

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE CONTADURIA PÚBLICA



“LA BANCA ESTATAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE
BOLIVIA (2006 - 2016)”

Proyecto de Grado para la obtención del Grado de Licenciatura

POR: CARMEN ELIZABETH MAMANI ORTIZ

TUTOR: LIC. LUIS MEDINA RIVERO

LA PAZ – BOLIVIA
2016

ÍNDICE

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN	1
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
2.1 Enunciado del Problema.....	4
2.2 Formulación del Problema	6
2.3 Delimitación del Contenido	7
2.4 Delimitación Espacial.....	7
III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	8
3.1 Objetivo General.....	8
3.2 Objetivos Específicos	8
IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	9
4.1 Tipo de Estudio.....	9
4.2 Método de Investigación	9
V. MARCO TEÓRICO	11
5.1 El surgimiento histórico de la banca	11
5.1.1 Época antigua	11
5.1.2 Edad Media.....	16
5.1.3 Época Moderna.....	22
5.2 Las Reformas Financieras en América Latina.....	31
5.2.1 Reformas Bancarias.....	34
5.2.2 Tendencias Recientes de la Banca Estatal	37
5.2.3 Nuevas Formas de Banca Pública	38
5.2.4 Una Banca Eficaz y Estable	40
5.3 El Retorno de la Banca Estatal de Desarrollo en Gobiernos Estatistas	43
5.3.1 Interacción Estado y Mercado	43
5.3.2 Justificación de la intervención estatal	45
5.3.3 Crítica por la existencia de fallas del gobierno	47
5.3.4 Opciones para la intervención	48
5.3.5 Intervención Estatal en el Mercado Financiero.....	51
5.3.6 Visiones con respecto a la propiedad estatal en el sector financiero	51
5.3.7 Evolución Histórica de la Banca de Desarrollo	55
5.3.8 Lecciones de la Banca Estatal de Desarrollo en América Latina	61
5.4. Fase Hispana: Origen de las Instituciones Bancarias en Bolivia.....	66

5.4.1. Banco San Carlos.....	67
5.4.2. Administración del General Jose A. Sucre: Casas de Rescate	67
5.4.3. Administración del General Santa Cruz: Banco de Rescate de La Paz 67	
5.4.4. Gobierno del General Acha: Banco Hipotecario.....	68
5.4.5. Administración del General Morales: Banco Nacional de Bolivia	68
5.4.6. Creación del Banco Central de Bolivia.....	70
5.4.7 Misión Kemmerer	71
5.4.8 La Estabilización de La Moneda.....	71
5.4.9. Las Reformas del 70	72
5.5 La Banca Estatal en Bolivia	72
VI. PROPUESTA	107
6.1 El fracaso de la Banca Estatal de Desarrollo	107
6.2 Los Bancos Estatales de Fomento	107
6.3 Los Bancos Estatales y la Políticas Públicas	107
6.4 Los Objetivos de la Banca Estatal	107
6.5 Los Bancos Estatales y las Políticas Sectoriales	108
6.6 Los Bancos Estatales y las Fallas del Mercado	108
6.7 Independencia del Directorio de los Bancos Estatales.....	108
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	109
7.1 CONCLUSIONES	109
7.2 Recomendaciones	109
BIBLIOGRAFÍA	111

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo trata acerca de un modelo económico con rasgos liberales, se produce un desplazamiento hacia una política económica populista con fuerte intervención del estado. Esta nueva orientación de la economía se ve reforzada por el ciclo de bonanza económica favorable, expresado en el ingreso de importantes ingresos monetarios a la economía del país, producto de los altos precios de las materias primas que exporta nuestra nación.

En ese nuevo proceso se fortaleció la presencia del estado en la banca. El 2012 el estado al poseer el 97% del paquete accionario del Banco Unión, este paso a ser administrado directamente por el estado. De igual modo, el 2015, la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), otorgó la licencia de funcionamiento al Banco de Desarrollo Productivo Sociedad Anónima (BDP SAM) para que opere como banco comercial.

El Banco de Desarrollo Productivo Sociedad Anónima Mixta (BDP SAM) dejó de ser una entidad de intermediación financiera de segundo piso y pasó a ser un banco comercial. Cabe subrayar que el 80% del paquete accionario pertenece al Estado Plurinacional de Bolivia y el 20% a la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Es evidente que los gobiernos en diferentes periodos históricos que vivió nuestro país, se han involucrado en la propiedad del sector financiero con la intención de promover el desarrollo financiero y económico, no obstante la experiencia pasada enseña que la propiedad estatal, en muchos casos, tiende a impedir el desarrollo del sector financiero, contribuyendo a un menor crecimiento.

Por otra parte, cuando se presentan crisis financieras de algunas entidades bancarias privadas, estas han dado origen a la creación de la banca estatal, cuando determinados gobiernos se ven obligados a tomar la decisión de intervenir a las indicadas instituciones bancarias privadas.

LA BANCA ESTATAL EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2006 - 2016)

I. INTRODUCCIÓN

El 22 de Enero de 2006, asumió como nuevo mandatario del país el señor Evo Morales Ayma. A partir de ese cambio de gobierno, se produce una nueva orientación en la política económica. De un modelo económico con rasgos liberales, se produce un desplazamiento hacia una política económica populista con fuerte intervención del estado. Esta nueva orientación de la economía se ve reforzada por el ciclo de bonanza económica favorable, expresado en el ingreso de importantes ingresos monetarios a la economía del país, producto de los altos precios de las materias primas que exporta nuestra nación.

En ese nuevo proceso se fortaleció la presencia del estado en la banca. El 2012 el estado al poseer el 97% del paquete accionario del Banco Unión, este paso a ser administrado directamente por el estado. De igual modo, el 2015, la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI), otorgó la licencia de funcionamiento al Banco de Desarrollo Productivo Sociedad Anónima (BDP SAM) para que opere como banco comercial.

El Banco de Desarrollo Productivo Sociedad Anónima Mixta (BDP SAM) dejó de ser una entidad de intermediación financiera de segundo piso y paso a ser un banco comercial. Cabe subrayar que el 80% del paquete accionario pertenece al Estado Plurinacional de Bolivia y el 20% a la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Es evidente que los gobiernos en diferentes periodos históricos que vivió nuestro país, se han involucrado en la propiedad del sector financiero con la intención de promover el desarrollo financiero y económico, no obstante la experiencia pasada enseña que la propiedad estatal, en muchos casos, tiende a impedir el desarrollo del sector financiero, contribuyendo a un menor crecimiento. Esto se debe al proteccionismo y a los mecanismos de subsidio que los gobiernos emplean para

favorecer a sectores de la economía con baja productividad y eficiencia, causando distorsiones en las fuerzas de mercado.

A esto se debe agregar que en la experiencia de muchos países, especialmente en aquellos en vías de desarrollo, el estado recibe presiones políticas que llevan a que los bancos estatales sean utilizados como instrumentos cuasi fiscales para aceptar prestatarios con alta probabilidad de insolvencia, o como un vehículo de financiamiento del gobierno central, de gobiernos locales o de identidades estatales deficitarias, o bien se los utiliza como intermediarios para contraer deudas en el mercado internacional asumiendo riesgos consiguientes. Los efectos de estas prácticas, repercuten negativamente sobre los bancos, erosionando en definitiva su responsabilidad patrimonial. Prácticas que posteriormente obligan al estado a llevar adelante operaciones de recapitalización que podrían ser muy costosas para la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, cuando se presentan crisis financieras de algunas entidades bancarias privadas, estas han dado origen a la creación de la banca estatal, cuando determinados gobiernos se ven obligados a tomar la decisión de intervenir a las indicadas instituciones bancarias privadas.

Paradójicamente, así como las crisis inducen a los gobiernos a privatizar bancos en los cuales tiene participación accionaria, también, en los casos en que no existe participación en la propiedad del sector financiero, las crisis inducen a que el gobierno adquiera participación en entidades bancarias, aunque sea sólo temporalmente. No obstante, cuando una crisis sistémica ocurre y el gobierno es inducido a adquirir participación accionaria en bancos, las estrategias que se diseñen deben incluir también una pronta salida.

La banca estatal de desarrollo nace para cubrir la brecha no servida por la banca privada comercial, es decir para asegurar el crédito, especialmente de largo plazo y de alto riesgo, que los bancos privados por sus modalidades crediticias y por la naturaleza a corto plazo de sus depósitos, no están dispuestos a otorgarlo. La banca estatal de desarrollo tiene un solo justificativo económico que es el de

proveer capital de inversión a largo plazo, cuando esta provisión no puede venir de los bancos privados o cuando el mercado de capitales es muy pequeño o no está desarrollado.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Enunciado del Problema

Si bien la lógica de intervención de los bancos estatales ha evolucionado con el tiempo a partir de las distintas orientaciones que ha habido en la política económica, en esencia sigue estando basada en la justificación clásica de cubrir fallas de mercado que llevan a restricciones de financiamiento, con el fin de lograr objetivos de política pública. Es decir, se basa en la concepción del Estado según la cual:

- Existen sectores o segmentos económicos que son subatendidos por intermediarios financieros privados.
- La intermediación financiera del gobierno puede cubrir las fallas del mercado y lograr algún beneficio socioeconómico.

Las fallas del mercado constituyen uno de los factores que inciden en el hecho de que los intermediarios privados no puedan evaluar la capacidad crediticia real de ciertos sectores o segmentos económicos y que conducen así a una restricción crediticia. El monto de la restricción crediticia, es la diferencia entre el nivel real de acceso de estos sectores, medido por la cantidad y los costos del crédito, y el nivel que se podría obtener si los mercados concedieran créditos sobre la base de su capacidad real. Las restricciones de crédito pueden ser estructurales o temporales, caso este último que surge a raíz de ciclos o crisis económicas.

La renuencia o inhabilidad de los intermediarios financieros privados para asumir ciertos riesgos, puede deberse a:

- La dificultad y el alto costo de evaluar y mitigar los riesgos.
- Limitaciones propias o derivadas del entorno financiero (por ejemplo, su modelo de negocios, la falta de acceso al financiamiento, los límites crediticios establecidos por normas prudenciales, etc).

- El alto costo de oportunidad de asignar capital a ciertos negocios con perfiles de riesgo/retorno menos atractivos.

Respecto de la dificultad y del alto costo que tiene para los intermediarios el evaluar y mitigar los riesgos de sus préstamos, el sector más comúnmente citado, ello puede deberse a su vez a la simetría de la información, a los elevados costos de transacción y a las externalidades que se desprenden del proceso de innovación productiva o del descubrimiento de nuevos productos, procesos o mercados.

En nuestro país, con el propósito de estimular a sectores considerados prioritarios en los planes de desarrollo económico, desde la década de los cuarenta comenzaron a impulsarse en nuestra nación, los llamados bancos estatales de desarrollo. Estos bancos estaban cargados de una multiplicidad de funciones, pero con la característica común de que efectuaban asignaciones sectoriales de crédito, con el mandato de establecer un equilibrio entre rentabilidad y riesgo, que raras veces lo lograron. Desde el punto de vista del desarrollo, la banca de desarrollo debía contribuir a la formación de capital en sectores considerados por el gobierno prioritario para el país.

Es así que hasta 1992 tuvimos varios bancos estatales de fomento. Los bancos minero y agrícola se especializaron en créditos a los sectores productivos, y el banco del estado era una entidad comercial que recibía depósitos y brindaba servicios en toda Bolivia.

Los bancos de fomento diseñados para apoyar a pequeños productores, tanto del sector minero como agrícola, terminaron con carteras concentradas en clientes grandes. En los años setenta, el 87 por ciento de los préstamos fue para emprendimientos localizados en las tierras bajas, sobre todo del departamento de Santa Cruz.

En los años ochenta, los créditos se distribuyeron de manera más coherente y en cierta manera más equitativa en todo el país.

Cabe subrayar de manera más general que la banca estatal en nuestro país, se cerró debido a problemas de corrupción, ineficiencia y fuerte presión de los organismos internacionales.

2.2 Formulación del Problema

La experiencia registrada en Bolivia, al igual que la acumulada a escala internacional, señala que la banca estatal confrontó una serie de problemas que impidieron el logro de sus objetivos y que se tradujeron en el deterioro de solvencia, que en definitiva la llevó a situaciones cercanas a la quiebra. Entre los principales problemas emanados del funcionamiento de la banca estatal en nuestro país, pueden mencionarse a los siguientes:

a) En general, los créditos otorgados no respondieron a planes rigurosamente elaborados bajo criterios de viabilidad económica, sino que en muchas ocasiones se guiaron por decisiones gubernamentales de carácter coyuntural. La injerencia política llevó a estas entidades a financiar operaciones que tenían excesivos niveles de riesgo y que, a la larga erosionaron su solvencia y patrimonio.

b) El financiamiento otorgado no siempre llegó a quienes se pretendía beneficiar. Los prestatarios más grandes o con mayor influencia política fueron los que se beneficiaron en mayor medida.

c) El financiamiento a bajo costo alentó proyectos de inversión poco productivos y con bajos niveles de rentabilidad, comprometiendo las posibilidades de repago de la deuda y, en última instancia, la solvencia de las entidades de financiamiento.

A partir del planteamiento señalado, resulta importante subrayar que los antecedentes del funcionamiento de la banca estatal en nuestro país, en la intermediación de recursos de largo plazo han sido desfavorables. Esta experiencia, junto a aquella acumulada en el ámbito internacional, señala la inconveniencia de restablecer la banca estatal en nuestro país.

Por consiguiente, la investigación del presente Proyecto de Grado, plantea las siguientes interrogantes, las cuales serán analizadas con todo el rigor metodológico:

¿El resurgimiento de la banca estatal de desarrollo en nuestro país, habrá asimilado críticamente los desaciertos de la banca estatal de las décadas de los setenta y ochenta de los gobiernos populistas?

¿El mercado financiero en nuestro país, siempre tiene riesgos, la nueva banca estatal tendrá un gobierno corporativo transparente y corporativo que se enmarque en los sistemas de regulación y supervisión, y que se mantenga independiente del poder político?

¿La nueva banca estatal contribuirá al desarrollo del sistema financiero boliviano?

2.3 Delimitación del Contenido

Área Específica: Sistema Financiero Boliviano.

Área Particular: Entidades de Intermediación Financiera.

2.4 Delimitación Espacial

La investigación del presente Proyecto de Grado, busca examinar las opciones de plantear la vigencia de la banca estatal de desarrollo en el actual ciclo político. La Delimitación espacial será a nivel nacional.

III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Objetivo General

El objetivo general del presente Proyecto de Grado, es demostrar que la incursión de la banca estatal de desarrollo en el sistema financiero nacional, no es conveniente. La experiencia del pasado enseña, que a la larga los bancos estatales terminan generando cuantiosas pérdidas operativas, que luego fueron pagados por el mismo estado.

