionada a: a) instituciones que participan en el sistema de pagos, es decir bancos; b) a instituciones solventes; y c) con garantía de cartera de la mejor calidad, en proporción dos a uno del monto del préstamo solicitado. Se quiere que la liquidez sea de apoyo solamente a entidades solventes. Para esta calificación juega un rol importante la Superintendencia de Bancos.

El BCB por ley no puede obtener información sobre la cartera de los bancos, pero utiliza información proveniente de la Superintendencia de Bancos que sirve para analizar todo el sistema y el BCB efectúa análisis de sensibilidad ante problemas de liquidez y de solvencia.

#### 6. Conclusión

Concluyo mencionando que es necesario estabilizar la legislación, hemos visto que a lo largo de los años hubo muchos cambios, especialmente durante los años '90, lo que no es muy deseable. Pero, estabilización no quiere decir inamovilidad, el país tiene que ir acercándose cada vez más a normas internacionales de prudencia, de sistemas de pagos, de manejos de la liquidez. Esta debe ser una posición política muy clara ■

1 Exposición realizada en el Seminario Internacional sobre Regulación y supervisión Financiera: Avances y Perspectivas en América Latina y el Caribe, en Santa Cruz de la Sierra, junio 2000.

2 Juan Antonio Morales es Presidente del Banco Central de Bolivia.