



**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de Capacidad
Institucional y
Finanzas

Redes de seguridad financiera

**Aspectos conceptuales y
experiencias recientes en
América Latina y el Caribe**

Rosa Matilde Guerrero
Kurt Focke
Florencia Rossini

NOTAS TÉCNICAS

IDB-TN-121

Mayo 2010

Redes de seguridad financiera

Aspectos conceptuales y experiencias recientes en América Latina y el Caribe

Rosa Matilde Guerrero
Kurt Focke
Florencia Rossini



Banco Interamericano de Desarrollo

2010

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2010
www.iadb.org

Las “Notas técnicas” abarcan una amplia gama de prácticas óptimas, evaluaciones de proyectos, lecciones aprendidas, estudios de caso, notas metodológicas y otros documentos de carácter técnico, que no son documentos oficiales del Banco. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente a condición de que se indique que es una publicación del Banco Interamericano de Desarrollo.

1300 New York Ave. NW, Washington, D.C., U.S.A.

Contactos: Rosa Matilde Guerrero (ROSAG@iadb.org); Kurt Focke (KURTF@iadb.org)

Resumen*

La red de seguridad financiera

Es un conjunto de instituciones, procedimientos y mecanismos concebidos para mantener la estabilidad del sistema financiero. Sus componentes son:

- ❑ *Regulación prudencial y supervisión:* Sus objetivos son: incrementar la seguridad y solvencia de los sistemas financieros, establecer requisitos de capital en base a riesgos, mejorar la eficiencia de las entidades financieras, fortalecer la supervisión bancaria, y promover la transparencia de información.
- ❑ *Prestamista de última instancia:* Su objetivo es apoyar crisis momentáneas de liquidez de las instituciones financieras y reducir los problemas de riesgo moral que podrían provocar una crisis sistémica.
- ❑ *Esquema de resolución bancaria:* Su objetivo es resolver situaciones puntuales de instituciones financieras insolventes, preservar la totalidad o una parte de la institución y privilegiar el pago a los menores ahorristas o depositantes.
- ❑ *Seguro de depósitos:* Su objetivo es precautelar los intereses de los depositantes ante eventuales quiebras o cesación de pagos de las instituciones financieras.
- ❑ *Fondo de capitalización bancaria:* Su objetivo es apoyar financieramente a los bancos para fortalecer su solvencia.

Situación en la región:

- ❑ Varios países han avanzado hacia la constitución de redes de seguridad financiera. En algunos casos estos sistemas están en funcionamiento, mientras que en otros se encuentran en fortalecimiento o construcción.
- ❑ La mayoría de los países ha fortalecido su regulación prudencial y supervisión en sintonía con las recomendaciones del Comité de Basilea.

* Rosa Matilde Guerrero es Especialista Líder en Mercados Financieros de la división de Mercados de Capital e Instituciones del Banco Interamericano de Desarrollo. Kurt Focke es Jefe de División de la división de Mercados de Capital e Instituciones del Banco Interamericano de Desarrollo. Florencia Rossini es Investigadora y Consultora de Fit & Proper. Los autores agradecen de manera especial a Simón Cueva Armijos, Vicerrector de la UDLA y Consultor Internacional; Javier Bolzico, Consultor Internacional; y Ruth Arregui Solano, Ex Intendente General de la Superintendencia de Bancos y Seguros del Ecuador y Consultora Internacional, por sus valiosos aportes y contribuciones técnicas que permitieron fortalecer y focalizar pragmáticamente esta Nota, y a Luis Jiménez Galarza, Consultor Internacional del BID, por el apoyo técnico a la edición de esta nota.

1. Introducción

América Latina es la región del mundo con la más alta recurrencia de crisis bancarias en los últimos 30 años. Si bien algunas de estas crisis pueden estar inicialmente motivadas por factores externos, las debilidades intrínsecas de los sistemas financieros latinoamericanos han contribuido a magnificar sus efectos y comprometer su estabilidad. Adicionalmente, las crisis financieras deterioran la situación fiscal de los países y minan sus posibilidades de crecimiento económico y desarrollo a mediano y largo plazo. En este contexto, los avances en el fortalecimiento de los procesos de regulación y supervisión bancaria, y la aplicación de mecanismos de manejo de crisis resultan esenciales para mitigar los efectos de un eventual contagio sistémico, y han demostrado su importancia en la reciente crisis.

El establecimiento de una red de seguridad financiera (RSF) es considerado como un mecanismo integral para promover la estabilidad del sistema y contribuir así a la eficiencia de la intermediación financiera mediante la aplicación de un conjunto de buenas prácticas y reglas específicas. La RSF es parte importante de la arquitectura del sistema financiero de un país que requiere, además, un ordenamiento jurídico transparente, instituciones de supervisión y control efectivas, un entorno macroeconómico adecuado y seguro y sólidas instituciones financieras. Para contar con un sistema financiero estable y eficiente que sea un instrumento para el desarrollo económico y social, estas partes deben cumplir altos estándares de calidad e interactuar armoniosamente.

El diseño básico de una RSF se compone habitualmente de los siguientes elementos básicos: regulación y supervisión prudencial, prestamista de última instancia, esquema de resolución bancaria y sistema de seguro de depósitos.

En los últimos años, varios países de América Latina han optado por fortalecer los componentes de la RSF con el objeto de preservar sus sistemas financieros. En este contexto, aparecen experiencias diversas de aplicación, ya sea en economías con tipo de cambio flexible o como en el caso reciente de Ecuador, en economías dolarizadas.

La siguiente nota técnica tiene como objetivo describir el funcionamiento de una RSF y sus componentes, así como presentar casos recientes y buenas prácticas en esta materia. En América Latina y el Caribe, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco de Pagos Internacionales (BIS, Bank of International Settlements), el Comité de Supervisión Bancaria de

Basilea, el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han contribuido en la materia en los últimos años, para diseñar e implementar redes de seguridad financiera, tanto mediante publicaciones de buenas prácticas como mediante la elaboración y aplicación de programas de asistencia y capacitación hechos a la medida de cada economía.

Este trabajo se estructura de la siguiente manera. La Sección 2 aborda los aspectos conceptuales y explica el rol que tiene una red de seguridad financiera, al tiempo que analiza las razones que llevan a la constitución de la misma. La Sección 3 describe los distintos componentes de la red de seguridad financiera y la interrelación que existe entre ellos. La Sección 4 intenta relevar las experiencias de diseño de RSF en América Latina y el Caribe. Finalmente, en la Sección 5 se exponen algunas conclusiones y recomendaciones de aplicación, en base a lo discutido a lo largo del documento.

2. Aspectos conceptuales de la red de seguridad financiera (RSF)

Una posible definición de RSF

La red de seguridad financiera (RSF) es un conjunto de instituciones, procedimientos y mecanismos concebidos con el objeto de contribuir a mantener la estabilidad del sistema financiero y proteger la función de intermediación que desarrollan las entidades financieras y su papel en el sistema de pagos nacional. Específicamente, busca reducir la probabilidad de quiebras de entidades financieras y, cuando a pesar de todo estas ocurren, procura evitar el contagio a otras instituciones para salvaguardar la fortaleza del sistema. En consecuencia, una RSF funcionará correctamente si incentiva la disciplina de mercado, asegura bases sólidas en materia de regulación, supervisión y corrección temprana de dificultades, permite concentrar la mayoría de los costos de eventuales problemas de las instituciones financieras en sus accionistas y administradores, y cuenta con el apoyo de un marco legislativo apropiado.

Este esquema institucional de la RSF debe complementarse con instituciones de regulación y de supervisión que cumplan cabalmente con el Principio 1 de los “Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Eficaz” publicados por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. Además de independencia operativa y buen gobierno corporativo, es necesario que las instituciones de regulación y supervisión cuenten con recursos humanos

suficientes, adecuadamente capacitados y con esquemas de remuneración y plan de carrera acordes a sus conocimientos y responsabilidades¹.

En este sentido, toda red de seguridad financiera deberá funcionar en coordinación con otros organismos del Estado e integrada bajo un marco legal y de regulación adecuado. Es importante destacar que cada uno de los órganos (instituciones) del sistema debe tener sus funciones claramente definidas y contar con la autonomía funcional y presupuestaria necesaria para cumplir sus cometidos. La autonomía de las mencionadas instituciones es un requisito esencial para que cada una de ellas tenga la capacidad técnica, operativa y económica para cumplir con sus funciones cuando las circunstancias así lo requieran, así como coordinar con las demás entidades de ser necesario.

Ex ante, las instituciones financieras son responsables de llevar a cabo una gestión prudente y una sólida administración de riesgos. Ex post, la red de seguridad financiera se presenta como una sucesión de líneas de defensa que procuran mitigar los efectos sobre los usuarios de los servicios y el sistema financiero de los problemas de una o más instituciones financieras. De esta forma, la RSF contribuye a reducir los costos para la sociedad de las crisis de las instituciones financieras. De acuerdo con el BIS y la Asociación Internacional de Aseguradores de Depósitos (IADI, International Association of Deposit Insurers), la distribución de poderes y responsabilidades entre los componentes de la RSF dependerá de las características intrínsecas de cada país y del arreglo institucional existente (BCBS e IADI, 2009). Una forma de graficar esta situación es ver a la RSF como “líneas de defensas sucesivas” frente a los riesgos de la actividad financiera. La RSF es un complemento –no un sustituto– de una adecuada gestión de riesgos y gobierno corporativo de las instituciones financieras por parte de sus dueños y administradores. La RSF entra en acción cuando estos fallan (véase el Gráfico 1).

¹ “Principio 1 – Objetivos, independencia, potestades, transparencia y cooperación: todo sistema eficaz de supervisión bancaria debe contar con atribuciones y objetivos claros para cada autoridad que participe en la supervisión de los bancos. Cada una de ellas deberá contar con independencia operativa, procesos transparentes, un buen gobierno corporativo y recursos adecuados, y deberá hacerse responsable del desempeño de sus funciones. También ha de existir un marco jurídico apropiado para la supervisión bancaria, con normas relativas a la autorización de las instituciones bancarias y a su supervisión continua, potestades para asegurar el cumplimiento de la ley así como la seguridad y solidez, y protección legal para los supervisores. Debe haber mecanismos para el intercambio de información entre los supervisores que permitan preservar el carácter confidencial de la misma”.

Gráfico 1. Red de Seguridad – Líneas de Defensa



Fuente: Bolzico (2006).

Existe consenso entre los expertos acerca de que, como lo expresa el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, el prerequisite a la primera línea de defensa de la Red es la disciplina de mercado. La RSF en general se compone de: i) una regulación prudencial y procesos de supervisión eficaces; ii) un prestamista de última instancia, o un equivalente, como el fondo de liquidez; iii) un esquema de resolución bancaria; y iv) un seguro de depósitos². Adicionalmente podría considerarse al fondo de capitalización bancaria como un pilar adicional dentro de una RSF bien constituida³. Otras opiniones expertas tienden a poner de relieve la importancia de la transparencia de información y colocarla a nivel de componente de la red; sin embargo, bajo el enfoque de esta Nota Técnica, resulta más adecuado tratarla dentro del componente de supervisión bancaria.

Si bien cada uno de estos componentes tiene un rol específico que será analizado en la siguiente sección, es importante señalar que la red de seguridad financiera debe ser considerada en forma integral y simultánea. En efecto, su implementación parcial o incompleta puede generar resultados contraproducentes e incluso aumentar la volatilidad del sistema. Así, por ejemplo, si se diera una situación donde el sistema financiero cuenta con un robusto esquema de seguro de depósitos pero sin una regulación y supervisión adecuadas, los bancos más riesgosos podrían

² De acuerdo al BCBS (2006) una RSF usualmente incluye los componentes i, ii y iv, considerando implícitamente el esquema de resolución bancaria como parte del componente i.

³ Existen antecedentes de la creación de estos fondos en Argentina (1995), Guatemala (2003), Honduras (2008) y España (2008).

crecer en base a la confianza que tendrían los depositantes en el seguro de depósitos, aumentando de esa forma el denominado “riesgo moral” y la vulnerabilidad del sistema como un todo. Alternativamente, un inadecuado esquema de resolución bancaria, que tenga como premisa que el Estado acude incondicionalmente al rescate de las instituciones en problemas, llevaría a que las instituciones incurran en operaciones de alto riesgo y rentabilidad. Finalmente, un sistema adecuadamente regulado y supervisado sería vulnerable ante shocks exógenos o ante situaciones de crisis macroeconómica, si no contara con un sistema de seguro de depósitos y un prestamista de última instancia creíbles.

Razones para la constitución de una RSF

Como consecuencia de los cambios en la arquitectura financiera internacional, la globalización de los mercados, los procesos de innovación financiera y la tendencia a la inestabilidad de los sistemas financieros, que tuvieron lugar en los últimos 30 años, surge la necesidad de diseñar redes de seguridad financiera al interior de cada país para contribuir a mantener la estabilidad financiera y dotar a las autoridades de herramientas necesarias a tal fin.