En base al objetivo general, se derivan los siguientes objetivos específicos:

3.2 Objetivos Específicos

- Demostrar que el estado cuando incursiona en el sistema financiero nacional, a través de la banca estatal, no es independiente del poder político, el cuál distorsiona los objetivos de rentabilidad e impacto económico.
- La experiencia demuestra que cuando hay mayor participación del estado en la propiedad de bancos, se generan elevados márgenes financieros, debido a los altos gastos administrativos.
- Hay menor volumen de crédito privado.
- Demostrar que cuando tienen vigencia los bancos estatales, surge la cultura del no pago de los préstamos por parte de los prestatarios.
- Demostrar que existen evidencias de las décadas del 70 y del 80, periodos de gobiernos populistas, donde la banca estatal no actuaba en función de adecuada gestión de riesgos y de resultados.

IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Tipo de Estudio

El tipo de estudio que se aplica al presente Proyecto de Grado es el explicativo, porque el objetivo es demostrar que cuando el estado incursiona en el sistema financiero con sus propios bancos de desarrollo, estos acabaron siendo deficitarios, metodológicamente en la investigación explicativa, se presenta una relación causal, que no sólo persigue describir o acercarse al problema, sino, al contrario, se intenta encontrar las causas del mismo.

La investigación explicativa, es aquel estudio que tiene una relación causal. No sólo persigue describir o acercarse al problema, sino que intenta encontrar las causas del mismo. Esta investigación explicativa se ocupa de la generación de teorías, determina las causas de un evento. En la investigación explicativa se pretende detectar las relaciones entre las variables del planteamiento central.

Los estudios explicativos están dirigidos fundamentalmente a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Su interés se centra en explicar por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas.

El diseño de la investigación consiste en tomar como referencia de análisis a los ex bancos estatales, los cuales en décadas pasadas de gobiernos populistas, cumplían la función de intermediación financiera de largo plazo.

4.2 Método de Investigación

Dentro del método de investigación se aplicará el método deductivo, el cual tiene la característica de que se parte del planteamiento central para llegar a la deducción de premisas particulares, para aplicarlas a una realidad específica.

Paralelamente se empleará el método inductivo, ya que al existir un conocimiento particular del tema, se busca formular la existencia de la relación de cambios del

factor de predisposición, el factor de oportunidad y el factor de decisión con el planteamiento central.

Para dicho propósito, se recopilara la información específica, sobre las variables financieras de los ex bancos estatales. La investigación se enfocará en el problema objeto de estudio.

Por lo señalado, la aplicación de los métodos propuestos, se aplicaran en las siguientes fases:

- Recopilación de la información.
- Procesamiento y Análisis de los datos obtenidos.
- Conclusiones.

V. MARCO TEÓRICO

5.1 El surgimiento histórico de la banca

La mayoría de las personas, sin tener conocimiento real del surgimiento de las funciones bancarias, pensamos que éstas nacen con el comercio como una necesidad de administración, en realidad no es tan sencillo saberlo ya que las funciones bancarias no cuentan con antecedentes históricos exactos respecto a sus orígenes, lo que sí es sencillo de imaginar, es que si el comercio surge como una necesidad de organización, dicha organización incluye actividades bancarias en su más simple expresión. Lo anterior no quiere decir que en ese momento nacen dichas actividades, en realidad sus inicios siguen siendo una incógnita en la actualidad. A pesar de lo complicado que resulta el conocimiento respecto a cómo, cuándo y dónde surgen las actividades bancarias, las investigaciones muestran algunos datos descubiertos y analizados que hacen pensar que esas actividades tienen su origen en tiempos que ellos mismos no habían considerado.

Entre los más remotos antecedentes de la banca, investigaciones documentadas indican que curiosamente en diversas ciudades lejanas unas de otras se realizaban actividades y documentos similares, tal es el caso de las órdenes de pago y de las donaciones o tributos, aún no se ha encontrado dato alguno respecto a que dichas aportaciones se hayan realizado por personas que viajaban de un lugar a otro. Lo que sí se sabe es que según lo descubierto y en algunos casos expuesto en museos, las operaciones bancarias se realizaron desde épocas no consideradas por los investigadores para dichas actividades; obviamente no eran como actualmente se conocen, pero ya se trabajaba en ello.

5.1.1 Época antigua

En hallazgos hechos por el hombre, se descubrió que mucho tiempo antes de la aparición de la moneda, en algunos lugares se realizaban actividades que bien pueden considerarse como el inicio de las funciones bancarias. Una de las actividades más importantes y quizá la primera en relación con la banca, fue el

trueque, actividad que auxilió al comercio durante mucho tiempo, y aunque no es considerada propiamente una actividad bancaria, sirvió de apoyo para dar paso a nuevas formas de negociar que provocaron su pausada desaparición.

Posteriormente, entre otros hallazgos se descubrió que durante la época antigua, el poder social estaba en manos de sacerdotes y monarcas, ya que ambos poseían templos y palacios muy sólidos, con gentes armadas para su protección y seguridad. Además de ser ambos, principalmente los templos, lugares que conservaran una santidad que les merecía el respeto de todo individuo. A dichos lugares acudía la gente del pueblo para la guarda y protección de sus cosechas y otros bienes, para ello tenían que dar un depósito como anticipo por el pago de dicha guarda y protección, ya que sus cabañas resultaban inseguras ante una gran cantidad de robos y saqueos de la época.

El depósito como anticipo de un pago, resulta un hecho comprobado, que bien puede considerarse como una actividad bancaria en tiempos y lugares como: Mesopotamia, en el Templo Rojo de Uruk, en el año 3,400 a. C. y Babilonia con el grupo de los Hammurabi, en el año 2,250 a. C.

Son Asiría y Babilonia, países que destacaron por sus actividades bancarias y por el gran desarrollo logrado con las mismas, ya que las abordaron como parte de su administración, recordemos que no se conocían ni se realizaban como actualmente se hace, lo importante es que ya se trabajaba en ello.

Asiria y Babilonia destacan por la creación de actividades y documentos que utilizaron para abordar a las actividades bancarias, principalmente en Babilonia en el siglo VI a. C, crean el certificado de banco, letras de cambio, órdenes de pago y realizan la administración de bienes. Con el uso de la moneda se crean nuevas actividades e incluso personas con especialidades en el manejo del dinero, como los trapezita que en sus inicios operaban en ciudades portuarias con labores de cambistas, efectuaban pagos y recibían depósitos en dinero para darlo a sus clientes como préstamo, también surgen los krematistas y los kolobistas; ambos

eran personas que se dedicaban al intercambio de monedas, y los Daneístas; encargados de la colocación de depósitos que eran captados por los trapezita.

Siglo VI a. C., se crean casas comerciales destacando Igibí la de Sippar y Marashu la de Nippur, ambas prohibían el cobro de intereses excepto a los extranjeros ya que así lo establecía la Ley de Moisés. También existió prohibición por parte de la Iglesia del interés en los préstamos dictada por el Concilio de Nicea en el siglo IV y el Concilio de París y Letrán en los siglos IX y XII, situación que provocó lentitud en el desarrollo bancario. También intervenían en la venta y arrendamiento de casas y tierras, realizaban préstamos con interés y garantías reales; particularmente los templos de hebreos que administraban los bienes de viudas y huérfanos.

Siglo V a. C., utilizaban una especie de libros de Diario y Mayor llamados el Efemérides y Trapezitie, con los que mejoraron sus procesos contables y sustituyeron a las tablas de arcilla que originalmente utilizaban.

La actividad bancaria estaba vinculada con los templos, principalmente los de Delfos, Samos y Efeso, cuyas principales actividades fueron las de prestamistas y depositantes, además algunos actuaban como intermediarios del Estado, existen antecedentes en los que se indica que consideraban a la banca como de interés público ya que el Estado comenzó a intervenir en su control. Por otro lado, se comienza a reconocer a algunas personas por sus actividades bancarias, entre ellos, a un hombre llamado Pasión, que fuera reconocido como el más famoso banquero de su época. Respecto a los templos, los más reconocidos fueron: Delfos, Atenas, Olimpia, Délos, Samos y Efeso; particularmente en el templo Delfos existía un cargo sobre préstamos correspondiente a una tasa del 10% de interés, dicho cargo era menor para los extranjeros, prueba de ello se describe en antiguos documentos que comprueban los préstamos y cargos que el tesoro del Partenón otorgaba a la ciudad de Atenas.

Respecto a Grecia del siglo IV a. C, se encontraron documentos que representan los discursos escritos por Isócrates, en ellos se hace referencia a Filostéfono,

considerado como el primer banquero griego, ya que él recibía para su guarda y custodia los talentos, Los griegos para el buen desempeño de sus actividades se regían por el Derecho Civil y Mercantil, crearon algunas normas derivadas de sus actividades y costumbres, mismas que se fueron incorporando al Derecho Romano.

En Egipto, la economía se basaba en el trueque, y según algunos papiros greco egipcios, el dinero aparece en el año 1,800 a. C. y ya se utilizaba como medio de cambio. Fue gracias al monopolio que los egipcios alcanzaron gran desarrollo realizando actividades como: recaudadores de impuestos, contratos, pagos a terceros por órdenes de sus clientes, utilizaban letras de cambio, órdenes de pago y otorgaban concesiones. La aparición de nuevas actividades provocó que los griegos llegaran a comprender la política financiera, los préstamos y el cambio de moneda.

Después de algún tiempo, las autoridades egipcias abandonaron la mayoría de sus actividades conservando únicamente la acuñación de monedas; y es la dinastía de los Tolomeos quienes asumen una segunda función en la que establecen "la cámara de compensación"; en la que el medio de cambio era el trigo para las transferencias de cuentas entre los clientes. De esa manera, Egipto representaba el granero de la provincia romana, lo anterior debido a que fueron los griegos quienes se instalaron en Egipto con sus representantes los Tolomeos para dar inicio a las actividades bancarias en ese país.

En Roma, antiguos documentos indican que en el imperio romano (formado por el Rey, Cónsules y Emperadores), mientras se protegió a las vías de comunicación de los robos y saqueos, lograron obtener un gran éxito en la economía, la caída de dicho imperio comenzó en el momento en que trataron como enemigos a los ciudadanos, imponiéndoles tributos que en su momento fueron grandes robos.

Debido a que el interés por préstamos era muy elevado, los romanos crearon algunas leyes que se aplicaron a través del tiempo:

1. Ley de las Doce Tablas.- Prohibía el cobro excesivo de intereses de 12% e incluso del 4%.
2. Ley Genucia.- Prohibía préstamos con interés.
3. Ley Onciarum Foenus.- Fijó un interés máximo del 12%.

En Roma también tenían personas que manejaban las finanzas por especialidades: El argentarius, era el cambista; el nummularius, verificaba el título de monedas acuñadas y evaluaba a las monedas extranjeras; y el mensarius o cajero, con el paso del tiempo los grupos de especialidades cambiaron, quedando de la siguiente manera: los nummularis cambiaron sus actividades a cambistas y el argentarius cambian sus actividades a banqueros.

El Estado concedió a los cambistas el Foro de la ciudad para que ejercieran sus actividades financieras, pero como éstos aún imponían altas tasas de interés, la aristocracia comenzó a realizar sus propias operaciones a nombre y representación de algún personaje e incluso ayudó al gobierno otorgándole préstamos con intereses más bajos que el de los cambistas, situación que les sirvió para tener acceso a altas capas sociales hasta llegar a la nobleza. Como dichas actividades lograron tener mayor auge, se fueron desarrollando y mejorando y es así como nace la Función Bancaria.

Fueron los trapezita griegos, el motivo para que los romanos argentarius (banqueros) y los nummularius (cambistas) decidieran aplicarse y distinguirse en las actividades bancarias, dejando como antecedente la Función Bancaria Pública. Aunque se sabe que en Grecia ya se aplicaba la intervención del Estado en actividades bancarias, por parte de Roma se sabe que los argentarius fueron consejeros muy apreciados por sus clientes, y fueron quienes dejaron como antecedente el uso de libros para registrar sus actividades, ya que así formalizaban sus contratos marítimos.

Destaca también una importante organización de la época antigua llamada el Colegio de los Flamens, misma que tienen el crédito de ser la creadora del

Fideicomiso, ya que tenían la encomienda de vigilar el cumplimiento de un testamento.

Todo lo antes mencionado, fue el principio del desarrollo en actividades financieras y comerciales en Roma, entre ellas; cambios de monedas, transporte del dinero, recibían depósitos regulares e irregulares, había servicio de caja, intervenían en la compra y venta de muebles e inmuebles y en subastas públicas, pero su principal actividad era el préstamo como inversión de capital propio y ajeno.

La contabilidad romana era controlada por una especie de Codex o libro de cuentas corrientes que era firmado por el deudor y dos testigos, libro que hiciera obligatorio el emperador Justiniano, así como el libro de caja, que registraba entradas y salidas de dinero.

Debido a que surgían nuevas actividades en las funciones bancarias, el control de las mismas era complejo, es por ello que se crearon nuevas leyes para controlar desde el horario de trabajo hasta los fraudes, lamentablemente se llegó a una etapa de decadencia en la que los bancos privados tuvieron que realizar sus actividades en forma clandestina, ya que las mismas fueron nuevamente privativas de templos y monasterios durante un largo período, hasta que situaciones propias y ajenas a dichas actividades fueron complicándose con mayor fuerza al grado de propiciar su casi desaparición.

5.1.2 Edad Media

La transición entre períodos resultó larga y complicada ya que diversos problemas afectaron el desarrollo económico, entre los más destacados se mencionan: la caída del imperio romano, las invasiones islámicas, la prohibición del interés en préstamos por parte de la Iglesia y las cruzadas. Todo los eventos acontecidos provocaron la casi desaparición de los individuos y casas que realizaban funciones bancarias, pero al mismo tiempo todos esos hechos fueron requiriendo dinero y

justamente esa necesidad fue el inicio de la reaparición de viejas y nuevas actividades en la función bancaria.

Inicialmente y durante siglos, los primeros banqueros fueron exclusivamente judíos, que no eran alcanzados por las leyes de la iglesia y cuya principal función fue la de prestamistas, llegaron a establecerse en Lombardía para dedicarse a la banca, logrando operar en una gran extensión de territorio e incluso con algunos monarcas como Luis IX.

Fue precisamente Luis IX quien tiempo después destierra a los lombardos de Italia y Francia, encarcelando a algunos de ellos y confiscándoles sus bienes, principalmente los documentos que contenían adeudos del monarca. Algunos lombardos lograron recuperar parte de los fondos que habían poseído, gracias a eso se dirigieron y establecieron en Inglaterra, en una calle que harían famosa por sus destacadas actividades bancarias, misma que fuera reconocida como el centro bancario de esa ciudad y que llevara por nombre Lombard. Los lombardos realizaron como práctica común en Génova, el préstamo a interés.

