

La banca boliviana necesita un Seguro de Depósitos


José Silvio Sevilla Paz Soldán

Las diversas crisis bancarias que azotan al mundo, sin duda, constituyen la característica más dramática de la economía en los años recientes. Dentro de este historial de incertidumbre e inestabilidad permanentes, los problemas considerados como los más severos se dieron en las décadas del '80 y del '90. Es así que, en 1996, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estimó que alrededor de 130 países habían registrado crisis bancarias desde 1980 y que entre 30 a 40 todavía podían continuar en esta situación, acentuada por efectos de la crisis internacional de los últimos años.

El costo que representa para los presupuestos gubernamentales resolver estas crisis ha sido muy alto. Claro está que éste no representa el costo real neto que incluye los costos administrativos, las consecuencias de la desviación de la política macroeconómica ante la profundización de la crisis, así como las implicaciones para la eficiencia de la intermediación financiera orientadas al apoyo de instituciones en quiebra o en riesgo de ella. Esta situación que también enfrenta Bolivia, requiere de propuestas que ayuden a superarla en el marco de la experiencia internacional y las condiciones propias del país.

El rol de los bancos

En este contexto, las entidades bancarias definidas, según la Ley de Bancos y Entidades Financieras, como entidades autorizadas para realizar intermediación financiera y prestar servicios financieros al público, sin duda alguna, juegan un papel importante.



Garantiza los depósitos y eleva la confianza de los clientes; fortalece el sistema de regulación bancaria haciéndolo más eficiente y eficaz; evita que las pérdidas de las quiebras bancarias se transfieran al TGN -al pueblo-. En EEUU cubre hasta \$us100 mil, en Argentina hasta \$us30 mil... en Bolivia podría cubrir hasta \$us5.000 - 90% del universo de los depositantes-.

Así, la evolución y el ritmo de crecimiento de la economía se refleja, por ejemplo, en las captaciones del sector bancario que en 1988 registraron 463 millones de dólares estadounidenses y en 1999 subieron hasta 3.569 millones. Este hecho ha originado que la banca amplíe el ámbito de sus servicios y, por ende, de sus riesgos. Empero, este comportamiento disminuye desde 2000 (0,54 por ciento respecto de 1999, y 7,92 por ciento en 2001 respecto de 2000). El achicamiento del sistema de depósitos (las captaciones en 2000 fueron 3.550 millones de dólares y en 2001 sólo 3.269 millones), captaciones y operaciones bancarias –en general– se explica por efectos macroeconómicos que responden a entornos internos y externos.

Talón de Aquiles

Captar depósitos y otorgar préstamos son los servicios más relevantes de las entidades bancarias; sin embargo de su importancia –en Bolivia– ambas operaciones no cuentan con un sistema adecuado de un seguro que garantice y eleve la confiabilidad del cliente.

La captación de depósitos no produce, para las entidades financieras, beneficios en forma directa. Empero, ésta es una actividad de gran importancia, pues es el origen y la fuente que provee los fondos necesarios para ser prestados o invertidos, así el proceso de intermediación genera un ingreso neto para el banco denominado *spread*.

En general, los depósitos pueden ser captados bajo diversas modalidades, cuyas principales variables son:

- El plazo con el cual han sido constituidos.
- La moneda en la que se constituyen y la forma que adoptan (en moneda nacional, extranjera con o sin cláusula de mantenimiento de valor y en moneda extranjera).
- El costo de los mismos (intereses).

Sin embargo, las quiebras de algunos bancos del país (consecuencia de diferentes prácticas ilegales que se presentaron en el sistema financiero) generaron pérdidas millonarias de activos y pasivos. En estas pérdidas, por su incidencia económica y social, destacan los depósitos del público. Dichas pérdidas fueron asimiladas por el Banco Central de Bolivia (BCB), para luego ser transferidas al Tesoro General de la Nación (TGN). Esta modalidad de asumir pérdidas por parte del Estado corresponde al Seguro de Depósito Implícito (SDI), forma que se aplica usualmente en Bolivia.

Tarea necesaria

Las consecuencias que desatan los procesos descritos son negativas, pues la incertidumbre se apodera de la economía nacional y afecta a su estabilidad. Este hecho –en Bolivia– exige que el sistema bancario y las entidades de regulación y supervisión, coordinen acciones para implementar un sistema de Seguro de

Depósitos Explícito (SDE) y, al mismo tiempo, realicen un adecuado control, regulación y supervisión bancaria para que éste sea considerado como un instrumento de:

- Regulación bancaria que fortalezca un sistema financiero sano y eficiente.
- Alerta temprana, a fin de que los problemas sean corregidos a tiempo.
- Un instrumento que eleve la confiabilidad de los ahorristas y otros depositantes de valores en el sector bancario nacional.