Si bien el esquema de RSF tiene elementos y principios que se aplican en forma general, también se deben contemplar las situaciones particulares de cada país. Además, su diseño debe evitar generar costos fiscales excesivos o inhibir la necesaria disciplina de mercado. Así por ejemplo, el prestamista de última instancia de países que han adoptado como moneda de curso legal divisas extranjeras o una moneda comunitaria (dólar, euro, etc.) presenta particularidades y limitaciones que deben tenerse en cuenta al momento de diseñar la RSF. Los países que no cuentan con una moneda propia tienen la limitación de no poder emitir dinero para actuar como prestamista de última instancia del sistema financiero. Sin embargo, ello no significa que haya desaparecido la necesidad de contar con un prestamista de última instancia o que el Estado no tenga la obligación de proveerlo. A fin de superar la limitación de no poder emitir dinero, los países pueden generar otros instrumentos que permitan asistir con liquidez al sistema financiero en caso de que las circunstancias así lo ameriten; entre esos instrumentos se pueden mencionar los denominados “fondos de liquidez”, líneas de créditos externas contingentes u otros mecanismos de aportes de fondos del Estado, como, por ejemplo, una línea de asistencia del Tesoro Nacional.

Hay consenso generalizado acerca de que la estabilidad financiera es un objetivo claro de política económica en cuanto constituye un prerrequisito para la estabilidad económica. No obstante, se debe considerar que cierto grado de inestabilidad o volatilidad es inherente a la naturaleza de los sistemas financieros. Adicionalmente, el establecimiento de redes de seguridad financiera encuentra su justificación en el intento de minimizar los impactos de las fallas de mercado relacionadas con la asimetría de la información con la que cuentan la institución financiera, los entes de supervisión y el público.

El análisis de Mishkin (1999) sobre la inestabilidad financiera global subraya dos problemas de información con los que debe enfrentarse un sistema financiero: ex ante, puede haber selección adversa debido a que una de las partes (el prestamista) posee mayor información que otra (la entidad financiera) sobre el verdadero riesgo de la operación programada, y ex post, puede haber un problema de riesgo moral ya que una de las partes (la entidad financiera) tiene incentivos para incrementar los riesgos que toma con el fin de maximizar su beneficio particular. De acuerdo con su definición, la inestabilidad financiera ocurrirá cuando los shocks que sufre el sistema financiero interfieran con los flujos de información de forma tal que este no pueda cumplir con su función de canalizar fondos a quienes tengan oportunidades de inversión productivas.

3. Componentes de la red de seguridad financiera

La siguiente Sección describe las características básicas de cada uno de los componentes de la red de seguridad financiera. La descripción se basa en cuatro pilares básicos: i) la regulación prudencial y supervisión, ii) el prestamista de última instancia, iii) el esquema de resolución bancaria y iv) el seguro de depósitos, y hace referencia al papel del fondo de capitalización bancaria.

Regulación prudencial y supervisión

La regulación prudencial tiene como objetivos centrales:

1. Incentivar la seguridad y la salud de los sistemas financieros.
2. Definir requisitos de capital en base a criterios relacionados con los riesgos asumidos.
3. Mejorar los niveles de eficiencia de las entidades financieras.
4. Fortalecer la supervisión bancaria.

5. Promover la transparencia de la información de los sistemas financieros.

De estos objetivos, son las normas de capital por riesgos las que componen el eje de una eficaz supervisión prudencial, ya que un nivel sólido de capital constituye un buen sistema de protección contra problemas y eleva los costos de la especulación y del comportamiento imprudente, puesto que los inversionistas están expuestos a mayores pérdidas si el banco quiebra. Adicionalmente, la regulación prudencial y la eficaz supervisión bancaria están encaminadas a preservar la confianza en el sistema financiero y su credibilidad, y con ello, a mantener la estabilidad del sistema, que es un bien público, y proteger a los pequeños depositantes con limitada información, con lo que se incentiva el ahorro y la profundización financiera.

El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea señala que un sistema eficaz de supervisión bancaria ha de asentarse en una serie de elementos externos o prerequisites, que aunque escapan en gran medida a la competencia directa del supervisor, repercuten en la eficacia de la supervisión en la práctica. Los supervisores deberán poner en conocimiento de los Gobiernos cualquier deficiencia encontrada y sus repercusiones negativas, ya sean reales o potenciales, para los objetivos de supervisión. En su quehacer cotidiano, los supervisores también deberán reaccionar a tiempo para mitigar los efectos que dichas deficiencias pudieran tener para la eficacia de la regulación y la supervisión de los bancos. Estos elementos externos incluyen:

- Políticas macroeconómicas sólidas y sostenibles.
- Una infraestructura pública bien desarrollada.
- Disciplina de mercado eficaz.
- Mecanismos adecuados de protección sistémica (o red de seguridad pública).

El fortalecimiento del marco normativo, apoyado en el cumplimiento de los estándares internacionales de normatividad y supervisión, incluye, entre otros:

- Protección legal a los supervisores.
- Autorización de los establecimientos bancarios y su supervisión permanente.
- Un adecuado esquema de gobierno corporativo y gestión integral de riesgos.

- Normas de adecuación de capital, que requieren incorporar plenamente los pesos asignados a los diferentes riesgos dentro del Acuerdo de Basilea.
- Transparencia y protección al usuario de servicios financieros, que incluya disposiciones para el intercambio de información entre los supervisores y la protección de la confidencialidad de dicha información.
- Normas de acceso a financiamiento, que incluyan el establecimiento de un sistema de leyes comerciales, incluidas leyes relativas a quiebra empresarial, contratos, protección de los consumidores y protección de la propiedad privada, que se apliquen de manera uniforme y proporcionen un mecanismo para la resolución justa de las controversias.

Las políticas de supervisión tienen como función conocer el estado de las instituciones financieras (IFI) y procurar que estas conduzcan sus actividades de forma prudente, minimizando al máximo la probabilidad de que se presenten riesgos potenciales. Estas políticas deben buscar fortalecer la solvencia y estabilidad de las IFI para que puedan enfrentar los potenciales impactos de una coyuntura internacional adversa o los eventuales desafíos del entorno económico interno mediante la dotación de un marco regulatorio transparente que promueva la competitividad y una supervisión preventiva que corrija las debilidades que presentan las instituciones.

Los procesos de supervisión que se apliquen a las instituciones financieras deben implementarse, como mínimo, de forma consolidada (esto es teniendo en cuenta no solo a las instituciones en forma individual, sino también a su grupo financiero y/o económico), integrada (complementando y retroalimentando las tareas in situ y extra situ), continua y basada en riesgos, asignando la carga de supervisión en función de la situación y riesgo de cada institución financiera, pudiendo diferenciarlas por tipo de entidad y por nicho de mercado. A partir de esta base, se podrían institucionalizar mejores herramientas de análisis y calificación del riesgo del sistema financiero, incluida la realización de pruebas de resistencia.

El éxito de la política de supervisión depende crucialmente de que la autoridad de supervisión cuente con una estructura de recursos económicos y humanos acordes a la cantidad y complejidad de la tarea que debe realizar. En este sentido, la capacitación y entrenamiento permanente de los supervisores es un requisito básico y una tarea irrenunciable.

Prestamista de última instancia (PUI)

Los estudios de Thornton (1802) y Bagehot (1873) se erigen como los primeros antecedentes teóricos para la constitución de un prestamista de última instancia con el fin de resolver problemas de iliquidez transitoria en el sistema financiero. Si bien el término fue usado por primera vez por Baring refiriéndose al Banco de Inglaterra, estos dos autores fueron los primeros en sugerir la necesidad de que el Banco Central acuda en ayuda de los bancos comerciales en dificultades y provea de liquidez al sistema, sentando las bases de una política monetaria más discrecional⁴. El fin último es asegurar la estabilidad del sistema financiero y evitar un efecto de contagio.

Desde entonces, se ha discutido extensamente sobre las ventajas de contar o no con este recurso y sobre el tipo de asistencia y las ocasiones en las cuales es válida la intervención. En todos los casos, la existencia de un prestamista de última instancia está estrechamente vinculada con la voluntad de reducir los costos de información asimétrica, que podría ser la responsable de una retirada masiva de depósitos y de una crisis sistémica. De esa manera, la existencia de un PUI reduce la vulnerabilidad ante posibles turbulencias o crisis y ayuda a conocer mejor el carácter cambiante del riesgo sistémico, ya que como se sabe, los sistemas financieros actuales se basan en el mercado y están integrados a escala mundial, por lo cual, los problemas que aquejan a una entidad financiera se transmiten a través del sistema de pagos, afectando las relaciones interbancarias, haciendo que los depositantes y ahorristas retiren sus depósitos o infectando a otras instituciones, hasta el punto en que el propio sistema financiero corre peligro.

Más aún, la reciente crisis financiera internacional ha puesto de manifiesto que la provisión de liquidez no solo previene inestabilidades financieras sistémicas, sino que también es necesaria para detener una caída en la economía real. Sin embargo, se ha tendido a buscar un equilibrio con el fin de reducir la probabilidad de crisis sin incrementar los problemas de riesgo moral derivados de la existencia de un prestamista de última instancia, ya que su presencia podría servir de incentivo para que las instituciones incurran en riesgos excesivos (Kaufman, 1991). El equilibrio aparece entonces determinado por la decisión de ayudar únicamente a los bancos con problemas de iliquidez transitoria, dejando de lado a aquellos que son insolventes y

⁴ “[...] In such cases the Bank are [sic] not an intermediate body, or power; there is no resource on their refusal, for they are the dernier resort.” (Baring, 1797: 22).

fijando una tasa de interés lo suficientemente alta (por encima de la tasa de interés de mercado) para desincentivar comportamientos de riesgo moral.

Al igual que Bagehot y Thornton, la mayor parte de los estudios coincide en que es función del Banco Central actuar como prestamista de última instancia. Sin embargo, en las economías dolarizadas, este mecanismo no funciona y deben procurarse alternativas para superar la limitación que significa que la banca central no pueda emitir moneda. En estos casos, es posible recurrir a otras soluciones, como por ejemplo: i) la exigencia de que las instituciones financieras mantengan un coeficiente de encaje o de liquidez altos, más allá de lo que suele requerir el movimiento normal de sus operaciones, y/o ii) la creación de fondos de liquidez con aportaciones del conjunto de instituciones financieras, proporcionales al tamaño de cada entidad.

Sin embargo, hay casos de economías dolarizadas (por ejemplo, Ecuador, El Salvador, Panamá) cuyos sistemas financieros han operado varios años sin prestamistas de última instancia e incluso han superado exitosamente algunos shocks o crisis externas. Por ello, la creación de mecanismos de prestamistas de última instancia requiere un adecuado equilibrio entre fortalecer la estabilidad del sistema financiero y evitar la generación de riesgo moral excesivo, tomando además en cuenta los costos adicionales asociados al establecimiento de un fondo de liquidez o un mecanismo similar. Si bien, como se mencionó, el concepto de prestamista de última instancia se desarrolló hace dos siglos, los prestamistas de última instancia en economías sin moneda propia son un fenómeno reciente y aún es necesario avanzar en los estudios y desarrollos conceptuales sobre la materia.

En resumen, algunas de las funciones que debe cumplir un prestamista de última instancia, de forma de limitar los problemas de riesgo moral y contribuir a la estabilidad del sistema financiero son: asistir a bancos solventes y bien administrados, otorgar préstamos de corto o mediano plazo a tasas penalizadas, poner límites a la asistencia usando procedimientos claros y preestablecidos y poseer una capacidad de respuesta rápida y oportuna.

Esquema de resolución bancaria

La existencia de un esquema de resolución bancaria (RB) es el tercer pilar fundamental de una red de seguridad financiera. Existe un abanico de mecanismos de resolución bancaria que pueden ser aplicados cuando fallan todas las medidas preventivas y correctivas de la supervisión estándar y se busca resolver la situación puntual de un banco insolvente preservando la totalidad

o una parte de la institución para reducir la pérdida de valor social derivada del cierre. Lo que se intenta es elegir el mecanismo que minimice tanto los costos económicos y sociales como el impacto de su aplicación sobre el resto del sistema financiero y sobre el riesgo moral de los banqueros y depositantes. Para minimizar los costos sociales, es deseable que los marcos legales establezcan el orden de prelación de pagos, privilegiando a los ahorristas o depositantes menores, de forma que sean los primeros en recibir la devolución de sus recursos.

Bolzico, Mascaró y Granata (2007) definen algunos requerimientos deseables para que los mecanismos de resolución bancaria elegidos sean eficientes. Entre estos, la minimización de los costos financieros y económicos directos debería surgir de la comparación entre el costo financiero directo de la liquidación y el costo derivado de la aplicación del mecanismo de resolución (Hoggarth, Reidhill y Sinclair, 2004). Por otra parte, la elección del mecanismo óptimo debería tender a minimizar los costos sociales asociados con el uso de fondos públicos para este fin. Este objetivo está directamente asociado con otro de los requisitos mencionados: la reducción del riesgo de contagio sistémico tanto directo como indirecto. Es importante destacar que la minimización de estos costos deberá ser consistente con un nivel mínimo de protección a los depositantes más pequeños y con la reducción de la probabilidad de que existan asimetrías de información. Para ello, los accionistas y grandes inversores deberán enfrentar las pérdidas que surgen de la resolución bancaria. Los mismos autores destacan la importancia de llevar a cabo el proceso en el momento oportuno y con la mayor transparencia posible en lo que se refiere a la claridad en las normas, procedimientos y marco institucional.