Por su parte, los cristianos realizaron operaciones como la asociación en empresas comerciales a través de créditos autorizados por la iglesia, y por los que participaban en utilidades en lugar del cobro de intereses. La Iglesia se inspiraba en conceptos éticos que afirmaron: Aristóteles, Platón, Catón, Sivueca y las doctrinas hebreas, que condenaban como injusto el cobro de intereses, es por ello que se creó la prohibición canónica del préstamo con interés, ya que fueron la causa del atraso en el desarrollo del sistema bancario. Se sabe que básicamente el interés consistía en el abuso y explotación de la necesidad e ignorancia de la gente del pueblo, de la que siempre esperaban la cosecha como forma de pago y que era justificada como un rédito bancario, ya que los préstamos se basaban en el consumo. Dicha situación después de algún tiempo llegaría a ser un elemento más en el estancamiento del desarrollo bancario.

Genova fue una ciudad muy activa en cuestiones bancarias, en el siglo XII ya se

conocía a los banchieri para designar a los cambistas que operaban sentados en sus bancos en Plazas Públicas, como los Trapezitas de la época antigua. Los cambistas recibían depósitos que a su vez eran invertidos en operaciones de cambio marítimo, efectuaban provisiones de fondos por cuenta de sus clientes en la misma Génova bajo la forma de giroconti y en el exterior por medio de sus corresponsales o sus filiales utilizaban letras de cambio. Durante esta época, el comercio del dinero aunque en forma rudimentaria, estaba confiado a los cambistas locales para que reconocieran las monedas acuñadas de diversas ciudades e identificaran a las que fueran falsas, también establecían con precisión el contenido y peso correcto de metal precioso. Los cambistas se regían por estatutos, fueron asociaciones muy respetables e incluso por Príncipes.

Es el año 1400, en Génova, cuando la palabra banco comienza a diferenciarse para designar a esas entidades, lo anterior fue a partir del Banco de San Jorge de Génova que fuera creado en un sentido moderno en el año 1407 ya que anteriormente era conocido como Casa de San Jorge. Dicho banco se dividía en dos secciones: la primera, recibía depósitos y efectuaba giroconti; la segunda, surgió como una administración autónoma de la deuda pública de Génova, acordaba préstamos a los encargados de los impuestos y de la República excepto a los particulares.

En cuanto al origen de la palabra banco, se sabe que es el derivado del nombre del mueble que utilizaban los cambistas italianos -un simple banco- al igual que lo usaron los trapezita en la antigüedad. Otras versiones señalan que la palabra banco es un derivado de la mesa y el banco que los banqueros utilizaban en las ferias, se dice que cuando éstos fracasaban en sus negocios, rompían el banco sobre la mesa en señal de quiebra, de ahí el surgimiento de la frase -banca rota-. Otras investigaciones indican que la palabra banco procede de la palabra italiana -monte- que fuera utilizada para nombrar al primer banco veneciano, y una versión más, indica que puede proceder de la palabra alemana -bank-.

En Florencia, además de banqueros, había recaudadores de impuestos y comerciantes, entre los que destacaron los nombres de algunas familias como: los Acciaoli, los Anguissola, los Bardi, los Frecobaldi, los Peruzzi, los Guidagni, los Ugolini y los más importantes de su época que fueron los Médicis. También algunas instituciones fueron reconocidas por sus actividades bancarias, entre ellas: Monte Vecchio, Taula de Canvi de Barcelona, el Banco de Valencia, el Banco de San Jorge, el Banco de Rialto y el Banco de Ámsterdan. Destacan también los nummulari que reaparecen con el nombre de captores.

En Venecia durante el siglo XII, se estableció la banca de depósito más antigua, cuyo objetivo era cubrir las necesidades financieras del Estado causadas por las guerras. Además se crearon algunas disposiciones, entre ellas: un documento del año 1270 en el que se impone a los banqueros conceder una caución que era depositada a los cónsules de los mercaderes, ya que eran la autoridad que se encargaba de los tráficos. En el año 1374, se impone otra disposición que prohibía a los banqueros el comercio del hierro, estaño, cobre, azafrán y plata por considerarse negocios de mucho riesgo. En el año 1403, se establece que las exposiciones crediticias del banco no deben ser superiores a las del Estado y en el año 1523, se instituye una oficina llamada "Proveedores sobre bancos" cuya misión era vigilar a los bancos.

Todos los bancos contaban con sucursales en el resto de Italia y en varias partes de Europa, siendo el norte de Italia quien contara con mayor volumen de operaciones y desarrollo en técnicas bancarias.

En el siglo XII surgen los bancos privados, es así como se funda el Banco de San Giorgio en Genova, recibía depósitos sin interés y realizaba cambios de moneda, también se establece el Banco Vital o Fondo Común de Venecia, recibía monedas y lingotes que se registraban tomando como base de medida unitaria el peso del metal, en vez de unidades monetarias, por lo que los asientos en los libros se hacían en presencia de los interesados. Para finales de la Edad Media surgen los bancos de Estocolmo y Ámsterdam, en ellos ya no era necesaria la presencia de

los interesados para operar, por lo que para algunas personas este hecho representa el antecedente de billete de banco.

Fueron los siglos del XII al XIV cuando se crearon una gran variedad de operaciones: depósitos a interés, préstamos, anticipos, giros, inversiones, así como, el perfeccionamiento de la contabilidad y el sistema de partida doble. También después de experiencias desagradables se aconseja y realiza la separación de las actividades financieras de las comerciales. Con dicha separación se obtuvieron grandes beneficios, a tal grado que la mayoría de esas prácticas son ejercidas en la actualidad.

Entre otras actividades están, la creación del Monte Vecchio por parte de acreedores de la República, dando origen a su documento de Deuda Pública que era objeto de compra venta como papeles comerciales; se crearon los primeros bancos de depósito, a los que se les llamó "de giro", ya que las operaciones que realizaban consistían en las transferencias entre cuentas. El comercio interno y externo se facilitó, ya que los bancos recibían metálico de los particulares, abriéndoles un crédito en registros que eran transmitidos de uno a otro particular, es decir, sólo había anotaciones en los registros y ningún movimiento de monedas.

Los Toscanos, fueron comerciantes sieneses luqueses y principalmente florentinos que viajaron por muchos lugares para establecer filiales y que a pesar de los riesgos lograron acumular grandes utilidades y desarrollaron técnicas bancarias, instituyendo letras de cambio, el giro y el aval. Viajaban a diferentes ciudades para realizar sus negocios, principalmente en días de feria por motivos de festejos del santo patrono del lugar que visitaban, establecían filiales y administradores. En el caso particular de los toscanos, se les asignaba el cobro del óvolo de San Pedro en el extranjero por cuenta de la Santa Sede, dicha situación fue motivo para que a los toscanos se les llamara usurari papae. A cada feria que asistían llevaban sus mesas, cajas y libros y a ellos se allegaban una gran cantidad de mercaderes para depositar su dinero.

Es gracias a banqueros como los toscanos que surgen las grandes casas bancarias en Europa, siendo el inicio de un gran desarrollo en el Nuevo Mundo, las actividades en las casas comerciales incluyen a las bancarias, pero poco a poco éstas últimas adquieren mayor importancia, hasta ser la actividad principal, surgiendo así los bancos como empresas especializadas.

Fueron los Templarios quienes sustituyeron a los hebreos en sus funciones bancarias, la Orden de los Templarios fue notable en sus actividades bancarias en Europa, específicamente como: banquero, tesoreros de la Iglesia, de los Reyes y de particulares; se crearon con carácter religioso-militar.

Con el surgimiento de nuevos conflictos en los que Jerusalén es devastada por los infieles, provoca que los templarios abandonen Palestina refugiándose en Chipre y posteriormente en París, estableciéndose en un edificio al que llamaron <Le Temple> (la fortaleza), lugar al que llegaron con el oro, plata y joyas que pudieron resguardar en poco tiempo. Los templarios perdieron su prestigio al grado de ser atacados y acusados de herejía por el Rey de Francia, Felipe el Hermoso, sus bienes les fueron confiscados y en octubre de 1307 fueron condenados a muerte ya que aceptaron haber renegado del Redentor y de haber llevado una vida infame.

Los templarios representaron a la organización financiera más grande que se haya conocido, alcanzaron su mayor auge durante el siglo XIII, terminando a principios del siglo XIV de manera muy trágica. Durante ese período también destacaron algunos monasterios que se convirtieron en importantes centros bancarios, gracias a sus funciones como recaudadores de impuestos, prestamistas e incluso con garantía hipotecaria.

Durante el siglo XIII existieron algunas instituciones que recibían depósitos de particulares pagando un interés, administraban los recursos de los gobiernos y les otorgaban préstamos, se llamaron montes, existían grupos religiosos que estaban en contra de ellos, y para demostrarles su oposición, en el año 1463 en Orvieto,

fue creado con autorización del Papa, el primer Monte de Piedad o Montepío, como respuesta de un sector de la iglesia a la actividad usuraria.

Los avances, los cambios, las creaciones de nuevas actividades, de especialistas o profesionales y de las instituciones, dan paso a una nueva visión de la función bancaria de diversos países como los Europeos, entre otros, es el momento de hablar de una nueva época en la que las innovaciones tecnológicas, los conocimientos y la experiencia son considerados como el comienzo de una nueva época, la época moderna.

5.1.3 Época Moderna

Nuevamente, el paso del tiempo es testigo de la transición de grandes eventos que dieron paso a la época moderna: los descubrimientos y colonización de América; la formación de Estados europeos; la unificación de monedas e instituciones, las constantes guerras entre ellos; la irrupción del oro proveniente de América; el crecimiento y la posterior decadencia de España; los avances de Inglaterra, Francia y Holanda; la pérdida de la primacía en las ciudades italianas, lejanas de rutas oceánicas y expansión del comercio internacional, todos y cada uno de dichos eventos intervienen de algún modo en las funciones bancarias.

5.1.3.1 Los Montes de Piedad

Desde la época de la Edad Media, la iglesia se basaba en conceptos éticos de hombres de ciencia, como: Aristóteles, Platón, Catón, Sivueca y algunas doctrinas hebreas para realizar muchas de sus actividades, entre ellas estaban expresar el abuso por la prohibición del préstamo con interés a la gente pobre (excepto a los ricos y extranjeros), actividad que fuera considerada por la iglesia como una despreciable usura. No sería, sino hasta el siglo XVI, en los inicios de la época moderna cuando la iglesia se dio cuenta de que dicha prohibición provocaría graves consecuencias. Mismas que afectaron principalmente a la gente pobre, ocasionando que por necesidad acudieran con los hebreos, los italianos y los caorsinos, o bien, con cualquier cambista que tuviera licencia de algún príncipe

local para conceder préstamos sobre prenda, situación que provocó que cientos de hebreos fueran asesinados.

En general, existía una gran necesidad de dinero. El hecho de prohibir el préstamo con interés provocó un freno para el desarrollo económico. La iglesia se horrorizó ante cientos de asesinatos provocados a los hebreos y ante la visión de una gran cantidad de gente pobre convertida en indigentes. Lo anterior fue motivo para que la iglesia se mostrara más tolerante ante tal imposición, es así, que se pensó en la creación de instituciones que protegieran los intereses de la gente pobre sin el propósito de lucro. Se tienen noticias de la creación de algunas instituciones que se propusieron ayudar a toda la gente pobre de la época.

Año 1198, en Freising, en la residencia de los duques bávaros, se creó un banco de empeños para ayudar a los necesitados. Año 1350, en Salins de la Borgoña, se realizó una colecta de 20,000 florines de oro para ayudar a los pobres con préstamos sobre prenda. Año 1361, el Obispo de la iglesia de San Pablo donó 1000 monedas de plata para anticipos sin intereses. Año 1402, el Consejo Comunal de Frankfort fundó un banco de empeños, éste fue imitado en Nuremberg, en el año 1498. La Orden de los Franciscanos animados por la Santa Sede constituyó un Mons Suventionis Etoritales con objeto de ayudar con préstamos sobre prenda a la gente pobre. Todas esas instituciones tenían el carácter de montes prestatis, en oposición a los montes profani que perjudicaron a una gran cantidad de personas y en general a todo el desarrollo económico.

Fue en el año 1463, cuando se fundó en Orvieto un Monte que fuera el primero creado con aprobación papal. Posteriormente en un viaje que realizara un monje Bernardino de Feldre por la ciudad de Italia central y septentrional, con su conocimiento se impulsó la institución de montes similares en dichos lugares.

Los montes en sus inicios estaban dirigidos por clérigos que proporcionaron muchos medios que provenían de donaciones, herencias y de la iglesia, fue tanta la demanda que en muy poco tiempo fue superada la oferta.

En los años 1512 a 1517 fue mérito del Concilio Lateranense y de León X, el conciliar a los dos extremos del momento, la ley canónica y las exigencias del mundo laico, con ello se permitía a los Montes conceder y pretender intereses, pero sólo en la medida necesaria para cubrir los gastos de gestión y administración. Varios de los montes no conservaron sus características y pronto se convirtieron bajo la dirección eclesiástica y laica, prosperaron en Italia hasta fines del siglo XVIII.

Otro evento importante fue, el hecho de que Napoleón declaró presa de guerra a los Montes de Bolonia y de otros lugares en el año 1796, confiscando de sus almacenes las prendas con valor superior a las 200 liras, los Montes sólo se recuperaron e incluso ampliaron su campo de acción cuando la famosa estrella napoleónica fue derrotada.

Una importante característica de los Montes fue que estaban exentos de la obligación de investigar la identidad y capacidad jurídica del contratante. Las pólizas eran emitidas al portador, aunque contenían la indicación de un nombre. Los Montes de Piedad se extendieron por el mundo, aunque algunos cambiaron el término de piedad, todos en su momento fueron recibidos con éxito, tal es el caso de:

- Monte de Bolonia, monte de crédito sobre prenda, constituido en 1473.
- Monte de Crédito sobre Prenda de Ancona, fundado en el año 1490.
- Monte de crédito sobre prenda y caja de ahorro de Faenza, constituido el 12 de octubre de 1491, entre otros que se fundaran posteriormente.

Muchos de los Montes de Piedad de esa época existen actualmente, un ejemplo de ello es: el Banco de Nápoles que a partir del año 1794, se estableciera como el Real Banco Nacional de las Dos Sicilias y que inicialmente fuera un simple Monte de Piedad en Italia.

Los Montes de Piedad, en un principio fueron instituciones de beneficencia con

programas religiosos y sociales, sin poder aspirar a títulos y operaciones de dinero, pero que representan un avance en las funciones bancarias, ya que dieron paso a la creación de los bancos. Los Montes sobrevivieron en su mayoría hasta principios del siglo XX, actualmente son pocos los que aún existen.