Si se tiene la idea clara de que un sistema bancario estable es un soporte importante para el crecimiento de la economía que favorece el cumplimiento de las metas de desarrollo nacional, entonces urge dotar a la economía nacional de herramientas que coadyuven a fortalecer un sistema de regulación bancaria eficiente y eficaz. La implementación de un Seguro de Depósito Explícito en el sistema bancario nacional, sin duda alguna, es una de ellas, más si se considera que las quiebras de algunos bancos privados en los 10 años recientes, además del costo económico generaron desconfianza del público en general y afectaron el ahorro de las familias a mediano y largo plazo. En este sentido resulta importante implementar un mecanismo de protección de depósitos explícito que llegue a la mayoría de los depositantes.

¿Qué es el Seguro de Depósitos?

Es un sistema de protección de los depósitos por una institución pública o privada que “implícita” o “explícitamente” garantiza la devolución de dichos depósitos en caso de quiebra bancaria. En Bolivia, el BCB – durante los procesos de liquidación ocurridos en los últimos años– ha sido la institución que canalizó la devolución de los depósitos al público, respondiendo, así, como un Seguro Implícito de Depósitos.

El BCB tiene una relación de crédito neto al sector financiero a través de los créditos de liquidez y de los depósitos de encaje legal. La manera como funciona el concepto de prestamista de última instancia es semejante a la de un seguro en el que el Banco Central recibe contribuciones en proporción de los depósitos mantenidos por el sector privado en los bancos comerciales, en retribución brinda seguridad al sistema, al atender situaciones de iliquidez temporales en un banco específico o al garantizar los depósitos del sector privado en situaciones extremas, como quiebras y corridas bancarias. Conceptos respaldados por su Ley N° 1670 (31/10/1995).

Las quiebras bancarias, de los últimos 10 años, son *per se* razones más que suficientes para evitar el costo social que representa el cierre de un banco y, desde luego, para que no sean los recursos del Tesoro General de la Nación (TGN) los que paguen los resultados de ineficientes administraciones bancarias ■

La captación de depósitos no produce, para las entidades financieras, beneficios en forma directa. Empero, ésta es una actividad de gran importancia, pues es el origen y la fuente que provee los fondos necesarios para ser prestados o invertidos, así el proceso de intermediación genera un ingreso neto para el banco denominado *spread*.



Información, SDI y riesgos

El Seguro Implícito es un mecanismo por medio del cual el Estado –a través de sus instituciones– asume el compromiso implícito de devolver los depósitos del público, total o parcialmente en el caso de quiebra o intervención de una entidad financiera.

En muchas ocasiones los activos de las entidades financieras en quiebra no cubren –en su integridad– los costos de la liquidación, lo que genera incertidumbre sobre la devolución del total de los depósitos así surge el pánico en los depositantes. Este estado psicológico se expande y genera corridas de depósitos lo que puede ampliar el riesgo del efecto contagio o “dominó” al sistema financiero, que puede generar la quiebra de varias entidades, por más solventes que sean, por falta de liquidez inmediata para responder al requerimiento urgente de los depositantes. Ante esta situación la rápida respuesta del Estado ha sido asumir la diferencia a través del SDI.

Riesgo moral del SDI

La experiencia muestra que, por lo general, el asegurador implícito de depósitos devuelve los depósitos en su integridad, factor que genera –en algunos casos– que los depositantes no tengan incentivos para monitorear a sus bancos confiados en la seguridad de la recuperación de sus fondos; por otro lado provoca que los dueños y administradores de los bancos operen con activos de mayor riesgo.

Adicionalmente, el carácter discrecional de un esquema implícito provoca que el ente regulador busque su beneficio propio en lugar del beneficio de los ahorristas postergando los procesos de liquidación dejando, con ello, que el patrimonio de instituciones insolventes vaya mermando. Esta situación crea incentivos en los bancos para incurrir en actividades altamente riesgosas para tratar de salvar la entidad. Estas si tienen éxito recuperan el capital, caso contrario no representan ninguna pérdida adicional al casi inexistente capital.

Este escenario con depositantes despreocupados, banqueros propensos al riesgo y reguladores indulgentes, explica, por un lado, por qué los costos de las liquidaciones son generalmente enormes para el Estado en el corto y mediano plazo y, por el otro, que esa situación genera un riesgo sistémico que puede afectar a la estabilidad de la economía de cualquier país.

Perfil del Seguro de Depósitos Explícito (SDE)

El Sistema de Seguro de Depósitos Explícito es un sistema formalizado de protección de depósitos del público que –en la mayoría de las modalidades estudiadas– se nutre del aporte de las entidades del sistema financiero. Éste genera diferentes incentivos al resto del sistema financiero.

El SDE, en primer lugar, estructura un fondo de reserva que es utilizado para asegurar la devolución de depósitos del público en caso de una situación problemática. Su constitución es gradual a efecto de esparcir el costo sobre las entidades participantes a lo largo del tiempo. Asimismo, busca reducir costos al Estado por la devolución de éstos; y por último, al garantizar la devolución de las obligaciones del público, reduce el riesgo sistémico de corrida de depósitos y favorece a la estabilidad macroeconómica del país.