De acuerdo con la clasificación del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, existen seis categorías de mecanismos de resolución bancaria posibles: i) liquidación del banco y pago de los depósitos garantizados, ii) reestructuración, iii) compra y asunción (exclusión y transferencia de activos y pasivos o “banco bueno-banco malo (BB-BM)”, iv) fusión y adquisición, v) banco puente y vi) asistencia al banco abierto. La elección del método, o de los métodos que se implementen en forma conjunta, dependerá de las características específicas de la institución financiera inviable, de las condiciones sistémicas, de la experiencia previa y del fondeo existente, y cada una de ellas trae implícitos condiciones de costos, tiempos, facilidad de implementación, etcetera.

- i) *Liquidación del banco y pago de los depósitos garantizados.* La solución de liquidación del banco insolvente y pago de los depósitos cumple con algunos de los requisitos necesarios para que la elección del método de resolución sea eficiente, como por ejemplo, no rescatar a los accionistas ni a los grandes inversores. En efecto, esta opción reordena el sistema de incentivos, reduciendo el riesgo moral potencial. Asimismo, si el procedimiento se lleva a cabo de forma ordenada y con plazos adecuados, el mecanismo minimiza la probabilidad de que este evento particular genere una corrida bancaria y una consecuente crisis sistémica.

Este mecanismo implica el cierre de la institución financiera y la liquidación de sus activos. Siguiendo el orden de prelación de pagos vigente, y con la intervención de la Agencia Aseguradora de Depósitos, en los casos en los que se efectúa el pago de los depósitos, de acuerdo con las buenas prácticas de RB, se busca asegurar un mínimo de protección a los pequeños depositantes. En muchos países existe incluso un procedimiento estandarizado y legislado para llevar a cabo este proceso⁵. Asimismo, en algunos casos, es posible incluso que los depositantes reciban sus ahorros antes de que el banco se declare en bancarrota⁶.

- ii) *Reestructuración radical.* En determinadas circunstancias, es posible que una reestructuración radical sea el mejor mecanismo de resolución bancaria para el banco insolvente, de modo de restablecer su situación y corregir el sistema de incentivos. Esto sucede con bancos grandes que no pueden fusionarse o no pueden ser adquiridos con facilidad, o con bancos que cumplen con algún tipo de función que va más allá de la operatoria bancaria que llevan a cabo⁷. Al tratarse de un mecanismo de resolución con altos costos desde el punto de vista fiscal, es necesario realizar un minucioso análisis de costo-beneficio que justifique su elección y no seguir la “regla del menor costo”.

En principio, su aplicación debería estar motivada por la potencialidad que tiene el banco de salir de la situación de insolvencia y de volver a ser una institución sólida en el

⁵ De acuerdo a un trabajo de la IADI (2005), sobre un total de 34 países en estudio, 22 tienen un sistema estandarizado para llevar a cabo el cierre de un banco insolvente y el pago de los depósitos garantizados.

⁶ Según IADI (2005), y de acuerdo a la legislación de los 34 países que participaron en el estudio, 12 de los 34 países evidencian que el acceso a los depósitos fue anterior al cierre de la entidad. De los restantes, en 12 casos los depositantes recibieron sus depósitos al momento de la declaración de bancarrota del banco y solamente en 2 oportunidades, este hecho se dio ex-post.

⁷ En algunos casos, se trata de instituciones estatales que tienen algún valor simbólico que va más allá de la operatoria bancaria tradicional o de instituciones que cumplen con un valor social importante.

corto plazo. Por lo general, la reestructuración conlleva cambios no solamente financieros sino también operativos y organizacionales, o sea, en la estructura, en la gerencia e incluso en la participación accionaria de la entidad. En efecto, en algunos casos, los cambios en la función de la entidad y en los incentivos han sido determinantes para revertir su situación.

En los casos de reestructuración de instituciones públicas, el proceso es aún más complejo debido a la existencia de cuestiones políticas y fiscales que deben resolverse teniendo en cuenta los intereses involucrados. En todos los casos, el éxito de la operación necesita un adecuado marco institucional, así como la participación activa de los órganos de control y supervisión. Entre las medidas usuales de diagnóstico que se llevan a cabo en este proceso se incluyen el reconocimiento de las pérdidas, la evaluación de la estructura organizacional de la entidad y la identificación de problemas derivados de la regulación o la legislación. Luego, se implementan medidas tales como el reemplazo del personal gerencial por funcionarios de supervisión, la reducción del poder de los accionistas, la implementación de cambios operativos o el canje de deuda por acciones.

- iii) *Compra y asunción (C&A)*. De acuerdo a la evidencia empírica presentada por la IADI (2006), que utiliza una base de 34 países, este fue el método de resolución bancaria más utilizado en el período 1994–2004, ya que cumple con muchos de los criterios de eficiencia deseados para un mecanismo de RB. Desde el punto de vista de la minimización de costos económicos, esta solución no implica necesariamente que haya una inyección de fondos por parte de la autoridad competente. Desde el punto de vista del cliente, permite mantener las operaciones del banco anterior, asegurando el cumplimiento de los servicios. Existe compra y asunción cuando un grupo financiero sano o inversores privados se hacen cargo de la operación del banco en dificultades, asumiendo parte o la totalidad de su pasivo y comprando parte o la totalidad de sus activos.

Dentro de esta categoría, existen distintas maneras de estructurar la operación. Cierta evidencia reciente muestra que la adopción de la solución “banco bueno-banco malo” (BB-BM) ha sido una de las más exitosas. Siguiendo a Bolzico, Mascaró y Granata (2007), este método consiste en tomar una unidad de negocios que tiene dificultades, transferirla y aplicar un proceso de liquidación a los activos residuales del banco en

- problemas⁸. La principal diferencia existente entre este método particular y la práctica habitual de un proceso de compra y asunción radica en que esta última permite transferir los activos y pasivos en forma separada, mientras que la transferencia en el caso de BB-BM tiene que estar dada una vez que los activos y pasivos se hayan equiparado. Asimismo, el BB-BM asegura siempre la actividad de la unidad en problemas.
- iv) *Fusión y adquisición.* En las últimas décadas se han profundizado los procesos de desregulación e integración financiera, con una consiguiente consolidación entre instituciones. En este proceso, existen importantes economías de escala y sinergias operativas emergentes de un mayor tamaño derivado de la consolidación. Los procesos de fusiones y adquisiciones en la industria bancaria se utilizan como mecanismo de RB cuando, ante un eventual caso de quiebra, los dueños o accionistas de un banco sólido del sistema podrían mostrar interés en fusionarse con el banco que registra problemas a cambio de algún tipo de beneficio regulatorio o fiscal.
- v) *Banco puente.* La solución del “banco puente” consiste en la creación de un vehículo temporal para transferir la totalidad o parte de los activos y pasivos de la institución financiera inviable a un banco nuevo. De este modo, el banco conserva sus operaciones hasta que se pueda realizar la venta y mantiene la asistencia a los clientes. Sin embargo, esta solución no ha sido aplicada en forma frecuente, ya que puede generar costos elevados (relacionados con capital y liquidez especialmente) y comportamientos de riesgo moral, los cuales pueden presentarse en mayor o menor medida en todas las alternativas evaluadas (excepto la de compra y asunción). No obstante, puede ser útil cuando se quiera mantener la franquicia del banco con problemas, en caso de que la institución sea demasiado grande o haya un número considerable de bancos con problemas durante un período breve.
- vi) *Asistencia al banco abierto.* Las buenas prácticas sugieren que es conveniente recurrir a este mecanismo de resolución únicamente cuando la liquidación de un banco pueda conllevar grandes riesgos para la estabilidad del sistema, como es el caso de los bancos grandes, o cuando el costo económico de esta ayuda sea menor que los costos que generaría la liquidación y el pago de los depósitos garantizados. Si bien esta solución

⁸ Para un análisis más profundo del caso de BB-BM, véase el estudio de Bolzico, Mascaró y Granata (2007).

puede contribuir a evitar una crisis sistémica y tener un impacto positivo en el corto plazo al restaurar la confianza de los depositantes, estos tipos de asistencia financiera tienen un enorme costo, tanto desde el punto de vista económico como social, y no garantizan un impacto sostenido en el tiempo.

El tipo de asistencia elegida puede variar y dependerá de la solución financiera que se decida aplicar. En los más utilizados, el gobierno provee liquidez mediante inyecciones directas de capital o préstamos gubernamentales o incluso determina la creación de empresas con el estricto rol de administrar los activos de los bancos durante el período que sea necesario.

A priori no se puede elegir o rechazar en forma categórica ninguno de los esquemas, las particularidades de cada país, incluyendo su marco constitucional y legal, el estado del ciclo económico y la situación de la económica internacional –entre otros factores– determinarán cuál será el esquema más adecuado en cada situación. No obstante ello, cabe señalar que el mecanismo de “compra y asunción”, si es adecuadamente aplicado, aventaja al resto de los mecanismos en el cumplimiento de los criterios de eficiencia arriba mencionados.

Seguro de depósitos

Si bien el establecimiento del primer seguro de depósitos data de 1933 en Estados Unidos, la adopción de este mecanismo se ha profundizado en las últimas tres décadas. Actualmente, 104 países cuentan con este tipo de garantía explícita, 15 de los cuales pertenecen a América Latina⁹¹⁰. En términos generales, un seguro de depósitos es un conjunto de políticas y regulaciones utilizadas por las autoridades económicas con el fin de precautelar los intereses de los depositantes ante eventuales quiebras o cesación de pagos de las instituciones financieras. Esta solución no busca resolver de por sí crisis sistémicas, sino más bien ayudar a estabilizar el sistema en caso de quiebra puntual y restablecer la confianza.

Los estudios económicos han discutido extensamente los costos y beneficios de establecer un seguro de depósitos como garantía. Entre los principales referentes aparecen Merton (1978), Diamond y Dybvig (1983), Kane (1995), Calomiris (1996) y Allen y Gale

⁹ La IADI registra en su página Web que en junio de 2009, había 104 países con un sistema de seguro de depósitos en operación y 16 sistemas en planeación o bajo estudio.

¹⁰ De acuerdo con la IADI, los siguientes países de América Latina cuentan con un sistema de seguro de depósitos explícito: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

(1998). Coincidiendo en el objetivo que da lugar a la implementación de un seguro de depósitos, los estudios se concentran en analizar la eficiencia derivada de su aplicación. Si bien en la mayoría de los casos el seguro de depósitos contribuye a la estabilidad financiera, al tratarse de una fuente potencial de riesgo moral, también puede generar externalidades. Sin embargo, la inexistencia de un seguro de depósitos puede también implicar temas de riesgo moral, si el público y el sistema financiero perciben que, en caso de dificultad de una entidad financiera, habría un seguro de depósitos implícito que se implementaría de una u otra manera.

En efecto, en una publicación reciente, Demirguc-Kunt y Detragiache (2002) analizan la contribución de los esquemas de seguro de depósitos a la estabilidad del sistema bancario. Usando datos de panel del Banco Mundial para 61 países y la recurrencia de crisis financieras entre 1980–1997, los autores miden el impacto del seguro de depósitos sobre la probabilidad de crisis bancarias y la importancia de la calidad regulatoria. La evidencia empírica muestra que los seguros de depósitos tienden a atentar contra la estabilidad del sistema cuando las tasas de interés no están reguladas y la institucionalidad es débil.

Las asimetrías de información que se generan están en relación directa con el ratio de cobertura del seguro. En ese sentido, cuanto más alta sea la cobertura de los depósitos, mayores serán los problemas de riesgo moral y de selección adversa generados por los incentivos de los depositantes en buscar mayor cobertura. Esto genera un efecto en cadena, aumentando el riesgo sistémico. Entre las soluciones propuestas para minimizar los costos, surge la posibilidad de establecer algún tipo de cobertura parcial de los depósitos. Si bien existen varios métodos para elegir el nivel óptimo de cobertura, esta elección está determinada, principalmente, por el papel específico del seguro de depósitos dentro del sistema financiero que estemos considerando¹¹. En todos los casos se busca preservar la estabilidad macroeconómica y del sistema bancario, proteger a la mayor parte de los depositantes y reducir la carga fiscal del sistema. Una de las medidas usadas con mayor frecuencia busca establecer algún tipo de relación entre el ratio de cobertura y el PIB per cápita. Los países de ingreso alto suelen tener sistemas de protección más rígidos que los países de ingreso bajo. Sin embargo, de acuerdo a Demirguc-Kunt, Kane y Laeven (2005), en 2003 solo el 16% de los países de ingresos bajos cuenta con seguro de depósitos, mientras que el 75% de los países de ingreso alto ya lo han adoptado como parte integrante de su estructura financiera.

¹¹ Para una descripción detallada de estos métodos, véase IADI (2009), la primera versión.

El éxito de un seguro de depósitos depende, en gran medida, de la confianza que el depositante tenga en el sistema financiero. Esta aumenta en función de la disponibilidad y transparencia de la información existente sobre las virtudes del sistema. Un tema adicional está ligado al momento en que se introduce un seguro de depósitos. Para evitar que riesgos de corto plazo influyan indebidamente en las decisiones relativas al límite de cobertura, parece adecuado introducir un mecanismo así en épocas de tranquilidad y bonanza en el sistema financiero.