5.1.3.2 Los Bancos

Los grandes descubrimientos; las grandes guerras y movimientos populares; la moneda de oro que fuera el medio de cambio los últimos siglos de la edad Media y sustituida por monedas de plata, y la existencia de las rapiñas, provocaron que cambiara el rumbo del desarrollo económico, los tráficos marítimos cambiaron del Mediterráneo al Atlántico, debilitándose por causa de las guerras, el cambio de moneda provocó alteraciones por el valor del título y peso de las mismas, finalmente los saqueos y robos agravaron la ya difícil economía de los Estados Europeos.

La necesidad económica surgió en forma inmediata, los príncipes demandaban grandes cantidades de dinero para abastecer a sus soldados con nuevas armas para defenderse en las guerras, mejor conocidas como las cruzadas. La población en general demandaba dinero, se llegó al momento en que se carecía de dinero y aparecieron los sustitutos del mismo: letras de cambio, pagarés y otros documentos, es decir, la moneda bancaria. Vale la pena mencionar que Inglaterra conserva actualmente en un museo una moneda conocida como moneda de feria es una onza de 31.103 grs., llamada Ounce Troy.

A todos los problemas antes descritos se une el mercantilismo, que junto con el exceso del crédito llevaron a una nueva crisis general a Europa. Fueron los genoveses los únicos banqueros que resistieron tal problemática ya que crearon el primer sistema Clearing europeo de base internacional que fuera el progenitor de la Unión Europea de los Pagos. Durante cuatro veces al año, se reunían alrededor de 60 genoveses con libros que utilizaban para registrar cuentas deudoras y acreedoras con el resto de Europa, elaboraban análisis de las mismas para realizar las operaciones de pago, también fueron los creadores del giro cambiario.

En 1587, se constituye el Banco de Rialto, como respuesta en contra de la sentencia que significaba el tráfico de mercancías considerado como riesgoso, y de la prohibición de dar servicio al Estado, pero debido a la mala administración el banco llegó a endeudarse con una Caja Pública y con la Cámara de trigo, por lo que tuvo que fusionarse con el Banco del Giro, que fuera fundado en el año 1619 y una vez que es fusionado opera y desaparece definitivamente en el año 1806.

El desarrollo bancario se fue generando poco a poco con la aparición de nuevas instituciones bancarias, mismas que fueran perfeccionando sus funciones, aunque para ello la mayoría sólo logró después de un tiempo de éxitos llegar a la banca rota.

1593, en Milán se crea el Banco de San Ambrosio, inicialmente prestó excelentes servicios financieros y comerciales, suspendió sus pagos en 1650, fue reconstruido en 1662 y liquidado en forma definitiva durante la invasión napoleónica.

La mayoría de los bancos en sus inicios habían sido Montes de Piedad, que luego de algún tiempo, o bien, luego de problemas en los mismos, se fueron fusionando con otros Montes para dar paso a instituciones bancarias, además de los bancos antes mencionados, existieron otros que fueran reconocidos por sus funciones, como:

1609, El Banco de las Divisas de Ámsterdam;

1619, El Banco de Hamburgo;

1620, El Banco de Rotterdam;

1621, El Banco Público de Nuremberg;

1640, El Banco de San Salvador de Ñapóles;

1656, El Banco de Riksbank de Suecia;

1694, El Banco de Inglaterra.

1700, Los Bancos de Générale y Royale;

1703, El Banco Wiener Stadtbank de Austria;

1754, El Banco de Nobleza; y

1768, El Banco de los Asignados.

Fue Inglaterra, el país que mayor experiencia adquirió en funciones bancarias, gracias a la habilidad de la Reyna Isabel (1533-1603), que promovió a la industria y el comercio, bajo los consejos de Sir Thomas Gresham (1519-1579) que fuera el primer banquero economista inglés.

A fines del siglo XVII, pudo surgir el Banco de Inglaterra, cuyo nombre real fue The Governor and Company of the Bank of England (1694), basado en una ley financiera que instituía nuevos impuestos, asegurando a quienes aceptaron anticipar al estado 1,200,000 libras esterlinas a valer sobre dichos impuestos; la prerrogativa de comerciar en letras de cambio y metales preciosos; de conceder préstamos sobre mercancías, de emitir billetes de cambio y de recibir depósitos.

Para el año 1844, se establece la primera centralización bancaria, quedando prohibido el establecimiento de nuevos bancos emisores, siendo el Banco de Inglaterra el más importante de los bancos, dejando de ser banca privada para convertirse en el primer Banco Central y de Emisión. Una de las aportaciones más importantes fue la creación de billetes de banco como sustituto del dinero metálico. Al Banco de Inglaterra se deben grandes aportaciones históricas como: el cheque, las notas de caja, las letras de cambio, los pagarés y las obligaciones.

Otro hecho importante, fue que en Europa la intervención del Estado en las actividades bancarias, incluían el control directo del Estado en entidades encargadas de la emisión y otras funciones propias de bancos centrales; también la creación o nacionalización de bancos comerciales y la reglamentación de la actividad bancaria; y debido a que se implanta el comunismo en Rusia, la actividad bancaria se declara: monopolio del Estado, en el año 1917.

Como ya se ha mencionado, durante varios siglos toda Europa vivió diversas vicisitudes en el ámbito bancario y monetario, casi todas ellas semejantes, fracasos económicos causados por las guerras, excesos en las deudas, malos manejos del dinero, en fin una serie de situaciones que se fueron generando a través del tiempo. Desde luego también se lograron éxitos y muestra de ello es que se crearon una gran cantidad de bancos y junto con ellos las reformas legales que se han modificado según las necesidades de cada uno de ellos. Sería complicado mencionar a cada uno de los bancos que nacieron durante los siglos XVI al XX, es por ello que sólo se han mencionado algunos de los hechos más importantes en el desarrollo bancario y económico.

La historia bancaria toma un nuevo rumbo en los inicios del siglo XX, es el momento en que no sólo se menciona el desarrollo bancario europeo, sino del mundo; lo anterior debido a que surgió un hecho que modificó la vida bancaria de los europeos, principalmente de los ingleses. En 1920, Estados Unidos de América fue el país que desplazó a Inglaterra en cuestiones bancarias, ya que el dominio del dólar sobre la libra esterlina fue determinante, dicho evento creó desconcierto y confusión en los mercados monetarios y de capital, es entonces el momento de reconocer que las funciones bancarias son reconocidas y aceptadas no sólo por los europeos. Otro hecho importante que cabe destacar, es que aunque en la década de los años 30's algunos países aún no contaban con un banco central, otros más daban a conocer sus avances en el ámbito bancario, como fue el caso de Argentina en el año 1935, que se hiciera publicidad a través de las Conferencias que otorgaba.

Por su parte, el primer banco importante de los Estados Unidos de América se creó en el año 1791 (First Bank of the United States), cumplió funciones propias de Banco Central y cesó en el año 1811. En el año 1816 fue creado el Second Bank of United States, no fue muy exitoso en sus actividades y tuvo un período de vida de 20 años; dos años más tarde fue creado el Sistema de Bancos Nacionales y se establece una moneda nacional uniforme.

Se crea un sistema en 1913 que divide al país en doce distritos, cada uno con su Federal Reserve Board, con sede en Washington, después de una serie de problemas se declaró un feriado bancario en el año 1933, para proceder a reorganizar al sistema, se inicia con la creación de la Federal Deposit Insurance Corporation, es decir un régimen de seguros a los depositantes.

Los cambios tecnológicos, las comunicaciones y el transporte fueron los medios que auxiliaron a Estados Unidos de América para lograr el éxito alcanzado en aspectos bancario y económico; de la misma manera sucedió en Europa.

En la obra de Rudolf Hilferding, economista alemán, se aprecia lo descrito en el párrafo anterior, vale la pena mencionar que el autor hace referencia respecto al interés que cobraron las instituciones bancarias para lograr su beneficio propio durante 1910. Los bancos esperaban obtener una mayoría de clientes y suprimir la competencia ya que ésta última lo único que le genera son problemas, es por ello que durante esos años (1910) y más, los bancos aspiraban a la creación de los monopolios.

Si reflexionamos por un momento, dichas ideologías y prácticas, no están muy lejos de las actuales, aunque los monopolios están prohibidos, una de tantas realidades indica que efectivamente hoy como antes las instituciones bancarias buscan lograr un beneficio propio, así como lo indicó Hilferding en su obra. Los bancos y las industrias en general buscan su crecimiento económico y el reconocimiento social, y sólo será logrado si tanto los bancos como la industria en general se adaptan a los cambios que se presenten a través del tiempo. Para quienes no se adapten a dichos cambios no lograrán desarrollarse, por lo tanto tendrán problemas de adaptación, sociales, tecnológicos, económicos, entre otros, e incluso pueden llegar a desaparecer.

Para facilitar la interpretación de los hechos, el autor (Hilferding), quien a inicios del siglo XX, ya hablaba del comportamiento monopólico por su naturaleza y dinámica, hechos por los que las empresas buscaban fusionarse y elementos que se vuelven muy claros desde la década de los años 60's.

5.1.3.3 Entidades Financieras Actuales

Las características esenciales alcanzadas hoy día en los sistemas bancarios y el desarrollo económico, son diversas, y se deben en gran medida a la gran expansión. Hoy día, los bancos se pueden encontrar hasta en los pueblos más lejanos e incluyen a todas las clases socioeconómicas. Se pueden hacer diversas operaciones (cobros, pagos de documentos, impuestos, convenios, etcétera), así como, diversas obligaciones y modalidades operativas en busca de su beneficio y seguridad.

También se habla de comodidad, actualmente las tarjetas plásticas representan el medio de pago más cómodo para un gran número de usuarios y desde luego un beneficio para las entidades financieras, ya que se cuenta con una variedad de entidades para la selección del usuario. Las entidades financieras se han estructurado de tal manera que existen áreas específicas para realizar diversas operaciones e incluso se especializan algunas de ellas en sectores específicos (comercio exterior, inversiones, ahorro, préstamos, vivienda, crédito para el consumo, leasing, actividades agropecuarias, garantías, etcétera).

Todo lo antes descrito es un beneficio para la humanidad en general, pero junto con ese beneficio se han generado algunos fenómenos como la concentración, la formación de monopolios, la descentralización y otros, que de alguna manera estancan el desarrollo, motivo por el cual se han creado otro tipo de organismos que analizan y buscan la mejor solución a los problemas y fenómenos que se atraviesan en la vida de las funciones bancarias. Se pueden mencionar algunos organismos especializados como: el EXIMBANK, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, la Asociación Internacional de Fomento, etc., también se han creado conferencias, congresos, acuerdos, tratados y una serie de eventos en busca del beneficio y desarrollo financiero en el mundo.

De este modo, la banca mundial ha evolucionado por las necesidades que el ser humano tiene de simplificar las actividades que en la misma se ejercen.

Actualmente la competencia se ha convertido en un reto, sobre todo para quienes no han podido superar las adversidades que se presentan a través del tiempo. La mayoría de las instituciones bancarias recurren a las fusiones, mismas que han resultado una alternativa para quienes no logran superar ni a sus adversarios, ni a las malas jugadas que en la vida social, económica y cultural se presentan, situaciones no esperadas y mucho menos incluidas en los planes preventivos.

La tecnología, es otro elemento que causa desequilibrio entre quienes no se preparan para adquirirla y utilizarla a tiempo. Los bancos son instituciones que mucho dependen de ella, así la competencia tecnológica se convierte en una herramienta que hay que saber maniobrar y adquirir en forma casi inmediata para no quedar fuera de la carrera que representa mantenerse presente en el mercado. Todo ello y más son parte de un mundo que está dejando de ser moderno para entrar a una nueva etapa que la mayoría de las personas empezamos a conocer, entender y practicar, etapa que lleva por nombre Globalización.

La Globalización implica tecnología, competencia, adaptación al cambio, ser emprendedor, mirar de manera preventiva hacia el futuro. Todo lo necesario en torno al beneficio de la empresa, pero sobre todo de sus clientes y empleados para que se mantenga en el mercado demandante y oferente. Es decir, que se note su presencia gracias a los óptimos resultados que se obtengan, así es como una gran cantidad de instituciones bancarias desde hace varios años están participando y son reconocidas en sus países, algunas incluso en el ámbito internacional.

5.2 Las Reformas Financieras en América Latina

Un sistema financiero sólido es crucial para garantizar el crecimiento económico de largo plazo. El sistema financiero debe estar en capacidad de identificar actividades económicamente rentables y de suplirles los fondos necesarios para que puedan llevarse a cabo. La evidencia empírica en este frente es contundente. El principal determinante del crecimiento de las empresas es el acceso a mercados financieros.

En los países donde las restricciones crediticias son más fuertes, ya sea en forma de menor acceso a crédito o un elevado costo del financiamiento, el sector productivo es incapaz de crecer. En los países de América Latina, los sistemas financieros son muy pequeños. En promedio, la relación entre el crédito al sector privado y el PIB, la medida comúnmente utilizada para medir el tamaño de la intermediación financiera, es cercana a 30%, lo cual es menos de la mitad de la relación para los países de Europa occidental.

La importancia que juega el sistema financiero en el crecimiento ha llevado a diversos analistas a lo largo de la historia a cuestionarse el papel que debe jugar el gobierno en la promoción de su desarrollo y su estabilidad. Varios economistas del desarrollo que escribieron en los años cincuenta y sesenta, han señalado en que el Estado debe jugar un papel primordial en el sector financiero. Mayor desacuerdo entre los economistas gira alrededor de en qué forma debe tener lugar la intervención, esto es, si debería ser directamente a través de la propiedad estatal de bancos de primer o segundo piso (o ambos) y por imposición de topes a las tasas de interés y créditos dirigidos, o indirectamente mediante la provisión de infraestructura básica y regulación para promover el desarrollo de los mercados privados.

Los países latinoamericanos han pasado de un lado a otro de esta controversia. Durante las décadas de 1960 y 1970 predominaron las opiniones sobre intervención directa. A mediados de los años setenta varios países latinoamericanos liberaron abruptamente sus sistemas financieros. En el Cono Sur, tras un impulso inicial en el crédito, las políticas financieras de laissez-faire que apoyaban la participación privada sin restricciones en los mercados financieros condujeron a una crisis financiera general a través de toda la región.

Entonces los países invirtieron sus estrategias, abandonaron las prácticas de laissez-faire e introdujeron regulaciones y restricciones más estrictas en sus sistemas financieros, que vinieron con una nacionalización del sector bancario y la

aplicación generalizada de topes a las tasas de interés y políticas de crédito dirigido.