Ventajas

La aplicación de un SDE representa una ventaja importante con respecto a un SDI, porque:

- Opera sobre la base de reglas y procedimientos establecidos, definidos –con toda claridad– en la legislación correspondiente, reduciendo la discrecionalidad y las ocurrencias que se darían bajo un SDI.
- Otorga protección a las autoridades frente a presiones políticas, y promueve el retiro forzoso, pero más expedito y ordenado, de las instituciones bancarias en problemas por parte de los supervisores bancarios y de las autoridades que administran el seguro de depósitos.
- Hace más transparente el costo de resolver la quiebra o rehabilitación de un banco, al establecerse un fondo específico para ello financiado por aportes de los propios bancos del sistema. Al contrario, en el caso de un SDI, el Banco Central o el Gobierno Central estarían obligados a proveer fondos necesarios para ese efecto. La obtención de fondos presupuestarios no sólo resulta ser un proceso político desgastador, sino que, además, retrasa la adopción e implementación de las medidas correctivas del caso.

Es importante mencionar que si se logra limitar la garantía a los pequeños depositantes, un SDE no tiene que aumentar, de forma indebida, el riesgo moral en el sistema.

Experiencias

Bajo características diferenciadas la mayoría de los países con sistemas financieros desarrollados aplican el Seguro Explícito. Así, el SDE –común en la mayoría de los países desarrollados– dentro de la región está vigente en Argentina, Chile, Perú, Colombia y México.

En el sistema de SDE la garantía se extiende hasta un límite determinado de depósitos; por ejemplo Estados Unidos garantiza depósitos hasta 100 mil dólares. En Latinoamérica este seguro se aplica cubriendo diferentes tipos de depósito (vista, ahorro, plazo, otros depósitos) en moneda extranjera o en moneda nacional, por ejemplo, Argentina cubre depósitos hasta 30 mil dólares estadounidenses.

La forma de financiamiento del Seguro de Depósito Explícito –en la mayoría de los países– es fija y anual, y se determina sobre la base del valor total de depósitos garantizados en el sistema financiero por año. En otros países la contribución se fija sobre la base de índices de riesgo, por lo tanto, la contribución varía para cada institución. Asimismo, ciertos países prefieren organizar su fondo de seguros en forma de administración de recursos del Banco Central o de la Superintendencia de Bancos; en otros, la supervisión del fondo del SDE está directamente bajo control del Banco Central y/o de la Superintendencia de Bancos.

Entre 1988 a 1999 –período caracterizado, sobre todo por la estabilidad económica– el sistema financiero boliviano tuvo importante crecimiento. Sin embargo, esa estabilidad fue interrumpida por la zozobra temporal generada en los momentos de intervenciones y liquidaciones de entidades financieras y los dos últimos años –2000 y 2001– por efectos de la crisis internacional. Por eso, se debe evaluar el SDE como una opción importante de respaldo a la estabilidad del sistema financiero y, por ende, a la economía nacional.

Información, SDE y riesgos

Sin embargo de los posibles beneficios de la aplicación del Sistema de SDE uno de los riesgos, se refiere a la relación de información entre los agentes económicos, ya que la misma no es simétrica. Es decir, existe información privilegiada por una parte, en detrimento de la posición y toma de decisiones de la otra.

La asimetría de información da lugar a que se forme una estructura de incentivos que distorsionan el adecuado funcionamiento del mercado. Típicamente estos incentivos son de riesgo moral y de selección adversa. El riesgo moral surge de la dificultad que se presenta por el lado de la parte menos informada de hacer cumplir a cabalidad los acuerdos que se establecen. Por otra parte, la selección surge debido a que los peores candidatos para realizar un contrato (quienes tienen incentivos para no cumplir con los acuerdos preestablecidos), en general, son los más interesados en celebrarlo, y la falta de información sobre la calidad de los malos candidatos y su alta predisposición para celebrar contratos, hacen que sean potencialmente elegibles.

Los banqueros, los ahorristas y los empresarios quisieran que el SDE cubra a todos los depositantes; empero, esta posición lo único que haría reforzar la imprudencia y liberaría a los grandes depositantes de su responsabilidad de evaluar el riesgo de los bancos, debilitando, de esta manera, la disciplina del mercado. Por estas razones el SDE debe tener un límite de la garantía de depósitos no superior al rango de los depósitos mayores a 5 mil dólares estadounidenses (más del 90 por ciento del universo de depositantes del sistema bancario nacional).

Finalmente, los beneficios de un SDE se garantizan en la medida en que los acompaña un claro marco regulatorio y una sana supervisión prudencial, cuya interacción genera eficiencia del organismo de protección de depósitos. Sin duda Bolivia lo necesita ■