En general se considera que un SD debería tener las siguientes características: i) ser limitado y oneroso, ii) ajustar las primas al riesgo, iii) poder aportar en procesos de RB bajo la regla del menor costo, iv) contar con recursos suficientes de acuerdo con sus obligaciones, v) ofrecer una cobertura de amplio alcance, y vi) tener acceso a financiamiento extraordinario. En este sentido, recientemente y como consecuencia de la revisión llevada a cabo luego de la crisis financiera de 2008, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea (BCBS) y la IADI, concomitantemente al proyecto de reforma financiera iniciado por el Grupo de los Treinta (G-30) en julio de 2008, desarrollaron conjuntamente 18 principios básicos, categorizados en 10 grupos distintos. Estos principios abarcan temas como la determinación de los objetivos de los seguros de depósitos (SD), pautas legales, principios de fondeo para los SD, funciones y poderes de los mismos, mecanismos de resolución de crisis y determinación del grado de cobertura.

Entre sus principales recomendaciones, se hace hincapié en el papel de los SD en mantener la estabilidad del sistema y proteger a los depositantes, así como en reducir el potencial riesgo moral tanto por parte de los depositantes como por parte de los accionistas y administradores. Se recomienda una cobertura limitada y explícita con un alcance amplio del seguro de depósitos, y se manifiesta como característica deseable la inclusión de todas las instituciones financieras tomadoras de depósitos en el esquema de SD. En este sentido, se menciona que en sistemas en donde el SD es optativo se pueden dar situaciones de selección adversa cuando las instituciones más riesgosas optan por el SD y las menos riesgosas deciden no participar, lo que debilita al SD. Esto es de especial importancia cuando los SD incluyen a instituciones no bancarias como las dedicadas a las microfinanzas o las cooperativas. Por último, el documento destaca la necesidad de que exista una clara integración entre los distintos elementos que conforman la red de seguridad financiera de modo de facilitar la efectiva resolución de procesos.

Fondo de capitalización bancaria

Los fondos de capitalización bancaria (FCB) constituyen una poderosa herramienta que, adecuadamente diseñada e implementada, permite al Estado contar con un instrumento adicional para promover la estabilidad financiera. Se ha definido al FCB como “institución cuya función es apoyar financieramente a los bancos para fortalecer su solvencia” (Bolzico, 2005).

Los FCB son instituciones que cuentan con recursos financieros (aportados generalmente por el Estado o financiados por organismos internacionales) para apoyar patrimonialmente a instituciones del sistema financiero. Según su diseño, pueden apoyar a instituciones que tienen insuficiencia de capital o instituciones que, sin tener insuficiencia de capital, absorben a otras que sí la tienen. Los FCB pueden ser una herramienta para enfrentar tanto problemas individuales de instituciones financieras como situaciones de crisis sistémicas (Cavallo, 2009).

Los FCB pueden aportar recursos a las instituciones financieras en distintas circunstancias. Las operaciones que un FCB puede apoyar o las circunstancias en las cuales puede realizar aportes dependen de su diseño y de los objetivos que se le hayan fijado. A continuación se listan las principales situaciones en las cuales el FCB puede apoyar patrimonialmente a una institución financiera:

1. En caso de insuficiencia de capital de una o varias instituciones financieras.
2. En caso de fusión entre dos instituciones con insuficiencia de capital.
3. En caso de absorción de una institución financiera con insuficiencia de capital por parte de otra institución sin problemas de capital.
4. En caso de adquisición, por parte de una institución adecuadamente capitalizada, de una unidad de negocios (“banco bueno”) en un proceso de resolución bancaria.

En los casos 1 y 2, los FCB asumen mayores riesgos de pérdidas por tratarse de aportes a instituciones cuya viabilidad no está asegurada. En los casos 3 y 4, el riesgo es menor para el FCB ya que está apoyando a instituciones que cuentan con un adecuado nivel de capitalización y que se hacen cargo de otras instituciones con problemas de capital. Es de destacar que los casos 1 y 2 generan una situación de cierto riesgo moral, toda vez que se está “ayudando” a accionistas que no son capaces de aportar el capital necesario para revertir la situación de su institución.

Los casos 1, 2 y 3, en general, son un remedio para situaciones de crisis sistémicas, mientras que el caso 4 está asociado a situaciones individuales de resolución bancaria. Cabe señalar que un FCB puede estar habilitado para apoyar alguna(s) o todas las opciones antes descritas, según los objetivos que se le fijan y el riesgo que esté dispuesto a asumir, los que se determinan al momento de su diseño.

Existen dos instrumentos principales a través de los cuales los FCB pueden realizar su apoyo patrimonial a las instituciones: capitalización y préstamos subordinados. En el primer caso (capitalización, en sus diferentes alternativas) el FCB se constituye en accionista de la institución en cuestión, mientras que en el segundo caso (deuda subordinada) se constituye en acreedor. En los casos de capitalización, los aportes del FCB se computan como capital básico (*Tier 1*), mientras que en los casos de préstamos subordinados se computan como capital complementario (*Tier 2*).

Ambas alternativas tienen diferentes consecuencias en términos de riesgo de pérdida para el FCB, incentivos y riesgo moral. Así, por ejemplo, las alternativas de capitalización pueden conducir a un proceso de “estatización” de las instituciones en problemas, situación que no necesariamente se da bajo la modalidad de préstamos subordinados. Por otra parte, en esta última modalidad puede existir un límite al monto del apoyo patrimonial, en función de lo que establezca la normativa de capitales.

Nuevamente, un FCB puede estar habilitado a utilizar una de las opciones descritas o ambas, según los objetivos buscados, el grado de riesgo moral que se esté dispuesto a asumir y la posición frente a la estatización de la banca. Como se mencionó, los FCB pueden apoyar patrimonialmente a las instituciones que adquieren la unidad de negocios (“banco bueno”) en un proceso de resolución bancaria. En este papel, los FCB constituyen un mecanismo que facilita los procesos de resolución bancaria, ya que incrementan las posibilidades de que aparezcan instituciones dispuestas a participar (por el incentivo que significa recibir el apoyo del FCB) y al mismo tiempo las fortalecen patrimonialmente, minimizando así los riesgos del proceso de resolución bancaria. Es por ello que el FCB es considerado como un pilar del esquema de resolución bancaria (Bolzico, 2006).

Como se ha visto, un FCB adecuadamente diseñado y operado resulta una herramienta valiosa para enfrentar tanto problemas individuales de instituciones financieras como situaciones

de crisis sistémicas. En ese sentido es crucial tomar las prevenciones necesarias para evitar situaciones de riesgo moral excesivo o la generación de pérdidas que finalmente son absorbidas por el Estado.

4. Aspectos prácticos de la red de seguridad financiera en América Latina y el Caribe

A pesar de que, tal como se mencionó anteriormente, la región ha avanzado en la adopción de diversas medidas relativas al fortalecimiento de RSF con el objeto de preservar sus sistemas financieros y tornarlos más eficientes, aún se observan importantes divergencias y desafíos. En la mayoría de los casos, la adopción de medidas ha sido la consecuencia de crisis o turbulencias financieras. La necesidad de contar con una RSF eficiente se ha manifestado cuando las crisis han afectado al sistema financiero y a la economía real. Sin embargo, un desafío para la región es poder desarrollar medidas en tiempos de estabilidad, tomando una actitud preventiva en lugar de reactiva. Los sistemas financieros y los arreglos institucionales de cada país tienen sus propias características; así también las RSF adoptadas son distintas. Por ejemplo, cada país difiere en los montos garantizados por el seguro de depósitos, los montos máximos de asistencia de su prestamista de última instancia o en los mecanismos de resolución bancaria que estén previstos en la ley. No obstante, se observa un mismo rumbo hacia un fortalecimiento de las RSF.

En general, la adopción de medidas o regulaciones no estandarizadas para la región no debe observarse como una falla. Dado que en gran parte de los países las RSF no han alcanzado suficiente solidez, el desafío debe centrarse a la vez en fortalecer el desarrollo de mecanismos de intercambio de información y colaboración entre países en el seguimiento de los grupos bancarios regionales, con vistas a mitigar los riesgos de contagio, y en la coordinación de políticas de regulación y supervisión. Un avance importante hacia este objetivo han sido los encuentros de organismos supervisores para intercambiar experiencias en el marco de las reuniones del ASBA, y más concretamente, los encuentros facilitados por el BID que culminaron con la firma de acuerdos para el desarrollo de iniciativas integradas a nivel regional para el fortalecimiento de las RSF, como los Encuentros 1 y 2 de Superintendentes de Bancos de la Región Andina y varios talleres con el Consejo Centroamericano para la Supervisión de Bancos, Seguros y Otros Organismos (CCSBSO).

En el estudio que se presenta a continuación, se trabaja con una muestra de 13 países, que incluyen a los miembros de la Región Andina y del Consejo Centroamericano para la

Supervisión de Bancos, Seguros y Otros Organismos, realizando una comparación de las RSF en cada uno de ellos¹². Se consideraron algunos aspectos relevantes de cada uno de los cuatro componentes de la RSF. A continuación se expone un resumen de los principales hallazgos para cada componente.

Regulación y supervisión bancaria

La mayoría de los países de la región han ido fortaleciendo su regulación prudencial y supervisión en sintonía con las recomendaciones y lineamientos propuestos por el Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria. En este sentido, estos países han fortalecido sus normas de suficiencia de capital (incluyendo dentro de la exigencia de capitales no solo riesgo crediticio, sino riesgo de mercado, tasa de interés, tipo de cambio, etc.), han adoptado normas relacionadas con la administración de riesgos (integrales, de crédito, de liquidez, de mercado, operativo, legal, reputacional, etc.) y se han orientado hacia una supervisión enfocada a riesgos. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, la exigencia de capitales incluye riesgo de crédito, riesgo operacional, riesgo de precio, riesgo de variación de tasas de interés y riesgo cambiario, contemplando el riesgo de precio de liquidación en operaciones con derivados cambiarios¹³. Asimismo, Ecuador, Perú y Colombia, entre otros, han introducido recientemente esquemas de supervisión enfocada a riesgos.

En términos de supervisión consolidada y transfronteriza, se ha avanzado en algunos países estableciendo normas para la regulación de grupos financieros y conjuntos económicos, así como regulaciones para el sector cooperativo, y se han firmado memorandos de entendimiento. Asimismo, la supervisión bancaria en la región ha progresado en el establecimiento de medidas y mecanismos para asegurar la adopción e implementación de prácticas sanas de gobierno corporativo en las instituciones financieras supervisadas. Todas estas medidas han constituido esfuerzos individuales de los países. No obstante, como se mencionó anteriormente, se continúa avanzando hacia el desarrollo de iniciativas integradas a nivel regional para el fortalecimiento de los procesos de supervisión bancaria¹⁴.

¹² Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

¹³ Acuerdo SUGEF 3-06: Reglamento sobre la suficiencia patrimonial de entidades financieras.

¹⁴ Tales como los proyectos de “Supervisión Consolidada y Transfronteriza para Centroamérica, República Dominicana y Panamá” o “Institutional Framework and Governance of Supervision Organisms in Latin America” en Perú y Colombia, “Apoyo a la Central de Riesgos Única en Centroamérica, República Dominicana y Panamá”, entre otros.

Prestamista de última instancia

A excepción de El Salvador y Panamá, todos los países analizados cuentan con un prestamista de última instancia. En todos los casos, la institución responsable de la función de prestamista de última instancia es el Banco Central. En el caso de Ecuador, al ser una economía dolarizada, esta función la desarrolla el Fondo de Liquidez del Sistema Financiero Ecuatoriano, a través de un fideicomiso cuyo fiduciario es el Banco Central del Ecuador, aunque el tamaño relativo de dicho fondo frente a los pasivos financieros es aún limitado. En el caso de Panamá, se está trabajando en el desarrollo de un diagnóstico que determine la viabilidad técnica y jurídica de la posible implementación de la figura de prestamista de última instancia (PUI) para el sistema financiero panameño, a través del Banco Nacional de Panamá (BNP) y de un Sistema de Garantía de Depósitos (SGD).

En cuanto a los montos máximos de asistencia y los porcentajes, hay importantes diferencias respecto de las partidas que se toman de referencia para establecer el límite (patrimonio, depósitos, recursos disponibles, etc.). Por ejemplo, en Colombia se establece el límite máximo en 15% de los depósitos, mientras que en Honduras es el 100% del capital y reservas. Igualmente, difiere de manera importante el plazo máximo de asistencia: desde 7 días en Bolivia, hasta 2 años en Venezuela.

Recuadro 1. Ecuador: De la crisis al fortalecimiento de una red de seguridad financiera^A

La crisis de 1999 desencadenó el colapso del sistema financiero, con la quiebra de bancos que concentraban más del 50% de los depósitos –entre ellos la institución más grande del país–, su congelamiento, la moratoria del pago de la deuda externa soberana y el estancamiento económico con un crecimiento negativo del 6%. Para contener la crisis económica y social, y controlar la inflación –que llegó al 103% en 1999–, el 9 de enero de 2000 las autoridades económicas adoptaron el dólar de EE.UU. como moneda de curso legal. Quedó en evidencia la debilidad de los procesos de regulación y supervisión, los cuales se encontraban lejos de marcos normativos técnicamente eficientes y compatibles con las mejores prácticas internacionales. Aunque, para mediados de la década de 2000, el sistema financiero comenzó a mostrar signos de recuperación en cuanto a rentabilidad, solvencia y vulnerabilidad ante eventuales shocks externos, todavía presentaba signos de debilidad y vulnerabilidad. De hecho, en el año 2005, según el informe del Financial Sector Assessment Program (FSAP) (un ejercicio conjunto del FMI y el BM para evaluar el sistema financiero de los países miembros) de marzo de dicho año, el sistema financiero ecuatoriano incumplía 21 de los 25 principios básicos de Basilea para una supervisión eficaz^B.