El panorama sobre la intervención estatal en el sector financiero volvió a cambiar en los años noventa. La nueva posición fue que el gobierno no debía dirigir el crédito (ni mediante regulación ni mediante propiedad directa de los bancos) sino que la intervención estatal debía enfocarse en el mejoramiento del marco regulador y la supervisión con el fin de promover sistemas financieros estables, cosa que llevó a la privatización de varios bancos públicos y a la liberación de mercados crediticios (se abolieron o se redujeron en forma sustancial los topes a las tasas de interés y al crédito dirigido y también se redujeron los requisitos de reservas). Las características principales de esta nueva liberalización fueron la participación extranjera y la implementación de mecanismos de regulación y supervisión diseñados para evitar las crisis que afectaron a la región en los años ochenta. A pesar de estos esfuerzos, el desarrollo financiero durante los años noventa fue débil y para el final de la década, tras una gran crisis de los mercados internacionales de capitales, se deprimió la mayoría de los sistemas financieros, los cuales no pudieron satisfacer las necesidades financieras de muchas empresas.

Se han derivado varias lecciones de los fallidos intentos por desarrollar formas adecuadas de intervención estatal en la banca y en la actualidad se implementan muchos enfoques novedosos. Debe hacerse hincapié en que ninguna reforma al sector financiero podrá tener éxito en un entorno caracterizado por la inestabilidad macroeconómica. La crisis argentina de 2001-2002 demuestra que aun en presencia de un marco regulador excelente, los grandes shocks macroeconómicos pueden tener un efecto devastador en el sector bancario. De hecho, las características actuales de los mercados financieros latinoamericanos tienen profundas raíces en la historia macroeconómica de la región. La historia de alta inflación, por ejemplo, no sólo contribuyó a atrofiar los mercados financieros de la región sino que además es la raíz de su alto grado de dolarización financiera, una de las principales fuentes de vulnerabilidad macroeconómica de la región.

5.2.1 Reformas Bancarias

Los argumentos convencionales para la intervención estatal en el sector bancario se pueden clasificar en cinco grandes grupos: a) aminorar las fallas del mercado producto de información costosa y asimétrica, b) financiar proyectos socialmente valiosos pero no rentables financieramente, c) promover el desarrollo financiero y ofrecer acceso a servicios bancarios competitivos a los residentes de áreas aisladas, d) mantener la seguridad y consistencia del sistema bancario, y e) habilitar el funcionamiento adecuado de los bancos privados en el entorno general.

En primer lugar, los mercados financieros en general y bancarios en particular son mercados intensivos en información. El cúmulo de información acumulada por los bancos juega un papel importante en canalizar el ahorro para financiar las mejores oportunidades de inversión disponibles. Sin embargo, dado que la información tiene características de bien público (sin rival en el consumo y con altos costos de exclusión) y con mucha frecuencia conlleva costos fijos de adquisición, los mercados competitivos no suministran información suficiente y la presencia de altos costos fijos lleva a la competencia imperfecta en el sistema bancario. Además, la información puede destruirse con facilidad, lo que aumenta el costo de las quiebras bancarias pues los clientes del banco quebrado pueden perder su acceso al crédito. La información asimétrica puede también conducir al racionamiento del crédito, esto es, una situación en la que dejan de financiarse satisfactoriamente (o del todo) buenos proyectos por falta de información verificable. Puede argumentarse lo mismo sobre la relación entre los depositantes y los bancos: la falta de información bancaria específica puede convencer a los ahorradores a no depositar su dinero en los bancos, en particular en sistemas bancarios incipientes en los que aún no se han establecido relaciones duraderas con los clientes.

En segundo lugar, los incentivos para los prestamistas privados pueden ser limitados para financiar proyectos que produzcan externalidades. Así, la participación directa del Estado sería un medio para compensar imperfecciones

del mercado que no permitan la completa financiación de inversiones socialmente valiosas (pero sin atractivo financiero). Alternativamente, puede justificarse la intervención estatal con teorías de gran empuje. Otro argumento sostiene que los bancos frustran la política monetaria expansionista al tener incentivos limitados para prestar durante contracciones económicas y épocas de bajas tasas de interés y no consideran los efectos de largo plazo de aumentar los préstamos y estimular la economía para salir de la recesión (este es el punto de vista macroeconómico). En dicho caso, la intervención estatal podría resolver un problema de coordinación y hacer más efectiva la política monetaria. Un argumento teórico relacionado a favor de la intervención estatal sugiere que una regulación prudencial efectiva (y en algunos casos, los propios incentivos de los bancos) tienden a hacer que los bancos privados sean demasiado adversos al riesgo para financiar todas las inversiones potencialmente rentables.

Entonces, en ausencia de mercados de capital desarrollados que permitan fuentes alternativas de financiación, como sucede en la mayoría de los países en desarrollo, puede garantizarse la intervención estatal.

El tercer argumento invocado con mucha frecuencia por los partidarios de la intervención del Estado en el sector bancario es que para los bancos privados no es rentable abrir agencias en áreas rurales y aisladas y por tanto es necesaria la intervención del Estado para ofrecer servicios a sus residentes. Subyacentes al argumento están los supuestos de que garantizar acceso a los servicios bancarios aumenta el desarrollo financiero, con externalidades positivas sobre el crecimiento o la reducción de la pobreza y que el acceso a los servicios financieros es, en todo caso, un derecho y el Estado debe hacer un esfuerzo para garantizar su provisión universal. A lo largo de líneas similares, se ha abogado también por la presencia de bancos públicos como medio de garantizar un comportamiento competitivo en el sector bancario. Sin embargo, esta justificación sólo tiene validez si se acepta que mientras la capacidad de regulación y control del sistema bancario por parte del Estado es limitado o propensa a la captura, su capacidad para manejar los bancos públicos no está sujeta a problemas semejantes.

Estos tres grupos de argumentos se han utilizado para justificar dos formas de intervención: por medio de propiedad directa de intermediarios financieros (de primer o segundo piso) o por medio de regulación de los contratos financieros imponiendo límites a las tasas de interés o fijando objetivos de crédito de los bancos privados para ciertos sectores.

En cuarto lugar, los bancos son instituciones inherentemente frágiles dado que sus obligaciones consisten en los depósitos a la vista y sus activos en préstamos menos líquidos, situación que puede conducir a retiros masivos de fondos de los bancos y a quiebras bancarias generalizadas. Sin embargo, la fragilidad bancaria por sí misma no justifica la intervención oficial dirigida a garantizar la estabilidad del sistema bancario a menos que las quiebras generen grandes externalidades negativas. Es exactamente en este sentido que los bancos son especiales porque, además de intermediar el crédito, ofrecen también dos servicios que tienen naturaleza de bienes públicos: son la fuente de respaldo de liquidez de las demás instituciones y el canal de transmisión de la política monetaria. La necesidad de intervención estatal surge también del hecho de que, debido a los altos índices de apalancamiento que caracterizan a las instituciones financieras en general, los gerentes y propietarios de los bancos cuentan con fuertes incentivos para perseguir actividades de inversión de mayor riesgo que las preferidas por los depositantes. Esto no representaría problema si los depositantes pudiesen hacer seguimiento a las operaciones de los gerentes bancarios, pero existe un problema en el monitoreo bancario porque los pasivos bancarios son en buena parte propiedad de pequeños depositantes, quienes tienen incentivos y capacidad de controlar actividades bancadas muy limitados.

Los argumentos se relacionan con el entorno general de contratación en el que funcionan los bancos. Las herramientas principales con las que se relacionan los bancos con sus clientes son los contratos de depósito y de préstamo. Si el entorno general de contratación no funciona adecuadamente y las reglas del contrato y las obligaciones de cada parte interesada no se definen y hacen cumplir claramente, puede debilitarse la capacidad de compromiso en transacciones financieras y ser

inútiles los contratos de crédito y depósito. El papel del gobierno es, entonces, ofrecer los bienes públicos necesarios (cumplimiento y adjudicación de contratos) de modo que los bancos y los clientes puedan relacionarse mediante arreglos contractuales.

5.2.2 Tendencias Recientes de la Banca Estatal

La participación de los activos bancarios controlados por el sector público varía con gran amplitud según las regiones y los países. Los países industriales y los de África subsahariana tienen la menor participación de propiedad estatal bancaria (alrededor del 30% en 1995). Asia meridional, el Medio Oriente y África septentrional tienen la mayor participación de propiedad estatal de bancos (cerca de 90% en Asia meridional y por encima de 50% en el Medio Oriente y en África septentrional). Las economías en transición de Europa oriental y Asia central, después de los masivos programas de privatización de los años noventa, pasaron de la propiedad estatal casi completa de bancos (90% en 1985) a niveles intermedios de propiedad estatal en 1995 (los datos para 2001 indican un nivel aún menor).

El nivel de propiedad estatal de bancos en América Latina es similar al promedio de los países en desarrollo y presenta una tendencia fuerte a decrecer. En 1995, la propiedad oficial de bancos correspondía al 60% de la de los años setenta. Sin embargo, hay grandes diferencias entre los países de la región, teniendo Costa Rica la mayor participación de propiedad oficial de bancos (90% en 1995, inferior al 100% que tenía en 1970; y Trinidad y Tobago la menor (1,5%). La mayor parte de los países de la región privatizaron en forma agresiva tanto en los años setenta (durante el período 1970-85 el promedio de propiedad estatal de bancos descendió de 64 a 55%) como en los noventa (en el período 1985-95 bajó de 55 a 40%). Ecuador, Chile y Perú fueron los que más privatizaron pasando de niveles de propiedad estatal rondando el 90% a menos de 40%. Solamente Uruguay aumentó la propiedad estatal de bancos, pasando de 42% en 1970 a 69% en 1995. Otros países experimentaron grandes vaivenes en el proceso de

privatización y nacionalización de bancos. México, por ejemplo, pasó de 82% de propiedad estatal en 1970 a 100% en 1985 y volvió a 35% en 1995. Un patrón semejante es válido en Bolivia, Colombia, El Salvador y Nicaragua.

Datos más recientes muestran que el patrón de privatización bancaria ha continuado en la mayor parte de los países. De 1995 a 2001, con las grandes privatizaciones bancarias se obtuvieron ingresos de US\$5.500 millones en Brasil (aportando la privatización de Banespa US\$3.600 millones), de US\$800 millones en México y más de US\$ 500 millones tanto en Colombia como en Venezuela

Dos factores impulsaron la privatización bancada. El primero fue puramente fiscal: durante las crisis, la presencia de bancos públicos aumenta significativamente los costos fiscales de manejar una recesión y, cuando se los compara con los bancos privados, el desempeño de los públicos, medido según indicadores estándar de rentabilidad, es usualmente deficiente. Por esto, se consideró a la privatización como fuente importante, tanto de ingresos como de reducción de costos del sector público.

5.2.3 Nuevas Formas de Banca Pública

El hecho de que las reformas implementadas en los años noventa no produjeran los resultados esperados en el crédito y el crecimiento del PIB ha producido un escepticismo sobre los procesos de reforma y un renovado interés en la banca pública. Sin embargo, los diseñadores de políticas, conscientes de las pasadas experiencias con bancos públicos mal administrados, están intentando implementar nuevas formas de intervención de mejores enfoques y mayor sofisticación. Esta nueva ola de intervenciones "inteligentes" se caracteriza por el diseño de intervenciones específicas adaptadas a necesidades específicas y a las condiciones institucionales. Ejemplos de estas formas de intervención incluyen riesgos compartidos mediante garantías parciales y agrupamiento de riesgos de prestatarios que de otra forma estarían demasiado distribuidos.

Los casos reconocidos de bancos públicos exitosos alrededor del mundo comparten algunos atributos comunes que ofrecen las siguientes lecciones de políticas:

- El objetivo social del banco público debe establecerse con claridad y la institución debe someterse a constante evaluación sobre el cumplimiento del objetivo fijado.
- El subsidio recibido por el banco público debe medirse claramente y utilizarse para realizar análisis de costo beneficio de las actividades de la institución.
- Los bancos públicos deben cumplir su objetivo social en el contexto de políticas eficaces y competitivas, encaminadas a maximizar el rendimiento social.
- La administración del banco público debe ser profesional y sus políticas de empleo transparentes.
- Aunque el gobierno debe fijar los objetivos últimos de un banco de propiedad estatal, su administración debe ser independiente en las operaciones y por completo autónoma del gobierno o de cualquier otra forma de influencia política, en especial con respecto a la definición e implementación de sus políticas de préstamos y garantías.
- El banco público debe cumplir todos los requisitos prudenciales seguidos por los bancos privados.

La tendencia principal en la propiedad estatal de bancos ha sido reducir la participación del Estado en bancos de primer piso y fortalecer los de segundo piso y los bancos de desarrollo. Se han identificado las buenas prácticas y en la actualidad se aplican formas novedosas de intervención financiera a través de toda la región.

5.2.4 Una Banca Eficaz y Estable

Se han efectuado grandes reformas en el período desde 1990 en los campos de la regulación y supervisión prudencial de los bancos, las cuales constituyen herramientas importantes para aliviar la selección adversa y el riesgo moral en la banca. La mayor integración de los mercados financieros requiere métodos estandarizados para facilitar la estabilidad financiera.

Existen dos argumentos clásicos a favor de la regulación bancaria. El primero mantiene que la regulación es necesaria para la protección de los ahorradores pequeños. Dados su pequeño tamaño y su fragmentación, los depositantes individuales no cuentan con la capacidad de controlar si los gerentes de los bancos actúan con prudencia y reflejan sus intereses. En este contexto el regulador y el supervisor se convierten en los representantes de estos ahorradores. Los requisitos de capital, las políticas de provisiones y los requerimientos de inyecciones de capital cuando sean necesarias, son una forma de crear los incentivos para que los gerentes actúen en interés de los depositantes.

La segunda base racional a favor de la regulación parte de la necesidad de proteger el sistema de pagos y el sistema financiero en general. Por cualquier razón, bancos que normalmente son solventes, pueden estar sometidos a problemas de falta de liquidez. Aún más, si ocurre pánico financiero en contra de un banco débil, el rumor puede causar que se produzca pánico en contra de bancos más fuertes del sistema, temiendo vínculos financieros reales entre ellos. Los retiros masivos de depósitos bancarios tienen efectos negativos significativos en el resto de la economía y de ahí que se consideren en general como muy costosos, en especial si afectan, como generalmente sucede, a bancos saludables o impiden el funcionamiento normal del sistema de pagos. En particular, si fallan bancos saludables, puede perderse la información de los clientes (la información privada que tenían esos bancos sobre sus clientes) y la economía puede sufrir una crisis por escasez de crédito.

Los requisitos de capital constituyen una de las más debatidas regulaciones prudenciales, pero con independencia del debate teórico, la mayoría de los países alrededor del mundo, y ciertamente también los países latinoamericanos, han adoptado regulaciones de capital que se derivan del Acuerdo de Basilea. De hecho, en comparación con los estándares internacionales que sugieren una relación mínima de capital a activos en riesgo de 8%, los requisitos de capital en América Latina parecen ser relativamente más severos.

Pero aunque haya regulaciones al capital vigentes, faltan por adoptarse muchos otros elementos centrales de los principios de regulación prudencial. Los 30 principios del Acuerdo de Basilea para una supervisión bancaria efectiva se dividen normalmente en siete capítulos: a) objetivos, autonomía, facultades y recursos; b) licenciamiento y estructura; c) regulaciones prudenciales y requisitos; d) métodos de supervisión continua; e) requisitos de información; f) facultades formales de los supervisores, y g) banca internacional. En particular el país promedio de la región cumple parcialmente sólo con 6,8 de los 30 principios y a cabalidad sólo con otros ocho.

El comportamiento de la región es particularmente malo en tres áreas clave. En primer lugar, en el campo de la regulación prudencial menos del 10% de los países cumple los principios relativos a evaluación de créditos y provisión por deudas malas, riesgo de tasa de interés y riesgo de liquidez. En segundo lugar, los países de la región deben consolidar la supervisión y supervisar apropiadamente los vínculos entre los bancos y otras empresas financieras, incluidas entidades en el extranjero. En tercer lugar, la calidad e independencia de las agencias reguladoras son muy deficientes en la mayoría de los países: menos del 20% de los países cumple los principios relativos a la independencia operativa y a los recursos de la agencia reguladora, el marco legal adecuado y la protección legal para supervisores y medidas correctivas.

Tal vez el mayor problema sea la deficiencia en la supervisión. Con mucha frecuencia no se toman medidas correctivas apropiadas porque le falta

independencia a los supervisores, lo que se debe a que no cuentan con protección legal efectiva. La falta de independencia real del supervisor afecta el funcionamiento de todas las regulaciones. Las presiones políticas o legales ocasionan que los funcionarios pasen por alto el incumplimiento de las regulaciones y produzcan un pobre control en temas sensibles, como los préstamos a empresas o individuos relacionados con el banco o con conexiones políticas. Además, la supervisión deficiente anula los efectos positivos de los altos requisitos de capital. En particular, aun cuando todos los países dicen que siguen la metodología de Basilea para calcular los activos en riesgo, hay distintas interpretaciones de lo que implica la metodología de Basilea. Además, una valoración del requerimiento de capital debe comenzar con una determinación de si las prácticas contables valoran los activos en forma apropiada, si los préstamos incumplidos se tratan apropiadamente y si los bancos hacen provisiones razonables. De ahí que, aun cuando los países cumplan el requisito de capital Basilea I en libros, a menudo la realidad es muy distinta pues con frecuencia se permiten excepciones y la acción correctora es débil. El análisis inadecuado de riesgos amplifica los problemas.

Aunque de manera reciente, el Estado juega un papel importante en la adopción de medidas reguladoras dirigidas a garantizar la intermediación financiera estable, estas medidas a menudo no se hacen cumplir por la debilidad institucional de las agencias de supervisión. Los diseñadores de políticas de la región necesitan hacer un esfuerzo mucho mayor para mejorar el funcionamiento de las agencias supervisoras y reguladoras y aprovechar las ventajas de las complementariedades potenciales entre la regulación y la disciplina del mercado.

Se necesita más trabajo en dos campos. Primero, se debe garantizar la independencia de las agencias supervisoras; segundo, debe mejorarse la capacidad de las agencias para realizar supervisión consolidada. Dado que la falta de esta última puede constituir un obstáculo significativo para que en la región se adopte Basilea II, los organismos supervisores bancarios deben intentar ganar apoyo político para aumentar sus facultades y asegurar recursos adecuados.

Más aún, a medida que la banca se hace cada vez más global, este campo será de mayor importancia en el futuro.

5.3 El Retorno de la Banca Estatal de Desarrollo en Gobiernos Estatistas

Indiscutiblemente, la propuesta de una banca de desarrollo liderada por el Estado, obliga a retomar el antiguo debate teórico que enfrenta a quienes consideran necesario que el Estado intervenga en la economía bajo ciertas condiciones, y quienes creen que es el mercado, sin interferencias, quien debe tomar las decisiones.

5.3.1 Interacción Estado y Mercado

A pesar de que como resultado de las posiciones opuestas entre intervención estatal y laissez faire, se inspiraron dos modelos de desarrollo cuyos resultados hoy podemos palpar, dicho debate no se encuentra aún concluido pues ninguno de los dos modelos han probado ser eficaces para alcanzar los objetivos que se plantearon.

De un lado, se encuentran los fundamentos que dieron lugar en los años 50 al modelo keynesiano o modelo cepalino, que buscaba un Estado de bienestar donde los gobiernos actúen como conductores del desarrollo. Teóricamente, parte de la idea de que el desarrollo es resultado de la asignación eficiente de los recursos y que es el Estado, el más adecuado para realizar la asignación de recursos, otorgándole las siguientes atribuciones:

- Intervenir en actividades económicas, por ejemplo en infraestructura para fomentar el empleo.
- Proteger la industria nacional, que en América Latina y el Sudeste Asiático se materializó en el modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI).
- Planificar la economía, derivando en la generación de planes nacionales de desarrollo.

- Sobrerregulación financiera, a través de la asignación directa de los recursos financieros por parte del Estado.
- De las críticas a este modelo, surge en los 90 el modelo desarrollo IT más conocido como Consenso de Washington, planteando literalmente todo lo contrario del modelo anterior. Las nuevas funciones del Estado incluían:
 - Desintervención en la economía.
 - Liberalización comercial.
 - Economía de mercado, que no admitía la planificación estatal.
 - Desregulación financiera.

Ahora, si de las críticas al control estatal de la economía surgió un modelo que planteaba una liberalización total del mercado; se puede así mismo, partir de las críticas a este último para generar una nueva alternativa.

El Consenso de Washington surgió de los planteamiento de las llamadas teorías neoclásicas nacidas en la década de los 80, que enfatizan el rol del libre mercado, apertura de las economías, privatización de empresas públicas ineficientes y que atribuyen la incapacidad de alcanzar el desarrollo a la excesiva intervención y regulación estatal; de ahí que se redujera al mínimo la incidencia estatal en la economía, se argumenta que las deficiencias de estas teorías surgen de sus propios principios y supuestos, pues parten de que la competencia perfecta conduce al empleo eficiente de los recursos, bajo la presunción de que consumidores y productores tienen un conocimiento perfecto e independiente y una racionalidad basada en la maximización de la utilidad y las ganancias. Sin embargo, la realidad es distinta a los supuestos, estos no plantean la necesidad de establecer instituciones que garanticen la estabilidad y mecanismos para asegurar la redistribución equitativa de los ingresos, pues las asumen como dadas; además de que consideran como desviaciones de la norma a las imperfecciones de mercado (monopolios, oligopolios, externalidades, asimetrías de información, etc.) cuando en realidad son parte inherente de dichos mercados y adicionalmente, ignoran el papel del Estado, así como el rol de la política y de los

intereses de las clases sociales, resultando en una ficción no aplicable en países menos desarrollados.

Otro punto importante es que, si fue denominado Modelo de Desarrollo II, se presume que sus recomendaciones fueron diseñadas para conducir al desarrollo; sin embargo, este se fundamentó solamente en reformas para lograr la liberalización comercial y financiera de las economías, buscando así un mayor crecimiento económico. El problema con ello, es que crecimiento económico no es desarrollo, es solamente una instancia del mismo y esto se evidencia cuando observamos que incrementos en el PTB no necesariamente implican mejora de la calidad de vida de la población.

Además, al ser las señales del mercado las que determinan la asignación de recursos para inversión, se ha llegado a un punto donde las ganancias privadas antes que las sociales, determinan la asignación del ahorro e inversión, agravado por la tendencia del mercado a dirigir el crédito a sectores no prioritarios pero más rentables, afectando negativamente al desarrollo económico al concentrar fondos en las manos de pocos y destinar el ahorro a sectores ya desarrollados de la actividad económica.

A raíz de estas críticas, se ha planteado como alternativa que el Estado, como garante del desarrollo, asuma un rol más activo en la distribución equitativa de los recursos, al ser una gestión que el mercado parece no desear o no poder realizar. Esta misión por supuesto, implicaría que el Estado intervenga de uno u otro modo en la economía, y ello da lugar a las siguientes reflexiones.

5.3.2 Justificación de la intervención estatal

Son varios los argumentos que plantean que es necesaria la intervención estatal en la economía, la mayoría de ellos referidos a la existencia de fallas del mercado. Partiendo de que el fundamento de eficiencia de los mercados y con ello, la prescindible acción del Estado dentro de los mismos se explican sus argumentos en la duda con respecto a que los supuestos necesarios para que se cumpla dicho

óptimo, existan realmente en los mercados. Plantea que no hay justificación teórica de que los mercados por sí solos lleven a resultados eficientes apoyándose en que incluyen varias fallas de mercado convencionales. Demuestra que los mercados con información imperfecta y mercados incompletos no se constriñen. Y se argumenta que otro de los supuestos, la idea de que los individuos actúan racionalmente para maximizar sus ganancias, tampoco se puede garantizar, pues como resultado de la información incompleta y las diferentes motivaciones de los individuos, estos pueden llegar a actuar irracionalmente. Inclusive, abre la puerta para que el Estado asuma un rol vacante en la economía en el área de la distribución, al afirmar que los mercados podrían producir resultados eficientes pero no existe garantía de que estos sean socialmente justos, razones por las cuales plantea que las regulaciones podrían ser un importante instrumento para alcanzar objetivos distributivos.

Las de mercado son una asignación de recursos y sus posibles causas son el poder del mercado, monopolios naturales, información imperfecta, externalidades y bienes públicos. Considera que desde la perspectiva de los mercados y el concepto de eficiencia en la asignación, el rol del gobierno es corregir las fallas del mercado y en el caso de mercados inexistentes, los gobiernos deberían proveer bienes públicos por sí mismos, pero podrían fallar por incompetencia o corrupción, falta de información adecuada, objetivos en conflicto y costos de administración. Adicionalmente plantea que si el Estado pretende plantear políticas para corregir dichas fallas, estas deberían cumplir las siguientes condiciones: que existan suficientes razones para intervenir en el mercado, que se busque mejorar desempeño del mercado y que sean políticas óptimas y eficientes; caso contrario, se podría caer en fallas del gobierno, como resultado de una intervención estatal que no debiera haberse dado o cuando pudiera haberse resuelto el problema de una forma más eficiente.

Por otro lado, se considera necesaria la intervención del Estado, pero critican que se justifique solamente mediante el concepto de falla de mercado. El problema con este concepto es que describe una situación presente en toda instancia, ocurren

cuando el mercado falla en producir bienes públicos, o inadvertidamente produce externalidades, o permite el surgimiento de monopolios naturales o priva de derechos a las partes mediante asimetrías de información, o crea distribuciones de ingresos indeseables, razones que se definen como externalidades, pues consisten en efectos no monetarios ignorados en el proceso de toma de decisiones. Argumentan que confiar en la idea de las fallas de mercado para determinar el rol apropiado para el gobierno y su intervención no es confiable. Creen que la teoría normativa correcta reside en los costos de transacción y no en las fallas de mercado, que vendrían a ser simples instancias donde la acción del gobierno puede bajar los costos de transacción suficientemente como para producir ganancias significativas en bienestar.

Finalmente, otras señales que indican la pertinencia de la interacción del Estado con el mercado incluyen: la necesidad de que los bienes públicos sean proveídos, la existencia de información imperfecta y asimétrica que impide tomar decisiones racionales en los mercados eficientes, la influencia del riesgo moral, la necesidad de promover la equidad y resultados distributivos; y, la presencia de externalidades que llevan a que los individuos, al guiarse solamente por los costos y beneficios privados, no tomen las decisiones que colectivamente serían más eficientes.

5.3.3 Crítica por la existencia de fallas del gobierno

La existencia de fallas de mercado no se considera razón suficiente para intervenir, pues siempre se incurre en costos y existe igualmente la posibilidad de que el Estado falle. Si asumimos que la misión del gobierno sería la de corregir las fallas del mercado, se definiría como falla del gobierno a su incapacidad para sobrellevarlas a través de sus intervenciones, o incluso por no hacerlo de la forma más eficiente, lo cual podría generarse por información insuficiente, interferencia política, costos administrativos de la burocracia gubernamental y falta de incentivos.

Si el mercado tiene fallas, también el gobierno las tiene y es necesario sopesar cuáles son menos manejables. Criticar las acciones del Estado al reconocer que en sus actos ha tenido fallas de omisión y de comisión. De comisión por el alto costo de las empresas estatales inmersas en actividades no tradicionales del sector público, la ineficiencia de sus programas de inversión y los costosos y profundos controles impuestos al sector privado. Fallas de omisión, por el deterioro de áreas de transporte y comunicaciones, que elevan los costos de las actividades del sector privado, y por la corrupción presente en las actividades que ha ejecutado. Lo que parece evidente de la experiencia, es que al concentrarse en otras actividades (manufactura, regulación del crédito, etc.) se han desviado recursos gubernamentales y esfuerzos fuera de aquellas áreas donde el Estado tiene ventajas comparativas. Apoyando esta idea. Argumenta que es necesario aprender las lecciones de la historia: los fracasos del Estado a menudo superaron a los fracasos del mercado; asimismo, también es importante aprender a enfrentar las consecuencias negativas de la retirada del Estado. Y si la intervención estatal es indispensable, sus actividades deberían restringirse a aquellas en donde tenga ventajas competitivas frente al mercado, como resultado de los costos de oportunidad de las demás actividades gubernamentales.

5.3.4 Opciones para la intervención

Como se aprecia, aun quienes afirman que el Estado también tiene fallas al tratar de corregir las del mercado, se reconoce que bajo ciertas condiciones sí existen motivaciones para que el Estado intervenga en el mercado; pero logrando una interacción adecuada entre ambos, más no un control del uno sobre el otro.

Consideran que el gobierno debería actuar en las áreas en las cuales posee ventajas comparativas, donde pueda trabajar a gran escala y donde agentes privados tendrían desventajas al intentarlo; o solamente en segmentos de la economía donde el sector privado no esté actuando.

La más importante agenda del estado se relaciona no con las actividades que los individuos privados ya están realizando, sino en aquellas funciones que caen fuera

del alcance del individuo, en aquellas decisiones que son tomadas por nadie si el Estado no las toma. Lo importante para el gobierno es no hacer cosas que los individuos ya están haciendo, y hacer entonces un poco mejor o un poco peor: pero hacer, las cosas que en el presente no están para nada hechas.