Con el objetivo de precautelar el interés de los depositantes, reducir los riesgos sistémicos y restablecer la confianza en las instituciones financieras, el Gobierno del Ecuador, a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros y del Banco Central del Ecuador, con la asistencia técnica del BID, impulsó el fortalecimiento de la RSF, lo que se tradujo en la aprobación de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera en diciembre de 2008. Esta ley contempla el fortalecimiento de los cuatro pilares de la RSF e introduce modificaciones alineadas con las mejores prácticas en la Ley General de Instituciones Financieras. En términos de los cuatro pilares: i) se crea el **Fondo de Liquidez** del sistema financiero, que actuará como Prestamista de Última Instancia y otorgará préstamos de liquidez de carácter temporal a las instituciones financieras privadas solventes; ii) se incluyen mecanismos para un eficiente proceso de **Resolución Bancaria**, estableciendo un orden de prelación en los procesos de liquidación de instituciones financieras privadas y viabilizando la exclusión y transferencia de activos y pasivos de una institución financiera inviable a otra u otras solventes; iii) se incorporan mecanismos para el **fortalecimiento de los procesos de supervisión**, que incluyen la autoridad de la SBS para requerir aumentos de capital o de patrimonio en efectivo como una medida de carácter preventivo y prudencial, y la protección legal a los supervisores; y iv) se crea la **Corporación del Seguro de Depósitos (COSEDE)**, con el objeto de administrar el sistema de Seguro de Depósitos de las instituciones del sistema financiero privado.

El proceso de trabajo para el diseño de la RSF se realizó en tres etapas, con la asistencia técnica y el apoyo financiero del BID, a partir de cuatro proyectos: i) “Implementación de la Red de Seguridad Financiera concerniente al Fondo de Liquidez y Seguro de Depósitos en el sistema financiero ecuatoriano”; ii) “Diseño de los Mecanismos necesarios para la Implementación del Proceso de Resolución Bancaria en Ecuador de acuerdo a las Mejores Prácticas Internacionales”; iii) “Elaboración del Manual Único de Supervisión Bancaria (inspección in situ y supervisión extra situ), con base a riesgos, actualización o desarrollo de las herramientas tecnológicas necesarias, y diseño y coordinación de la implementación del sistema de información de supervisión para la aplicación del manual”; y iv) “Fortalecimiento de la Normativa de Supervisión Bancaria”. Los avances logrados son los siguientes: i) **Proceso de Supervisión de las Instituciones Financieras**. Se ha implementado el Nuevo Proceso de Supervisión de Instituciones Financieras basado en riesgos y se cuenta con las herramientas informáticas de apoyo; ii) **el Fondo de Liquidez del Sistema Financiero (FLSF)**. Se constituyó su directorio y se recolectaron los recursos legalmente previstos. Tiene manuales, estatutos, políticas y demás instrumentos necesarios para su funcionamiento. Actualmente está plenamente operativo; iii) **Esquema de Resolución Bancaria**. Se dispone del Manual y demás documentos que sustentan los procesos de resolución bancaria, que ya se han utilizado para la capacitación y entrenamiento del personal de la SBS; y iv) **Corporación del Seguro de Depósitos (COSEDE)**. Ya ha sido creada y dispone de los manuales, estatutos, políticas y demás instrumentos necesarios para su funcionamiento. Se ha constituido su directorio y actualmente está en proceso el traspaso de los recursos del fondo de la AGD y la recolección de las primas a cargo de las IFI.

^A Una versión ampliada de la experiencia ecuatoriana se encuentra en el [Anexo](#).

^B La clasificación de cumplimiento tiene las siguientes escalas: C: Cumplido totalmente, LC: Ampliamente cumplido, MNC: Materialmente no cumplido, NC: No cumplido, NA: No aplica

Recuadro 2. Panamá: RSF adaptada al Centro Bancario más dinámica de la región^A

La economía panameña es la más grande de Centroamérica. A nivel regional, el Centro Bancario Internacional (CBI) tiene una importancia considerable, debido a que a través de él se canalizan grandes cantidades de ahorro e inversión hacia y desde los países de la región. Desde mediados de 2008, la economía panameña ha sentido los efectos de la crisis financiera mundial, por lo cual se prevé que la tasa de crecimiento del PIB descenderá a cerca del 2,5%^B en 2009. En el caso del sector financiero, la crisis provocó, en el 2008, una reducción del crecimiento mensual promedio de la cartera crediticia del Sistema Bancario Nacional (SBN), de 2% a -4%, en comparación a 2007. Esta contracción de la cartera, junto con la incertidumbre sobre los efectos de la crisis en el sistema bancario, empujó al gobierno a constituir el Programa de Estímulo Financiero (PEF) con el objetivo de estimular al sector financiero en el otorgamiento de crédito para inversión al sector privado, enfrentando así la contracción del financiamiento internacional y la recesión de la economía mundial. Este programa cuenta con fondos proporcionados por la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Nacional de Panamá (BNP) y el BID por un monto inicial de US\$1.110 millones. En 2008 entraron en vigencia modificaciones a la Ley Bancaria, Decreto Ley 9 del 26 de febrero de 1998, introducidas por el Decreto Ley 2 del 22 de febrero de 2008, en el que se dispone la autonomía financiera, administrativa y operacional de la Superintendencia de Bancos, otorgándole las garantías e inmunidades establecidas a favor del Estado y entidades públicas.

A pesar de no existir un Banco Central que haga las veces de prestamista de última instancia, el sistema bancario panameño ha trabajado muchos años con buenas condiciones de liquidez, basado en la confianza que inspira a los depositantes y con el apoyo de una economía dolarizada. Ello no significa que el sistema bancario esté inmune a crisis de liquidez y/o solvencia. En ausencia de mejores alternativas, las autoridades han mostrado una preferencia marcada por liquidez en dólares, ya sea optando por fortalecer la posición de reservas o por elevados requerimientos de liquidez al sistema bancario. Complementariamente, han buscado acceder a líneas contingentes que garanticen el acceso automático de los bancos a financiamiento en caso de necesidad. La aplicación de mecanismos tradicionales de seguridad financiera, como seguros de depósitos y/o fondos de liquidez podría afectar la disciplina de mercado que ha caracterizado al Centro Bancario y, eventualmente potenciar elementos nocivos como el riesgo moral. Es evidente que el uso de recursos públicos para proveer liquidez al sistema es una alternativa limitada debido al tamaño del sistema en proporción al tamaño de la economía y a la estructura del CBI y el SBN.

Desde la perspectiva del entorno mencionado, y considerando la realidad del sistema financiero panameño, los principales desafíos y las líneas de acción para contribuir al desarrollo de este sector sobre las que se está trabajando son: i) reducción de los niveles de riesgo del sistema mediante el fortalecimiento institucional de la Superintendencia Bancaria, a través de la mejora de los procesos de supervisión por riesgos, reforma normativa, mejora de la supervisión consolidada y transfronteriza y armonización de los procesos de resolución bancaria; ii) inclusión financiera, mediante la ampliación y profundización de los servicios financieros hacia sectores no atendidos; y iii) fortalecimiento de la banca pública y ampliación de las fuentes de recursos de largo plazo para estimular el crédito hacia actividades productivas en nichos de mercado complementarios a los del sector privado. Adicionalmente, hay que tomar acciones en: i) la supervisión de instituciones tomadoras de depósitos (cooperativas) que no están siendo controladas por la Superintendencia de Bancos (aproximadamente 165 entidades); ii) la generación de un plan de carrera para los funcionarios de la Superintendencia; y iii) el fortalecimiento de los otros entes supervisores. En todos estos campos existen múltiples alternativas, complementarias entre sí, que pueden ser exploradas con vistas a adoptar los esquemas que mejor se apliquen al caso panameño. Al respecto, se encuentran en etapa de diseño e implementación proyectos para: i) el desarrollo de estudios de factibilidad y conveniencia de estructuración de las figuras de prestamista de última instancia y de sistema de garantía de depósitos, y ii) el desarrollo de un diagnóstico global de la banca pública y la estructuración de un plan de negocios para su fortalecimiento.

^A Una versión ampliada de la experiencia panameña se encuentra en el [Anexo](#).

^B Proyecciones del PIB según CEPAL.

Cuadro 1. Prestamista de última instancia

País	¿Cuenta con PUI?	Monto máximo de asistencia	Plazo máximo de asistencia	Institución responsable por PUI ¹⁵
Bolivia	SÍ ¹⁶	No establece	90 días renovable ¹⁷	BC
Colombia	SÍ	15% de los depósitos	30 días prorrogable a 180 días	BC
Costa Rica	SÍ	50% activos realizables	30 días ¹⁸	BC
Ecuador	SÍ	100% del PN	60 días	FLSF
El Salvador	NO ¹⁹	N/A	N/A	N/A
Guatemala	SÍ	50% patrimonio computable ²⁰	30 días, prorrogable 15 días más ²¹	BC
Honduras	SÍ	100% capital + reservas	60 días prorrogables hasta 180 días	BC
México	SÍ	No establece	No establece	BC
Nicaragua	SÍ	Fijado por Consejo Directivo BC	30 días	BC
Panamá	NO	N/A	N/A	N/A
Perú	SÍ	100% del PN	30 días	BC
República Dominicana	SÍ	1,5 veces el capital pagado	30 días prorrogable a determinar por BC	BC
Venezuela	SÍ	No establece	2 años prorrogable 1 vez	BC

Resolución bancaria

Los esquemas de resolución bancaria de la región también presentan importantes divergencias entre países. En relación con las alternativas de resolución bancaria, con el fin de estandarizar las posibilidades que establecen los países en sus marcos legales se consideraron seis alternativas:

1. Cierre del banco y pago de los depósitos.
2. Asistencia al banco abierto sin límite preestablecido.
3. Intervención del banco por las autoridades (estatización).

¹⁵ BC: Banco Central; FLSF: Fondo de Liquidez del Sistema Financiero.

¹⁶ Adicionalmente, en el marco de las disposiciones del Art. 27 de la Resolución No. 48/2005 del Banco Central de Bolivia, nuevo Reglamento de Encaje Legal, se prevé que el Fondo de Requerimiento de Activos Líquidos (Fondo RAL otorgue hasta el 70% de sus recursos disponibles como préstamos con garantías de liquidez de fondos RAL, con un plazo máximo de 7 días.

¹⁷ El Reglamento del art. 36 de la Ley del Banco Central prevé una asistencia mediante operaciones de reporto contra títulos valores por hasta 90 días, renovable.

¹⁸ Además de los redescuentos de liquidez de 30 días, el art. 52 prevé que el BC podrá otorgar préstamos de emergencia de hasta 1 año a instituciones intervenidas por la SUGEF.

¹⁹ Hay una propuesta para la creación de PUI a cargo del BC.

²⁰ Se está evaluando una modificación de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala para ampliar el monto máximo por 100% de la suma del encaje promedio del mes anterior.

²¹ Se está evaluando una modificación de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala para modificar el plazo máximo a 60 días, prorrogable por 30 días.

4. Fusión/adquisición con otros bancos, inducida por autoridades.
5. Banco puente.
6. Transferencia de activos y pasivos de la institución.

Gran parte de los países analizados contemplan como posibles alternativas para bancos en problemas, el cierre y pago de depósitos o la transferencia de activos y pasivos. Sin embargo, también se observan otras opciones. Por ejemplo, para citar algunos casos, México, además de las dos posibilidades mencionadas, permite la utilización del esquema de banco puente administrado por el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario²², y Panamá admite la intervención de las autoridades, ya que la Superintendencia puede asumir el control administrativo y operativo de un banco en problemas²³.

Por otra parte, en la mayoría de los casos en los que se permite la exclusión de activos y pasivos, se admite la exclusión parcial de los depósitos no asegurados. En los casos de Honduras, México, Perú y República Dominicana, se contemplan figuras especiales para casos sistémicos, y en Guatemala actualmente se está analizando una propuesta al respecto. En relación a la protección legal al supervisor en los procesos de resolución bancaria, varios países han avanzado sobre este tema. No obstante, queda camino por recorrer, tanto en su incorporación en la leyes y regulaciones como en su aplicación en la práctica.

Cuadro 2. Resolución bancaria

País	Alternativas del RB ²⁴	¿Prevé “BB-BM”?	¿Protección al supervisor que participa en RB?	¿Permite exclusión parcial de depósitos no asegurados?	¿Existen figuras especiales para casos sistémicos?
Bolivia	1 y 6	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Colombia	1 + otras ²⁵	NO ²⁶	NO	NO	NO
Costa Rica	1	NO	N/A	N/A	N/A
Ecuador	1 y 6	SÍ	SÍ	SÍ	NO
El Salvador	1 y 6	SÍ	NO ²⁷	NO	NO

²² Artículo 27 Bis 1 de la Ley de Instituciones de Crédito.

²³ Artículo 94H de la Ley de Bancos (Decreto Ley No.2 del 22 de febrero de 2008).

²⁴ 1. Cierre del banco y pago de los depósitos; 2. Asistencia al banco abierto sin límite preestablecido; 3. Intervención del banco por las autoridades (estatización); 4. Fusión/adquisición con otros bancos, inducida por autoridades; 5. Banco puente; 6. Transferencia de activos y pasivos de la institución (Purchase-and-Assumption -P&A-). Banco bueno-banco malo.