El enfoque de los mercados amigables planteado por el Banco Mundial señala también que la intervención estatal no es indeseable, sino que es necesaria, siempre y cuando se realice cuando el mercado haya demostrado ser menos eficiente y que sea de forma abierta y sujeta a supervisión. Asegura que los mercados fallan, pero también los gobiernos. Para justificar la intervención no es suficiente saber que el mercado está fallando, es además necesario estar seguros de que el gobierno puede desempeñarse mejor por ello se sugiere que es mejor para el Estado enfocarse en áreas donde complemente y apoye al sector privado, luego en áreas donde lo suplemente.

Perspectiva contractual: Consiste básicamente en contratar a empresas privadas para que cumplan con los objetivos de provisión de bienes y servicios que el Estado considera necesarios en el mercado, para lo cual se elabora un contrato altamente detallado que obligue a dicha empresa a cumplir los fines estatales. Es útil cuando no existe diferencia entre proveer y contratar y es aplicable en funciones donde el gobierno sabe exactamente lo que quiere producir, conoce dónde puede establecer sus requerimientos en un contrato o regulación y cuándo cuenta con los mecanismos para hacer cumplir el contrato. Argumentar que el Estado tiene la facultad de obligar a las empresas a cumplir dicho contrato o regulación pues todo depende de qué tan bien hayan sido diseñados; y, en una clara crítica a la propiedad estatal, plantea que cuando el bien es público, el hecho de que el administrador no sea el dueño motiva que este tenga menos incentivos para invertir e innovar, mientras que al ser el propietario sí lo hará en vista de que recibirá mayores rendimientos por su gestión. Sin embargo, «hay que reconocer que las oportunidades de contratar son limitadas y el gobierno no puede anticipar, describir, estipular, regular y hacer cumplir exactamente lo que quiere».

Se con esta visión pero a través de la fijación de regulaciones que pueden tomar la forma de requisitos de información, restricciones y mandatos, diseñados para mitigar externalidades, mantener la competencia, impedir el abuso de los monopolios naturales y proteger al consumidor.

Propiedad estatal: Reconoce que si bien los proveedores privados tienen el incentivo de reducir costos, pueden terminar haciéndolo en desmedro de su impacto en el desarrollo. Plantea que es preferible que el Estado actúe a través de empresas propias cuando se presentan las siguientes condiciones:

- Cuando lo que se busca es proveer un producto o servicio cuyas características no puedan ser fácilmente determinadas en un contrato, específicamente cuando el objetivo es que este tenga un valor social.
- Cuando la necesidad de innovación es relativamente poco importante.
- Cuando mecanismos de competencia, reputacionales y de elección del consumidor no obligan al sector privado a mejorar su eficiencia.

Se considera apropiada la alternativa de la propiedad estatal en el sector bancario de los países menos desarrollados, donde a raíz de la corrupción y la pobre institucionalidad, no son suficientes las regulaciones, mientras la banca pública sí puede contribuir a aumentar la confianza en el sistema y a lograr una mayor profundización financiera.

Entre las críticas a la propiedad estatal de instituciones financieras, se plantea que corren el riesgo de caer en una contradicción entre mandato de política social y la rentabilidad, pues al enfocarse en un segmento de alto riesgo y bajo rendimiento, los esfuerzos realizados para lograr mayor rentabilidad irían en desmedro de su misión y a la vez, la búsqueda de los fines sociales llevarían a un desempeño ineficiente de dichas instituciones.

5.3.5 Intervención Estatal en el Mercado Financiero

Complementando las condiciones planteadas anteriormente para justificar la intervención estatal a través de la propiedad de las empresas, se argumentan que esta proposición es aceptable en el sector financiero por las siguientes razones: 1. ante la fragilidad y la especial condición de los bancos como proveedores de dos bienes públicos: respaldo de liquidez del resto de instituciones financieras y ser los canales de transmisión de la política monetaria; es necesario que el Estado se enfoque en mantener la seguridad y solidez del sistema bancario; 2. al ser un sector que depende en su mayoría del manejo de la información, es más proclive a generar fallas de mercado por las particulares características de la misma, al ser costosa y asimétrica; razón por la cual es necesaria una acción gubernamental para mitigar estas imperfecciones del mercado; 3. la falta de valoración del aporte social de los proyectos que solicitan financiamiento lleva a que sean generalmente obviados porque su rendimiento económico no suele ser alto, haciendo necesario que el Estado encuentre mecanismos para financiar dichos proyectos: y 4. finalmente, es misión del Estado promover el desarrollo y garantizar que los sectores productivos tengan acceso al crédito y es a través de la propiedad de instituciones financieras de desarrollo y fomento, que puede lograrlo.

5.3.6 Visiones con respecto a la propiedad estatal en el sector financiero

Existen visiones o interpretaciones de la propiedad estatal de empresas:

Visión social

Plantea que las empresas de propiedad del Estado deben crearse tanto para contribuir al desarrollo económico y bienestar general, como para cubrir las fallas del mercado en cualquier área donde los beneficios sociales excedan a los costos. Considera que la justificación para crear instituciones financieras públicas es la existencia de imperfecciones en los mercados financieros y de crédito y que son la forma de garantizar la ejecución de objetivos sociales que los bancos privados no cumplen, al estar concentrados en la maximización de ganancias.

Visión política

La creación de empresas estatales, al implicar una decisión de los políticos, se convierte en una herramienta para cumplir sus propósitos individuales tanto políticos como económicos, y no para cumplir fines sociales; lo cual las lleva a ser ineficientes pues se usan para canalizar recursos a sus colaboradores y para la obtención de votos y apoyo. Esta visión no justifica la propiedad estatal de instituciones financieras pues aduce que: los bancos no son necesariamente diferentes de otro tipo de empresas y que a menudo se exagera la importancia de las imperfecciones de los mercados financieros. Sugiere que las fallas del mercado pueden corregirse mejor mediante la reglamentación y la creación de subsidios que mediante la propiedad estatal directa de los bancos.

Visión de agencia

Esta visión es una síntesis de las anteriores pues, aunque coincide en que las empresas estatales son creadas para maximizar el bienestar social, reconoce que puede generarse corrupción, mala colocación de recursos y pocos incentivos para lograr la eficiencia. Los bancos de propiedad estatal canalizan recursos a actividades socialmente rentables, pero los administradores públicos ejercen menos esfuerzo (o desvían más recursos) de lo que harían sus contrapartes privadas. De manera que se debe exigir una eficiencia tanto en la distribución de recursos con fines sociales como en el manejo interno de las instituciones financieras públicas.

Visión de desarrollo

Recordando que es imperativo que el Estado garantice el desarrollo, plantea que una de las limitaciones para alcanzarlo es un sector financiero inadecuado, afectado por la escasez de capital, el recelo del sector público y las prácticas de los actores del mercado financiero; razón por la cual se hace necesaria la intervención estatal en dicho sector. Esta visión plantea además, que en un contexto de pobre desarrollo institucional y desconfianza general en los bancos

privados, los bancos públicos podrían ser las únicas instituciones financieras viables y un fundamental peldaño en la creación del sistema financiero de un país. Dentro de las alternativas con que cuenta el Estado para ejecutar este rol está la provisión de financiamiento para el desarrollo que, atendiendo a las condiciones planteadas anteriormente para justificar la acción estatal mediante la propiedad de empresas:

- No es fácilmente determinable en un contrato o regulación para que sea la banca privada quien lo provea;
- Tiene un alto beneficio social pues ofrece mecanismos para impulsar la economía real en sectores que sufren de exclusión financiera por el riesgo y el largo plazo de recuperación de la inversión de sus actividades, reflejando que en el segmento del financiamiento de proyectos a largo plazo el mercado no es solamente incompleto, sino incluso inexistente.
- No es atendido adecuadamente por las instituciones privadas existentes pues están en su mayoría enfocadas a actividades más rentables en términos económicos, algunas de tipo especulativo, sin considerar la ganancia social de algunas de ellas.

Adicionalmente, dentro del contexto latinoamericano se justifica esa presencia activa del Estado, por las características propias de sus mercados financieros: tamaño reducido, poca sofisticación, altamente concentrados en el financiamiento de corto plazo, segmentados y excluyentes; y cuyo enfoque mayoritario en el crédito bancario, ha generado pocos incentivos para desarrollar el mercado de valores como fuente adicional de financiamiento.

Justamente, para ofrecer este financiamiento surgen los bancos de desarrollo, definidos como «instituciones que se abocan, en mayor o menor medida, al desarrollo económico y social mediante la movilización de recursos financieros; la creación de capacidad técnica, institucional y de conocimiento; y la provisión de bienes públicos globales, regionales o nacionales según sea el caso».

Sus ventajas incluyen: que se enfocan en llenar los vacíos dejados por la banca privada en cuanto al financiamiento de proyectos de desarrollo que visiblemente no han sido de interés del mercado por el alto costo de transacción y por requerir la evaluación de los proyectos más pequeños; combate la exclusión financiera, la concentración del crédito y su direccionamiento a sectores ya desarrollados; así como también, se constituye en una fuente de financiamiento estable para las empresas que no pueden acceder al mercado financiero internacional, o cuando en épocas de crisis como la actual, este se contrae. Y su misión se circunscribe a:

Promover el desarrollo productivo, a través de la asistencia técnica y la intermediación financiera de recursos provenientes del Estado, de la Banca Multilateral y del Sistema Financiero Privado. Sus actividades se dirigen hacia sectores que normalmente no encuentran un acceso fácil al mercado financiero privado, como las pequeñas y medianas empresas, el sector agrícola, proyectos de medio ambiente y actividades de innovación tecnológica.

La misión de la banca de desarrollo es el apoyo a los objetivos del crecimiento, de la estabilidad, de la competitividad, de la apertura externa, de la integración. Y es a estos objetivos a los cuales tiene que responder la nueva banca de desarrollo en América Latina. En otras palabras, constituirse en una herramienta eficaz dentro del conjunto de instrumentos de apoyo a la transformación económica y social de nuestros países.

Entre los argumentos que critican la acción de la banca de desarrollo, se ha dicho que la historia es testigo de que la inmersión del Estado en el mercado financiero genera un menor desarrollo, crecimiento y productividad del mismo. Incluso, que varias acciones gubernamentales han tendido a empujar a la banca privada a la búsqueda de la maximización de rendimientos y a dejar de promover el desarrollo económico. Además está la afirmación presentada anteriormente, sobre la inherente contradicción entre mandato de política social y rentabilidad, que impediría a estas instituciones públicas lograr resultados eficientes.

5.3.7 Evolución Histórica de la Banca de Desarrollo

Muchos investigadores identifican el origen de la banca de desarrollo en la Europa del siglo XIX, como instrumento para su industrialización. Ante la imposibilidad de la banca comercial de proveer financiamiento de largo plazo, tanto por el elevado riesgo que implicaba financiar nuevas industrias, como por la falta de especialización en el manejo de este tipo de inversiones, surgió la banca de desarrollo subvencionada por el Estado.

Desde el inicio el objetivo de estas instituciones fue proveer financiamiento de largo plazo a las nacientes industrias, a través de la provisión de capital social, préstamos a tasas menores que las del mercado y/o provisión de garantías. La principal modificación con la llegada del siglo XX fue la división de su propiedad entre el Estado e intermediarios financieros, a través de acuerdos de cofinanciamiento; sin embargo, ante la necesidad de apoyar la reconstrucción después de la Segunda Guerra Mundial, se impulsó nuevamente la propiedad estatal y cambió la orientación de las instituciones hacia la canalización de los fondos provenientes del exterior para la reconstrucción.

En América Latina, la idea de impulsar el desarrollo a través de instituciones financieras de desarrollo (IFD), nació del escaso desarrollo de mercados de capitales capaces de financiar proyectos de mediano y largo plazo, razón por la cual su objetivo era cubrir este segmento desatendido. Sin embargo, su auge se dio con el surgimiento de la planificación estatal que planteaba la necesidad de crear instituciones para financiar las políticas públicas tendientes a hacer realidad los planes de desarrollo delineados; de ahí que surgen los bancos de desarrollo siguiendo el ejemplo europeo, donde este tipo de instituciones facilitó su industrialización.

La evolución de la banca de desarrollo en la región muestra claramente dos etapas, la primera en los años 50 a raíz de la instauración del Estado de bienestar y en América Latina, la estrategia de desarrollo hacia adentro; y la segunda, a

partir de la década de los 90. donde la liberalización financiera obligó a ejecutar varios cambios en sus actividades, incluso liquidando algunos de ellos.

Primera etapa: años 50

La centralización de la planificación para el desarrollo en manos del Estado requería de un instrumento de financiación, dando lugar al surgimiento de los bancos de desarrollo en los países cuyo proceso de industrialización comenzó luego de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, junto con los bancos nacionales, emergieron varios multilaterales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (1945) y el Banco interamericano de Desarrollo (1959). En el caso de América Latina, los bancos de desarrollo formaron parte de la estrategia de desarrollo hacia adentro o industrialización por sustitución de importaciones (IST), y por las recomendaciones de varios organismos multilaterales.

Las características del modelo original de banca de desarrollo implementado en los países industrializados y los que lo hicieron tardíamente, incluían:

- Orientación de sus actividades exclusivamente en función de los planes nacionales de desarrollo.
- Énfasis en el financiamiento de las inversiones públicas y privadas claves para el desarrollo, mediante la asignación directa a los sectores definidos como estratégicos.
- Evaluación de su desempeño en función de los rendimientos del sector productivo que se apoyaba, más no de los indicadores de gestión de la institución como tal.
- Su meta era promover el desarrollo sin establecer criterios básicos de cumplimiento de normas prudenciales, rentabilidad privada ni sostenibilidad, lo que creó a la postre un esquema nocivo de subsidios y distorsiones dentro de la banca de desarrollo.
- Existencia de una clara división de funciones entre las instituciones nacionales y las multilaterales. Las nacionales se dedicaban al

financiamiento del desarrollo y minoritariamente a la banca de fomento. Las multilaterales en cambio, financiaban las grandes inversiones públicas, especialmente de infraestructura.

- Mantenía una clara diferenciación con la banca comercial pues se ocupaba de los sectores excluidos por esta, era dirigido por la política económica, tenía un enfoque multisectorial y ofrecía créditos de largo plazo. No había competencia sino complementariedad de funciones.
- El financiamiento provenía de fuentes fiscales y de organismos multilaterales de financiamiento y en los 70, se recurrió además al crédito comercial internacional.

Segunda etapa: años 90

En los años 80 la escasez de recursos públicos y privados debido al endeudamiento externo, generó la quiebra de algunos bancos de desarrollo, fusiones, transformación de algunos de ellos en carteras de desarrollo de bancos comerciales, etc. Bajo estas condiciones se adoptaron los cambios motivados por la liberalización financiera de los 90, cuyo objetivo principal era la minimización de la acción estatal y que sea el mercado quien se encargue del desarrollo, pues el Estado había demostrado ser ineficiente para hacerlo. Adicionalmente, se le atribuyó a las IFD la culpabilidad del incipiente desarrollo de los mercados de capitales, pues su énfasis en el otorgamiento de financiamiento de mediano y largo plazo, hizo innecesario impulsar dichos mercados como fuente de obtención de fondos para las empresas.