²⁵ Art. 291 punto 10 de las Normas a las Entidades Bancarias menciona que las medidas podrán incluir todas las que se “consideren adecuadas para lograr los fines de la intervención”.

²⁶ No explícitamente.

País	Alternativas del RB ²⁴	¿Prevé “BB-BM”?	¿Protección al supervisor que participa en RB?	¿Permite exclusión parcial de depósitos no asegurados?	¿Existen figuras especiales para casos sistémicos?
Guatemala	1 y 6	SÍ	NO	SÍ	NO ²⁸
Honduras	1 y 6	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
México	1, 5 y 6	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Nicaragua	1	NO	SÍ	N/A	NO
Panamá	1 y 3	NO	N/D	N/A	NO
Perú	1 y 6	SÍ	NO	SÍ	SÍ
República Dominicana	6	SÍ	N/D	SÍ	SÍ
Venezuela	1, 3 y 4	NO	N/D	N/A	NO

Seguro de depósitos

La adopción de esquemas de seguro de depósito en la región ha sido bastante reciente. De los países analizados, el primero fue Venezuela en 1985, pero la mayoría ha introducido la garantía de depósitos después de 1999. Los únicos países analizados que aún no cuentan con un seguro de depósitos son Costa Rica y Panamá, y ambos están estudiando actualmente una propuesta al respecto. Los montos cubiertos son muy dispares: desde US\$2.500 en Guatemala hasta US\$127.000 en México. A raíz de la crisis financiera internacional varios de los países de la región han introducido cambios o están analizando modificaciones a sus esquemas. Por ejemplo, recientemente en Brasil se ha ampliado a US\$10 millones el límite de la cobertura para depósitos a plazo que cumplan ciertos requisitos y que se denominan depósitos a plazo con garantía especial del Fondo Garantizador de Créditos (FGC). En cuanto a los recursos de los fondos de garantía de depósitos, también se observan diferencias, pero, en todos los casos analizados, los recursos acumulados a la fecha del presente estudio son limitados, no superando el 3,0% de los depósitos totales. La mayoría de los esquemas de seguro de depósitos explícitos de la región están subcapitalizados, debido a su creación reciente, por lo que representan un potencial costo fiscal que atentaría contra la credibilidad de los mismos.

²⁷ El IGD cuenta con protección, y se está incorporando la protección legal para supervisores en el Proyecto de Ley de Supervisión y Regulación del Sistema Financiero (LSyRSF) que se está discutiendo en la Asamblea Legislativa.

²⁸ Se está evaluando una propuesta: la Ley de Medidas Excepcionales, propuesta para el tratamiento del Riesgo Sistémico.

También se verifican diferencias respecto a las funciones de los distintos organismos de seguro de depósitos, y en relación a si participan o no realizando aportes en procesos de resolución bancaria. En conclusión, se observa una importante disparidad entre los diseños de este componente de la RSF en los distintos países de la región. En este sentido, se debe tener en cuenta que estas diferencias pueden ocasionar conductas de arbitraje regulatorio por parte de las instituciones financieras que operan en más de un país de la región.

Cuadro 3. Seguro/garantía de depósitos

País	Monto asegurado (equivalente en US\$)	Alícuota (por mil)	Recursos / depósitos totales	¿Puede participar en procesos de RB?	Existe co-aseguro
Bolivia	N/A ²⁹	5	0,28%	SÍ	NO
Colombia	7.400	0–3	N/D	NO	NO
Costa Rica ³⁰	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ecuador	20.000	3,0–6,5	1,0%	SÍ	NO
El Salvador	8.500	1–3	1,1%	SÍ	NO
Guatemala	2.500	1-2	0,88%	SÍ	NO
Honduras	9.600	0,4–1	1,3%	SÍ	NO
México	127.000	4–8	0,16%	SÍ	NO
Nicaragua	10.000	2,5–3,5	2,9%	NO	NO
Panamá ³¹	10.000	N/A	N/A	NO	NO
Perú	28.000	4,5–14,5	0,8%	SÍ	NO
República Dominicana	14.000	1	N/D	SÍ	NO
Venezuela	4.700	5	N/D	NO	NO

Fuente: Elaboración propia en base a las publicaciones en los sitios de Internet de los organismos de supervisión, bancos centrales y aseguradoras de depósito. Legislación y visión de Fit & Proper Consulting y Rosa Matilde Guerrero.

5. Conclusiones

Las crisis financieras de los últimos años han puesto en evidencia la necesidad de contar con mecanismos de regulación, supervisión y alerta temprana en consonancia con las mejores

²⁹ Bolivia cuenta con un Fondo de Reestructuración Financiera (FRF) cuyo objetivo es apoyar los procedimientos de resolución de entidades de intermediación financiera en las condiciones previstas en la Ley de Bancos y Entidades Financieras. Las instituciones realizan aportes al FRF, pero este no actúa como asegurador o garantizador de depósitos (en caso de liquidación de una EF), sino que solo realiza aportes en los procedimientos de resolución.

³⁰ Hay una propuesta para la creación de un seguro de depósitos. La cobertura para bancos estatales actualmente es ilimitada.

³¹ El Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros mantienen un seguro de depósito implícito con base en sus propias leyes orgánicas, siendo el Estado solidariamente responsable de las obligaciones contraídas por dichas entidades bancarias. Por otra parte, Panamá no cuenta con seguro de depósitos para el resto de las entidades bancarias; no obstante, el Decreto Ley 9 (Ley Bancaria) establece en su art. 167 el orden de prelación de pago de las obligaciones de un banco en liquidación, donde los depósitos de 10.000 balboas o menos (equivalente a aprox. US\$10.000) tienen el segundo orden de privilegio.

prácticas internacionales y con instrumentos que permitan prevenir y mitigar cualquier riesgo eventual que atente contra la estabilidad financiera.

Existen diversos estudios y varias experiencias recientes sobre buenas prácticas para cada uno de los componentes de una sólida red de seguridad financiera y existe también consenso sobre cuáles deberían ser sus principales componentes, sus objetivos generales y específicos, su institucionalidad y los mecanismos más adecuados para limitar o minimizar el posible “riesgo moral” que pueda devenir de su creación. Es claro, y la experiencia empírica da cuenta de ello, que la heterogeneidad de cada sistema responde a las particularidades y a la coyuntura de cada país.

Varios países de América Latina y el Caribe ya han avanzado hacia la constitución de RSF que contribuyan a un sistema financiero más saludable y han ido completando las fases de diseño, aprobación de marcos legales aplicables, reglamentación y medidas tendientes a su eficaz implementación. En algunos casos, estos sistemas ya están en funcionamiento, mientras que en otros se encuentran en vías de fortalecimiento.

En términos de supervisión y regulación bancaria los países de la región están avanzando hacia esquemas de supervisión basada en riesgo, lo que permite focalizar los procesos hacia las áreas más riesgosas haciendo un uso eficiente de los recursos. También han fortalecido su regulación prudencial encaminándose hacia los lineamientos de Basilea II, incluyendo en sus normativas la gestión, no solo de riesgo crediticio, sino de riesgo de mercado, de tasas de interés, de tipo de cambio y operacional. Asimismo han incorporado o reforzado en sus RSF la figura de prestamista de última instancia y seguro de depósitos, teniendo en cuenta las mejores prácticas en la materia y las particularidades de cada país, y han avanzado en los esquemas de resolución bancaria, estableciendo leyes y procedimientos para reglamentar el tratamiento de bancos fallidos. Cabe mencionar que si bien es deseable avanzar en forma simultánea en las distintas líneas de defensa, es muy importante priorizar la primera (regulación y supervisión bancaria), de lo contrario se estaría imponiendo una exigencia excesiva al resto de los componentes de la RSF. Es decir que si la primera línea de defensa no está adecuadamente constituida es posible que se deba recurrir demasiado, por ejemplo, al prestamista de última instancia.

Un tema a considerar en el desarrollo de las RSF de la región es la convergencia hacia diseños similares de regulaciones financieras o, al menos, la armonización de los marcos

normativos. Esto es de particular relevancia para Centroamérica, en donde el sistema financiero se caracteriza por la presencia de importantes vinculaciones entre los accionistas mayoritarios de las instituciones financieras y los grandes grupos económicos de la región.

Sería esperable que estos países buscaran, independientemente de las peculiaridades de cada uno de sus sistemas, converger hacia diseños similares de modo de minimizar la probabilidad de que existan conductas de arbitraje regulatorio que generen asimetrías de información y acentúen los riesgos potenciales, sobre todo considerando los importantes niveles de internacionalización e integración de sus sistemas financieros. Esta situación debe ser tomada en cuenta especialmente frente a la existencia de entidades transnacionales, tomando como punto de partida la supervisión consolidada de las entidades.

Si bien la posibilidad de discutir una armonización de normas y regulaciones o de plantear una supervisión conjunta parece todavía una meta ambiciosa para la región, los arreglos institucionales entre los organismos de supervisión y control de los distintos países y el intercambio de experiencias en la aplicación y resolución de mecanismos constituyen un logro importante hacia la disminución de las externalidades que puedan generarse.

Las enseñanzas de la práctica muestran que el fortalecimiento de las RSF es una tarea permanente de las autoridades encargadas de la política económica y financiera de los países. Entre las principales lecciones aprendidas se podrían citar las siguientes: i) revisar y actualizar las normas de regulación y supervisión y mejorar los mecanismos que permiten asegurar su aplicación y cumplimiento; ii) los integrantes de la RSF deben trabajar en forma coordinada, facilitando el acceso a la información en forma precisa y oportuna; por ejemplo, un prestamista de última instancia debe trabajar en forma coordinada con el supervisor bancario (en orden de ideas, varios países han instituido la práctica de reuniones periódicas entre los miembros de la RSF para intercambiar información y concertar acciones); iii) para contar con un buen esquema de resolución bancaria, además de tener una buena legislación, se necesitan reglamentos, manuales, procesos, documentos proforma, contratos estándares, personal adecuadamente entrenado en entidades autónomas y técnicas, y niveles adecuados de protección legal para los funcionarios de RSF; iv) los seguros de depósitos sin capacidad de aportar a un proceso de RB resultan muy limitados, y generalmente las resoluciones terminan en “liquidación y pagos de depósitos” o resultan muy costosos para la sociedad; y v) más allá del entorno legal y

reglamentario, es necesario evitar políticas financieras que puedan generar obstáculos al desarrollo de la intermediación financiera, restrinjan la disciplina de mercado o limiten la capacidad del sistema de generación de utilidades para seguir fortaleciendo su solvencia.

Los hechos recientes demuestran que situaciones excepcionales pueden hacer tambalear hasta aquellos esquemas que se veían como más sólidos. Frente a la crisis internacional, Europa y Estados Unidos han modificado su garantía de depósitos, han destinado fondos públicos a la asistencia de bancos en problemas, requiriendo medidas extraordinarias, y han utilizado diversos métodos de resolución bancaria.

Las RSF no son estáticas, deben establecer reglas y límites pero deben tener la flexibilidad suficiente para adaptarse a las situaciones del momento. América Latina y el Caribe todavía están en el proceso de establecer y fortalecer sus RSF y, en el curso de esta tarea, pueden aprender de los aciertos y errores de la experiencia internacional y adoptar medidas que se adapten a su propio contexto. La forma en que se diseñan las redes de seguridad y la institucionalidad que las sostienen resulta fundamental, ya que una red de seguridad mal diseñada o con una débil institucionalidad, no solo no logra los objetivos buscados sino que puede elevar el riesgo moral y llevar a resultados opuestos a los deseados.

Un elemento crucial en el funcionamiento de la RSF es la capacidad de trabajo conjunto y coordinado de las distintas instituciones gubernamentales que tienen responsabilidad sobre el sistema financiero. Una forma de avanzar en este aspecto es a través del desarrollo de ejercicios de simulación, donde se pongan a prueba los distintos componentes de la RSF. En la medida de que una RSF sea fortalecida continuamente y cuente con un entorno macroeconómico y financiero adecuado, contribuirá de manera importante a mejorar la competitividad del sistema financiero, reduciendo su riesgo y atrayendo más inversiones, y por ende cumpliendo con uno de sus objetivos que es el impulso al crecimiento económico.

Referencias bibliográficas consultadas

- Allen, F., y D. Gale, 1998. “Optimal Financial Crises”. *Journal of Finance*. 53: 1245–84.
- Bagehot, W. 1873. *Lombard Street. A Description of the Money Market*. Londres: Keegan, Paul & Co.
- Baring, Sir F. 1797. “Observations on the Establishment of the Bank of England and the Paper Circulation of the Country”. Reimpreso 1967. Nueva York: Kelley.
- BCBS (Basel Committee on Banking Supervision). 2006. *Core Principles for Effective Banking Supervision*. Basel, Switzerland: Bank for International Settlements. Disponible en <http://www.bis.org/publ/bcbs129.htm>.
- BCBS (Basel Committee on Banking Supervision) e IADI (International Association of Deposit Insurers). 2009. *Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems: Consultative Document*. Basel, Switzerland: Bank for International Settlements. Disponible en <http://www.bis.org/publ/bcbs151.htm>.
- Bolzico, Javier. 2005. “Fondo de Capitalización Bancaria”. Seminario “Minimizando el costo de una crisis financiera”, Taller de Resolución Bancaria, IADI (International Association of Deposit Insurers) y FOGAFIN (Fondo de Garantía de Instituciones Financieras). Cartagena-Colombia.
- . 2006. “Pilares para una Resolución Bancaria Eficiente”. Seminario “Concertación Ecuador”, Módulo de Intermediación Financiera. Banco Central del Ecuador, Quito, Ecuador.
- Bolzico, J, Y. Mascaró y P. Granata. 2007. *Practical Guidelines for Effective Bank Resolution*. World Bank Policy Research Working Paper 4389. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Calomiris, Charles, 1996. “Building an Incentive Compatible Safety Net”. *Journal of Banking and Finance* 23(10): 1499–1519.
- Cavallo, D. 2009. “Intervención del Estado para resolver la crisis financiera”. Disponible en <http://www.cavallo.com.ar>.
- CEPAL. 2009. “Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2009”. División de Desarrollo Económico, CEPAL.
- Comité de Supervisión Bancaria de Basilea. 2006. “Metodología de los Principios Básicos”.
- Corral Burbano de Lara, Fabián et al. 2006. *Testigo del siglo: el Ecuador visto a través del diario El Comercio, 1906–2006*. Quito: Editorial El Comercio.

- Diamond, D., y P. Dybvig. 1983. “Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity”. *Journal of Political Economy*. 93: 401–19.
- Demirguc-Kunt, A., y E. Detragiache, E. 2002. “Does Deposit Insurance Increase Banking System Stability? An Empirical Investigation”. *Journal of Monetary Economics*. Elsevier. 49 (7): 1373–406.
- Demirguc-Kunt, A., E. Kane y L. Laeven. 2006. *Deposit Insurance Design and Implementation: Policy Lessons from Research and Practice*. World Bank Policy Research Working Paper 3969. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Demirguc-Kunt, A., B. Karacaovali y L. Laeven. 2005. “Deposit Insurance Around the World: A comprehensive database”, World Bank Policy Research Working Paper 3628. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Figueroa Olivier, Aníbal. 2008. “Panamá: El seguro de depósito bancario“. NotiBancos, Notas de opinión.
- FMI (Fondo Monetario Internacional). 2007a. “Assessment of Financial Sector Supervision and Regulation, including Reports on the Observance of Standards and Codes on the following topics: Banking Supervision, Insurance Supervision, and Securities Regulation”, IMF Country Report 07/66, Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- . 2007b. “Panama: Detailed Assessments of Observance of Standards and Codes for Banking Supervision, Insurance Supervision, and Securities Regulation”, IMF Country Report 07/67, Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- . FSAP (Financial Sector Assessment Program). www.imf.org/external/NP/fsap/fsap.asp.
- Hoggarth, Glenn, Jack Reidhill y Peter Sinclair. 2004. “On the Resolution of Banking Crisis: Theory and Evidence”. Bank of England Working Paper No. 229. Londres: Banco de Inglaterra.
- IADI (International Association of Deposit Insurers). 2005. “General Guidance for the Resolution of Bank Failures”. Basel, Switzerland: IADI.
- . 2009. “Deposit Insurance Coverage”. Discussion Paper. Basel, Switzerland: IADI.
- Kane, Edward, 1995. *The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Kaufman G.G. 1991. “Lender of Last Resort: A Contemporary Perspective”. *Journal of Financial Services Research*. 5(2): 95–110.
- Laeven, Luc, y Fabián Valencia, 2008. “Systemic Banking Crises: A New Database”. IMF Working Papers. Washington D.C.: Fondo Monetario Internacional.
- Merton, Robert, 1977. “An Analytic Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees”. *Journal of Banking and Finance* 1: 3–11.
- Mishkin, Frederick S. 1999. “Global Financial Instability: Framework, Event, Issues”. *The Journal of Economic Perspectives* Fall: 3–20.
- Órgano Ejecutivo de la República de Panamá, 2008. Decreto Ley No.2.
- Thorton, H. 1802. *An Inquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain*. Editado con introducción de F.A. von Hayek (1939). George Allen and Unwin, 1939.

ANEXO

El caso ecuatoriano y el caso panameño

Como se mencionó en la sección anterior, numerosos países de la región han introducido modificaciones a sus marcos regulatorios y mejorado sus procesos de regulación y supervisión en los últimos años, como resultado del dramático aprendizaje de experiencias de crisis bancarias. No obstante, el caso de Ecuador tiene la particularidad de ser la experiencia más reciente de rediseño y fortalecimiento de los componentes de la red de seguridad financiera con un enfoque integral. De llevarse a cabo adecuadamente, la implementación de la RSF deja al sistema financiero ecuatoriano en una mejor posición competitiva en América Latina para afrontar los potenciales desafíos externos que pudieran presentarse en caso de una contingencia.

En el caso panameño, desde principios de 2008 se ha avanzado en la modificación del régimen legal y en el diseño de programas de fortalecimiento de los componentes de la RSF, procesos que todavía se encuentran en curso. Con ellos, se busca fortalecer los entes de regulación y supervisión del sistema financiero, convirtiéndolos en una barrera de entrada sólida que filtre de forma adecuada a sus participantes, así como perfeccionar la protección que la red ofrece y sus capacidades preventivas, y dotarla de facultades remediales suficientes para que pueda anticipar y manejar adecuadamente las crisis sin entorpecer el adecuado funcionamiento de las instituciones financieras que cuentan con una buena cultura de control de riesgos y están dispuestas a someterse a una exhaustiva supervisión.

Antecedentes de la creación de la red de seguridad financiera en Ecuador

Caída de los precios del crudo, presiones fiscales, desastres naturales, disminución de los flujos de financiamiento externo... Ese era el escenario económico del Ecuador de fines de la década de 1990, ya de por sí signada, como si esto fuera poco, por altos niveles de endeudamiento y un sector financiero frágil.

La crisis, que terminó por estallar en 1999, desencadenó un colapso del sistema financiero, con la quiebra de bancos que concentraban más del 50% de los depósitos –entre ellos la institución financiera más grande del país–, su congelamiento, la moratoria del pago de la deuda externa soberana y el estancamiento económico con un crecimiento negativo del 6%.

Como dramático colofón, más del 50% del sistema financiero quebró. “Económicamente visto, esto es la descripción del infierno [...] desequilibró toda la economía, de manera que para fines de 1999 la devaluación fue de 174% y el PIB se contrajo en el 6%. La pobreza urbana se disparó al 46%”, como se afirma en un análisis económico de esos años (Corral Burbano de Lara et al., 2006).

Si algo quedó en evidencia, fue la debilidad de los procesos de regulación y supervisión, los cuales se encontraban lejos de marcos normativos técnicamente eficientes y compatibles con las mejores prácticas internacionales, que suponen, entre otras medidas, ampliar la supervisión basada en riesgos y fortalecer las destrezas y capacidades de los supervisores.

Hacia enero de 2000, 16 instituciones financieras, que representaban el 65 % del activo, habían cerrado (12) o el gobierno las había asumido (4). Los depósitos fueron descongelados hacia marzo de 2000 (Laeven y Valencia, 2008), y en ese mismo año se puso un tope a la garantía de depósitos ilimitada con la cual se creó la Agencia de Garantía de Depósitos (AGD). Para contener la crisis económica y social y controlar la inflación –que llegó al 103% en 1999–, el 9 de enero de 2000 las autoridades económicas adoptaron el dólar de EE.UU. como moneda de curso legal.

Para mediados de la década de 2000, el sistema financiero comenzó a mostrar signos de recuperación en cuanto a su rentabilidad, solvencia y vulnerabilidad ante eventuales shocks externos. No obstante, tratándose de una economía pequeña, abierta y dolarizada, el sistema presentaba particulares desafíos, y era indispensable fortalecerlo y modernizarlo. El proceso fue largo y no estuvo exento de escollos. Cinco años después, según el informe del Financial Sector Assessment Program (FSAP), un ejercicio conjunto del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para evaluar el sistema financiero de los países miembros, el sistema financiero ecuatoriano todavía incumplía 21 de los 25 principios básicos de Basilea para una supervisión eficaz.³²

En ese contexto, los principales desafíos del sector financiero eran: i) ampliar y profundizar los servicios financieros; ii) fortalecer la competitividad del sistema financiero; iii) consolidar la estabilidad y eficiencia del sistema financiero, lo que implicaba reforzar la regulación y supervisión bancaria, el manejo del riesgo de liquidez sistémico y de seguro de

³² La clasificación de cumplimiento tiene las siguientes escalas: C: Cumplido totalmente, LC: Ampliamente cumplido, MNC: Materialmente no cumplido, NC: No cumplido, NA: No aplica.

depósitos; y iv) mejorar el marco regulatorio y los procesos operativos de la resolución de las instituciones financieras.

Con el objetivo de precautelar el interés de los depositantes, reducir los riesgos sistémicos y restablecer la confianza en las instituciones financieras, el Gobierno del Ecuador a través de la Superintendencia de Bancos y Seguros y el Banco Central de Ecuador, y con la asistencia técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), impulsó el fortalecimiento de la RSF, lo que se tradujo en la aprobación de la Ley de Creación de la Red de Seguridad Financiera en diciembre de 2008³³.

En la Consulta del Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, llevada a cabo en enero de 2008 y en su carta de evaluación económica de julio de 2008, la misión del FMI pone en evidencia la importancia de contar con una RSF.

La Ley de Creación de la RSF contempla el fortalecimiento de los cuatro pilares de la RSF e introduce modificaciones alineadas con las mejores prácticas en la Ley General de Instituciones Financieras:

- i) Se crea el Fondo de Liquidez del Sistema Financiero Ecuatoriano, que actuará como Prestamista de Última Instancia y otorgará préstamos de liquidez de carácter temporal a las instituciones financieras privadas solventes, que se hallen sujetas a la obligación de mantener encaje de sus depósitos en el Banco Central del Ecuador.
- ii) Se incluyen mecanismos para un eficiente proceso de resolución bancaria, estableciendo un orden de prelación en los procesos de liquidación de instituciones financieras privadas y viabilizando la exclusión y transferencia de activos y pasivos de una institución financiera inviable a otra u otras instituciones financieras solventes.
- iii) Se incorporan mecanismos para el fortalecimiento de los procesos de supervisión, tales como la autoridad del Organismo de Supervisión para requerir aumentos de capital o de patrimonio en efectivo, según corresponda, como una medida de carácter preventivo y prudencial, y la protección legal a los Supervisores.

³³ Ley s/n (Tercer Suplemento del Registro Oficial 498, 31-XII-2008).

- iv) Se crea la Corporación del Seguro de Depósitos (COSEDE) con el objeto de administrar el sistema de Seguro de Depósitos de las instituciones del sistema financiero privado establecidas en el país.
- v) Se modifica el orden de privilegio para los depósitos, poniéndolos por sobre el resto de los pasivos (excepto los laborales). Este reconocimiento de un mejor orden de privilegio a los depósitos implica la aplicación concreta de uno de los principios que se deben procurar cumplir a la hora de diseñar e implementar procedimientos de resolución bancaria y sistemas de seguros de depósitos: la priorización de la cobertura/protección de los depositantes sobre otros acreedores y, en especial, la de los depositantes más pequeños.

El proceso de trabajo para el diseño de la RSF, la elaboración del marco legal, su aprobación e implementación demandó el esfuerzo conjunto de las autoridades y se realizó en tres etapas, con el apoyo financiero y la asistencia técnica del BID. En una primera etapa, se revisó el marco legal vigente y se elaboró un diagnóstico del sistema financiero que permitiera diseñar la RSF. La segunda etapa consistió en un proceso de análisis y concertación del alcance técnico de la Ley, llevado a cabo por las autoridades del gobierno, en el que participaron activamente la Superintendencia de Bancos y Seguros y el Banco Central del Ecuador. En una última instancia, se avanzó en la gestión de la contratación de firmas para llevar adelante la tarea de implementación de los distintos componentes de la Red de Seguridad Financiera, a partir de cuatro proyectos independientes:

- i) Cooperación Técnica No. ATN/SF-9635-EC, “Implementación de la Red de Seguridad Financiera concerniente al Fondo de Liquidez y Seguro de Depósitos en el sistema financiero ecuatoriano”. Este componente estuvo a cargo del Consejo Nacional para la Reactivación de la Producción y la Competitividad -CNPC-, que contó con importante apoyo técnico de la Superintendencia de Bancos y Seguros, del Banco Central del Ecuador y de las actividades de consultoría, que se desarrollaron durante los meses de febrero a mayo de 2009.
- ii) Cooperación Técnica No. ATN/SF-11015-EC “Diseño de los mecanismos necesarios para la implementación del Proceso de Resolución Bancaria en Ecuador de acuerdo a las

Mejores Prácticas Internacionales”, a cargo de la Superintendencia de Bancos y desarrollado entre noviembre de 2008 y mayo de 2009.

- iii) Cooperación Técnica No. ATN/SF-11031-EC “Elaboración del Manual Único de Supervisión Bancaria (inspección in situ y supervisión extra situ), con base a riesgos, actualización o desarrollo de las herramientas tecnológicas necesarias, y diseño y coordinación de la implementación del sistema de información de supervisión para la aplicación del manual”. Este componente está a cargo de la Superintendencia de Bancos que ha estado trabajando en él desde noviembre de 2008. Su conclusión se prevé para noviembre de 2009.
- iv) Cooperación Técnica No. ATN/SF-11236-EC “Fortalecimiento de la Normativa de Supervisión Bancaria”.

En el curso del presente año se han ido desarrollando los distintos pilares de la RSF, con los siguientes logros:

- i) Proceso de Supervisión de las Instituciones Financieras. Se ha implementado el nuevo Proceso de Supervisión de Instituciones Financieras basado en riesgos, se han realizado actividades de capacitación, tanto conceptuales como prácticas, sobre la nueva metodología y enfoque adoptados, y se cuenta con las herramientas informáticas de apoyo.
- ii) El Fondo de Liquidez del Sistema Financiero (FLSF). Se constituyó su directorio y se recolectaron los recursos legalmente previstos. Tiene los manuales, estatutos, políticas y demás instrumentos necesarios para su funcionamiento. Actualmente cuenta con US\$400 millones y está plenamente operativo. Sus funcionarios y los de las instituciones de supervisión han recibido capacitación técnica sobre temas conceptuales y operativos del Fondo.
- iii) Esquema de Resolución Bancaria. Se dispone del Manual y demás documentos que sustentan los procesos de resolución bancaria, y ya se los ha utilizado para la capacitación y entrenamiento del personal de la Superintendencia de Bancos y Seguros (SBS), que incluyó la realización de un ejercicio de simulación de cierre de una IFI, con la participación de autoridades estratégicas.

- iv) Corporación del Seguro de Depósitos (COSEDE). Ya ha sido creada y dispone de los manuales, estatutos, políticas y demás instrumentos necesarios para su funcionamiento. Se ha constituido su directorio, y actualmente están en proceso el traspaso de los recursos del fondo de la AGD y la recolección de las primas a cargo de las IFI.

Estos avances en la RSF crean las condiciones para el desarrollo del sistema financiero, la economía y el empleo, en un contexto de seguridad para el depositante. Sin embargo, la RSF es un complemento (y no un sustituto) de una política económica sana y de una adecuada y prudente gestión y gobierno corporativo de las instituciones financieras.

Antecedentes de la red de seguridad financiera en Panamá

El sistema monetario panameño descansa en el uso del dólar de EE.UU. como moneda de curso corriente, ya que el balboa, la moneda nacional, se emite como moneda fraccionaria y sirve solo como unidad de cuenta para la economía nacional. Panamá no tiene una banca central ni un ente oficial responsable de la política monetaria o de asegurar los fondos recibidos. El Banco Nacional de Panamá (BNP) funge como fiduciario y administra la cámara de compensación del sistema, actuando adicionalmente como agente financiero del gobierno. El sistema bancario panameño está bajo la supervisión de la Superintendencia de Bancos.

La economía panameña es la más grande de la región centroamericana. A nivel regional, el Centro Bancario Internacional (CBI) tiene una importancia considerable debido a la alta concentración e internacionalización de la banca centroamericana. El CBI es una importante plaza financiera a nivel de Latino América y el Caribe, a través de la cual se canalizan grandes cantidades de ahorro e inversión hacia y desde los países de la región. La economía panameña es dependiente en gran medida del comercio mundial y los movimientos de capitales. Las experiencias acumuladas de las instituciones del CBI las han impulsado a generar mecanismos de defensa que les han permitido enfrentar crisis financieras anteriores.

Desde mediados de 2008, las instituciones financieras han sentido los efectos de la crisis financiera mundial, principalmente a través de: i) contracción de las líneas de crédito y acumulación de liquidez de tipo precautorio; ii) modificaciones sustanciales en las tasas de interés, con presiones tanto al alza (en facilidades del sector financiero privado) como a la baja (programas anti recesivos de los gobiernos, a través de la banca pública); iii) contracción de la demanda externa, por la recesión en la mayoría de los países desarrollados, especialmente en

Estados Unidos, con efectos colaterales en las economías que tienen fuertes vínculos comerciales con este país; iv) reducción en el costo de las materias primas: y v) demora en el desarrollo de los procesos de inversión en infraestructura. En el caso de Panamá, se prevé que la crisis afecte el crecimiento de su economía, que descenderá alrededor del 2,5% en 2009, manteniendo sin embargo un ritmo relativamente alto en la coyuntura dentro de América Latina³⁴.

Del análisis de las tendencias de desarrollo recientes del CBI y el Sistema Bancario Nacional (SBN) surge que la profundización financiera (relación crédito/PIB) en Panamá es de 96,49%, bastante alta si se compara con otros países de América Latina, lo que en parte refleja su papel de centro financiero regional. La competitividad del sistema financiero de Panamá, medida a través de la información obtenida del Reporte de Competitividad Global 2008-2009, elaborado por el Foro Económico Mundial, indica que se encuentra en la posición 58 de un total de 134 países; este posicionamiento está respaldado por el nivel de sofisticación de su sistema financiero (puesto 27), el mejor de la región centroamericana.

A fines de 2008, el crecimiento mensual promedio de la cartera crediticia del Sistema Bancario Nacional (SBN) panameño cayó de 2% a -4% (-US\$843 millones). Esta caída se debe, en parte, a la cautela para extender crédito que adoptaron las instituciones financieras ante la falta de un mecanismo de liquidez de última instancia en la economía panameña, y en parte, a la disminución registrada en el comercio (-US\$564 millones a diciembre 2008 con relación a diciembre de 2007). El crédito a la Zona Libre de Colón fue el más afectado, dada su vulnerabilidad a la desaceleración económica regional.

La magnitud de la contracción de la cartera en el mes de diciembre, agravada por la incertidumbre sobre los efectos que tendría la crisis internacional en el sistema bancario causó preocupación en las autoridades de gobierno y en el sector empresarial y financiero, pues era evidente que la misma no respondía únicamente al comportamiento cíclico del crédito comercial, ya que en diciembre de 2007 esta variación fue de 6% (US\$312 millones). Frente a la coyuntura, y con el objetivo de anticiparse a la potencial profundización de la crisis, el gobierno constituyó el Programa de Estímulo Financiero (PEF) por un monto inicial de US\$1.110 millones, con fondos proporcionados por la Corporación Andina de Fomento (CAF) (US\$210 millones), el Banco Nacional de Panamá (BNP) (US\$400 millones) y el Banco Interamericano de Desarrollo

³⁴ Proyecciones del PIB según CEPAL.

(US\$500 millones). El objetivo del PEF era estimular al sector financiero del país en el otorgamiento de crédito para inversión al sector privado, enfrentando así la contracción del financiamiento internacional, la reducción de líneas de corresponsales bancarios, la recesión de la economía mundial y la consecuente desaceleración de la actividad económica de Panamá.

Panamá no utilizó los recursos dentro del programa del PLSC (lo que demuestra el cumplimiento de uno de los objetivos con los cuales el BID diseñó esta línea), ya que el solo anuncio de la aprobación de la operación por parte del Banco alcanzó para mejorar las expectativas de los agentes del sistema financiero panameño.

Por otra parte, de acuerdo al informe de evaluación del FMI (2007a) referente al sistema financiero panameño, en el sector bancario hay un alto nivel de cumplimiento de los 25 principios básicos de Basilea para una supervisión eficaz. Se estima que el conjunto de leyes bancarias y regulaciones son apropiadas, el programa de la Superintendencia de Bancos para supervisión incluye tanto actividades locales como extranjeras de los bancos panameños, mientras que los bancos extranjeros con oficinas en Panamá reciben el mismo trato que los bancos locales. De manera general, existe algún grado de falta de cumplimiento en 10 de los 25 principios, pero solo uno de ellos está clasificado como “materialmente sin cumplimiento” (Procesos de Supervisión de Riesgo de Mercado – Principio 12), los otros 9 principios se califican como “cumplido en gran medida”. Para la evaluación del Principio 1, los principales desafíos del sector financiero panameño estaban relacionados con: i) la necesidad de supervisar a instituciones tomadoras de depósitos (cooperativas) que no son controladas por la Superintendencia de Bancos (aproximadamente 165 entidades) (FMI, 2007b); ii) la generación de un plan de carrera para los funcionarios de la Superintendencia y iii) la necesidad de fortalecer los otros entes supervisores.

A partir de agosto de 2008, entraron en vigencia las modificaciones a la Ley Bancaria Decreto Ley 9 del 26 de febrero de 1998 introducidas por el Decreto Ley 2 del 22 de febrero de 2008, en el que se dispone la autonomía financiera, administrativa y operacional de la Superintendencia, sometiéndola al control de la Contraloría General de la República y otorgándole las garantías e inmunidades establecidas a favor del Estado y entidades públicas. De igual manera, establece seis causales por las cuales se puede remover a directores o al Superintendente, sometiéndolo a la Corte Suprema de Justicia y disponiendo apoyo

económico de la Superintendencia a sus funcionarios en el caso de que, a causa de su actividad como tales, existan procesos legales en su contra. Estas disposiciones mejoran la protección legal de la entidad e incorporan algunas de las recomendaciones realizadas por el FMI para mejorar el cumplimiento del Acuerdo de Basilea, especialmente aquellas referentes a protección legal, carrera administrativa y resolución bancaria. Asimismo, dentro del capítulo correspondiente a la liquidación forzosa de bancos, consagra un orden de prelación o preferencia en el pago de los depósitos de DIEZ MIL BALBOAS (B/.10,000.00) o menos, pertenecientes a personas naturales. Esta norma, que antes de la modificación señalada ya otorgaba prelación de pagos a depósitos de personas naturales con un monto máximo de CINCO MIL BALBOAS (B/.5,000.00), ha resultado efectiva, como lo demostró la única experiencia de intervención y liquidación forzosa de un Banco panameño que ha tenido lugar bajo la nueva ley. En ese caso los depósitos fueron devueltos en su totalidad conforme a lo dispuesto en la Ley, sin ningún tipo de retraso (Figueroa Olivier, 2008).

A pesar de no existir un banco central que haga las veces de prestamista de última instancia, el sistema bancario panameño ha funcionado por muchos años con buenas condiciones de liquidez, basado en la confianza que inspira a los depositantes y con el apoyo de una economía dolarizada, donde no existe el riesgo de una conversión forzada a la moneda local. Ello no significa, sin embargo, que el sistema bancario esté inmune a crisis de liquidez y/o solvencia. En ausencia de mejores alternativas, las autoridades de economías dolarizadas han mostrado una preferencia marcada por liquidez en dólares, ya sea optando por fortalecer la posición de reservas o por elevados requerimientos de liquidez al sistema bancario. Complementariamente, han buscado acceder a mecanismos del tipo de líneas contingentes que garanticen el acceso automático de los bancos a financiamiento en caso de necesidad.

Todos estos mecanismos tipo “buffer”, lo mismo que el acceso a líneas contingentes, representan costos que deben ser considerados a la hora de definir los mejores arreglos institucionales. Típicamente, los problemas surgen al definir en forma precisa las cláusulas de contingencia y por la reticencia de los aseguradores a asumir los costos del contrato.

La aplicación de mecanismos tradicionales de seguridad financiera como seguros de depósitos y/o fondos de liquidez al sistema financiero panameño podría afectar la disciplina de mercado que ha caracterizado al Centro Bancario y, eventualmente potenciar elementos nocivos

como el riesgo moral. Es evidente que el uso de recursos públicos para proveer liquidez al sistema es una alternativa necesariamente limitada debido al tamaño del sistema en proporción al tamaño de la economía y a la estructura del Centro Bancario Internacional y el Sistema Bancario Nacional. Desde este punto de vista, lo más adecuado sería fortalecer los entes de regulación y supervisión del sistema financiero, convirtiéndolos en una barrera de entrada sólida que filtre de forma adecuada a sus participantes, así como perfeccionar la protección que la red ofrece y sus capacidades preventivas, y dotarla de facultades remediales suficientes para que pueda anticipar y manejar adecuadamente las crisis, sin entorpecer el adecuado funcionamiento de las instituciones financieras que cuentan con una buena cultura de control de riesgos y están dispuestas a someterse a una exhaustiva supervisión.

En este ámbito, y considerando la realidad del sistema financiero panameño, los principales desafíos y las líneas de acción para contribuir al desarrollo de este sector sobre las que se está trabajando son: i) reducción de los niveles de riesgo del sistema mediante, principalmente, el fortalecimiento institucional de la Superintendencia Bancaria a través de la mejora de los procesos de supervisión por riesgos, la reforma normativa, la mejora de la supervisión consolidada y transfronteriza y la armonización de los procesos de resolución bancaria; ii) inclusión financiera, mediante la ampliación y profundización de los servicios financieros hacia sectores no atendidos; y iii) fortalecimiento de la banca pública y ampliación de las fuentes de recursos de largo plazo para estimular el crédito hacia actividades productivas y en nichos de mercado complementarios a los del sector privado, partiendo de la definición técnica y clara, por parte de las autoridades gubernamentales, de los objetivos de la banca pública como instrumentos de política y del mecanismo más adecuado de su estructuración para lograr dichos objetivos.

En todos estos campos existen múltiples alternativas, complementarias entre sí, que pueden ser exploradas con vistas a adoptar los diseños que mejor se apliquen al caso panameño. Al respecto, se encuentran en etapa de diseño e implementación proyectos para: i) el desarrollo de estudios de factibilidad y conveniencia de estructuración de las figuras de prestamista de última instancia y de sistema de garantía de depósitos y ii) el desarrollo de un diagnóstico global de la banca pública y la estructuración de un plan de negocios para su fortalecimiento.