Como resultado, se demolieron prácticamente todas las instituciones a través de las cuales el Estado intervenía en la economía, se comenzó un proceso de privatización de la banca pública y la liquidación o reducción de las instituciones de desarrollo; mientras que aquellos que permanecieron, sufrieron varios cambios notables en su actividad:

- Reasignación de funciones, dando mayor énfasis a las operaciones de fomento por sobre las de desarrollo.
- Ausencia de planes de desarrollo que dirijan su accionar.
- Alineación con las normas de Basilea.
- Se comienza a apoyar al comercio exterior, proveer de garantías y asistencia técnica a las PYME.
- Se diversifican las fuentes de recursos, se reducen los porcentajes de aportes gubernamentales y se busca capitalización a través del sector privado, mediante la suscripción y administración de fideicomisos. Además se da una mayor canalización de recursos provenientes de organismos multilaterales de desarrollo. Como consecuencia, hubo un desvío frente a los objetivos iniciales, puesto que se privilegió la búsqueda de rentabilidad en las instituciones.

A pesar de las transformaciones surgidas a lo largo de estas etapas, la banca de desarrollo de hoy en día mantiene varias de sus características.

- Continúa siendo su objetivo financiar proyectos de largo plazo, obligándose a mantener pasivos de largo plazo y a no recibir depósitos del público.
- Sus fuentes de recursos siguen proviniendo del presupuesto del Estado, de organismos multilaterales y se adicionan aportes del sector empresarial a través de fideicomisos y otros instrumentos de largo plazo, y de bonos u otras obligaciones de renta fija con garantía del Estado.
- No ha variado su misión de financiar las operaciones de sectores desatendidos por la banca comercial (proyectos de mayor riesgo con financiamiento a largo plazo) y continúa siendo importante la valoración de la rentabilidad social de los proyectos, para elegir el destino de los recursos.

Una vez realizada esta revisión histórica, es posible determinar cuáles fueron los errores cometidos por la banca de desarrollo tradicional, que servirán de fundamento para sugerir las modificaciones que debería incluir una reformulación de tales instituciones.

Debilidades de la Banca de Desarrollo Tradicional

Entre las debilidades que se pueden identificar en el desempeño de la banca tradicional de desarrollo se destacan: tendencia al financiamiento del sector público, otorgamiento de créditos bajo criterios extra económicos, deficiente administración de riesgos, baja calidad de sus carteras y por ende bajo nivel de recuperabilidad, ausencia de incentivos apropiados en la administración, frecuentes cambios de objetivos debido a elevada rotación de directivos, rentabilidad baja o negativa, elevados gastos administrativos, recurrencia frecuente a las recapitalizaciones y cobertura de pérdidas con fondos aportados por los contribuyentes e incremento del riesgo moral dada garantía gubernamental de sus pasivos. Otras de sus falencias fueron:

Insuficiente o inexistente evaluación del desempeño

La evaluación de las instituciones se realizaba en función del éxito del sector al que apoyaban, mas no se tomaban en cuenta indicadores de desempeño de la misma institución; esta es la razón por la cual se mantiene la idea generalizada de que la banca de desarrollo era ineficiente. Además, por esta falencia, debieron recurrir constantemente al apoyo gubernamental para su mantenimiento, puesto que no desarrollaron mecanismos para que sus actividades fueran autosustentables.

Falta de claridad de sus objetivos

Se plantearon objetivos insuficientes, pues si bien la meta era promover el desarrollo, se consideró que bastaba con ofrecer a los sectores productivos recursos que la banca comercial no otorgaba; pero no se tomó en cuenta que la idea era apoyarlos en primera instancia para exigir el cumplimiento de normas prudenciales, de rentabilidad y de sostenibilidad, para que se genere un verdadero desarrollo del sector, en vez de asumir la responsabilidad de subsidiar dichas actividades y sus ineficiencias.

Adopción de criterios de selección inadecuados

En varios casos la selección de los destinatarios de los recursos se hizo bajo un criterio político antes que bajo una racionalidad económica y social, llevando a que no se cumpla el objetivo de destinar recursos a sectores donde se generara una adecuada rentabilidad social. En numerosas ocasiones primó el «manejo de recursos de largo plazo con criterios políticos y sociales de corto plazo», con las correspondientes dificultades que ello conllevaba, pues por efectos de la injerencia política: se omitieron los criterios técnicos, se motivó una menor disciplina y un menor esfuerzo en la recuperación de los préstamos; además de que la persecución de los objetivos gubernamentales no siempre era compatible con el adecuado funcionamiento de una institución financiera, sin contar con que dichos objetivos cambiaban constantemente en función de los deseos de los gobiernos de turno.

Falta de consideración del costo de oportunidad de los recursos mal utilizados

Al no garantizarse transparencia y un uso eficiente de los recursos, que en su mayoría provenían del presupuesto nacional o de organismos multilaterales; se percibía un elevado costo de oportunidad pues su rentabilidad social habría sido mayor invirtiéndolos en actividades estatales más urgentes.

Mala administración de los riesgos

Siendo una de las principales misiones de la banca de desarrollo, llenar el vacío del financiamiento de largo plazo y de proyectos de mayor riesgo, era indispensable contar con un personal altamente calificado para lidiar con esta función, así como un diseño institucional adecuado; sin embargo, la persistente característica de estas instituciones fue una inadecuada administración del riesgo e inconvenientes políticas de cobranza, que originaron bajas tasas de recuperación y por ende, una baja eficiencia operativa.

Falta de transmisión de pericia

Uno de los problemas de este tipo de banca en los países menos desarrollados, fue el no lograr emular el ejemplo europeo y japonés de crear canales para la adquisición y transmisión de la pericia con respecto al financiamiento de industrias a largo plazo y a la evaluación de pequeñas y medianas empresas de manera que, con el tiempo, la banca comercial tuviera la capacidad de ejecutar esta actividad y no que la banca de desarrollo se vuelva indispensable por ausencia de otros actores que pudieran cumplir esa misión.

Actitud paternalista

Se planteó como meta canalizar mandamiento a los sectores excluidos, mas no, ofrecer herramientas que permitan a las nacientes industrias mantenerse una vez culminado el apoyo gubernamental. Se adoptó una actitud paternalista que mediante subsidios no logró bajo ningún concepto, alentar el desarrollo de los sectores que pretendían fomentar, sino por el contrario, generaron una actitud dependiente donde sin la ayuda de la banca de desarrollo, las empresas no lograron subsistir por sí solas.

Efecto negativo de las tasas de interés subsidiadas

La existencia de tasas subsidiadas de interés mal manejadas, generó distorsiones en el mercado financiero e incidió negativamente en la cultura de pago de los beneficiarios.

5.3.8 Lecciones de la Banca Estatal de Desarrollo en América Latina

Si bien es cierto que la acción de la banca de desarrollo tradicional ha sido fuertemente criticada por los errores cometidos, también existen casos de instituciones que han atravesado varios procesos de replanteo de sus funciones y actividades, que permiten extraer las siguientes lecciones de sus experiencias:

Primacía del pragmatismo sobre la ideología

En América Latina, casos como el de Brasil y Chile, y las experiencias de los países asiáticos, demuestran que el éxito de sus bancos de desarrollo se fundó en la generación de alternativas prácticas y adecuadas a sus distintas economías, mas no del acatamiento irrestricto de corrientes ideológicas.

Evitar la mezcla de un banco de desarrollo con un banco comercial

Aunque un banco de desarrollo debe cumplir con las reglamentaciones de las instituciones financieras, no debe olvidar que su tarea no es la búsqueda de ganancias, sino mantener ingresos que le permitan autosustentarse, sin desmedro de su misión social; aun así debe demostrar que el respaldo al desarrollo puede ser rentable también. Uno de los grandes desafíos de la acción de fomento de la banca de desarrollo, es la de lograr siempre un equilibrio entre la autosuficiencia y rentabilidad de cada operación y la efectiva contribución al cumplimiento de las prioridades del desarrollo económico y social.

Reconocer que su papel no es sustitutivo

En ninguno de los casos ejemplares, las instituciones buscaron sustituir a la banca privada, por el contrario, actuaron en los segmentos en que el sector privado no había incursionado y a la vez buscaron motivar al resto de instituciones a interesarse por estos sectores del mercado, demostrando que el fomento del desarrollo puede ser atractivo.

Uno de sus objetivos debe ser transmitir su habilidad, para que el sistema financiero pueda en el futuro, atender por sí mismo las necesidades del desarrollo al tomar conciencia que no solamente se obtiene una rentabilidad social, sino que bien manejado, es posible obtener rendimientos económicos una vez que las empresas apoyadas han logrado seguir solas su camino siendo capaces de cumplir sus compromisos.

Mantener un contacto directo y de largo plazo con los clientes

Los bancos de desarrollo más eficaces han sido aquellos que mantienen estrecha relación con sus prestatarios, desde la fase inicial de estructuración de sus proyectos, hasta su puesta en marcha. Este acercamiento permite reconocer cuáles son las necesidades de los sectores apoyados y encaminarlos, hasta que prácticamente ya no sea indispensable el apoyo de la institución.

Analizar profundamente a los solicitantes

No basta con que el solicitante sea parte de un sector considerado prioritario para el fomento del desarrollo, es necesario evaluar sus oportunidades competitivas, de rentabilidad social y económica, de generación de flujos, etc.; así como una calificación adecuada de su riesgo crediticio.

Contar con sólidas, diversas y permanentes fuentes de fondeo

Es necesario contar con fuentes de recursos estables y diversificados. No depender solamente de las transferencias gubernamentales sino, además, generar un adecuado flujo de caja a través de las operaciones de la institución. También es importante el acceso a líneas de financiamiento de organismos multilaterales para complementar las necesidades de recursos.

Existen variadas fuentes de fondos a las que se puede acceder, siendo una de ellas la colocación de valores mobiliarios en el mercado de capitales doméstico, que a más de abrir la puerta hacia la obtención de nuevos fondos, da un impulso a estos mercados que por lo general en Latinoamérica, se encuentran subdesarrollados.

Reconocer que existen varias formas de apoyo

El hecho de que el apoyo sea dirigido a sectores distintos y a empresas de diferentes tamaños, plantea la necesidad de idear una gama de productos y

servicios adecuados a cada necesidad, lo que genera igualmente, la necesidad de contar con un personal capacitado que promueva la innovación constante.

Trabajar a través de agentes intermediarios

Una de las lecciones aprendidas por la Corporación de Fomento de la Producción de Chile (CORFO), instaurada en 1939 con la misión de lograr que en Chile emerjan y crezcan más empresas innovadoras, dinámicas, responsables e insertas en el mundo, mediante el apoyo a proyectos de alto impacto, para contribuir a hacer realidad las aspiraciones de prosperidad y desarrollo de los chilenos, es el trabajo a través de agentes intermediarios, que permite que la institución se dedique al diseño, evaluación y supervisión de los programas de fomento, mientras que su ejecución se encarga a entes especializados, logrando con ello, mantener un aparato burocrático pequeño, lograr una mayor especialización y sobre todo, mantener un contacto más cercano con los usuarios sin la necesidad de invertir en oficinas a lo largo del territorio.

El trabajo de un banco de desarrollo no termina con la concesión del crédito

Como se ha reiterado, la misión de una IFD no es solamente otorgar recursos, esta es apenas una de las fases de su actividad. Es necesaria su participación en la elaboración de los planes de negocio, establecer metas de operación y utilidades, realizar un seguimiento y supervisión de la actividad fomentada. Los intermediarios financieros no son ya meramente un fondo de ahorros, como se les considera habitualmente, sino que se erigen en un fondo de conocimiento y debería empezar mucho antes de recibir una solicitud de crédito, identificando sectores prioritarios y ofreciendo incentivos como apoyo en la planeación estratégica y diseño de los proyectos, capacitación y asesoría técnica; además de promover encadenamientos productivos entre las empresas apoyadas, abriendo espacios para establecer vínculos comerciales y negociación colectiva.

El apoyo debe ser un premio a la iniciativa empresarial

El financiamiento empresarial debe otorgarse como recompensa al emprendimiento, como una ayuda necesaria para que nazcan nuevas empresas pero no para subsidiar ni volver a las nuevas empresas dependientes del apoyo de la banca de desarrollo.

La acción de fomento de la banca de desarrollo debiera activarse en respuesta de la acción emprendedora, y no concebirse como un estímulo o como una compensación de la actitud contemplativa del sector privado. La iniciativa debe ser invariablemente obligación de los auténticos hombres de empresa, en tanto que la responsabilidad de acompañar y facilitar el proceso de acción debe ser ineludiblemente del Estado y de sus agencias de desarrollo.

Es así, que es necesario comprometer al empresario en el cofinanciamiento de su proyecto, lo cual por un lado asegura que el banco de desarrollo asume riesgos limitados; y por otro, garantiza que el gestor de la empresa actuará responsablemente.

Establecer adecuados indicadores de desempeño

Para la evaluación de su eficiencia se deben considerar factores cualitativos y cuantitativos. No basta con medir cuántas empresas son beneficiarias de los créditos, ni el monto de recursos otorgados, es igualmente relevante saber en qué medida el apoyo recibido ha aportado para que dichas empresas puedan competir y mantener niveles de eficiencia.

Esta medición debe tomar en cuenta dos dimensiones: la eficiencia de la institución de desarrollo como tal y la eficiencia en sus operaciones. En cuanto a la eficiencia institucional debe medirse si cumple con sus objetivos de proporcionar acceso al crédito a sectores económica y socialmente prioritarios, promoverla creación de nuevas empresas, generar empleo y promocionar la innovación

tecnológica. Mientras que en términos de la eficiencia operacional, debe evaluarse que cumpla con los mismos patrones bancarios que se exigen al sector privado y que se mantengan adecuados niveles de rentabilidad y solvencia, acorde con las normas de Basilea.

Controlar la interferencia política

Las relaciones entre la banca de desarrollo y los gobiernos deberán manejarse con total transparencia para prevenir interferencias políticas, y con una autonomía que les permita actuar bajo una racionalidad económica y social mas no política; siendo necesario para garantizar dicha independencia de criterio, el establecimiento de estatutos claros e inviolables y de controles internos y externos. Por otro lado, es indispensable que al igual que la banca privada, las IFD cumplan con normas de regulación prudencial y sean sujetas de supervisión por parte de los organismos de fiscalización.

Mantener un enfoque multisectorial

La identificación de sectores prioritarios debe ir de la mano con la necesidad de apoyar a diferentes sectores de la economía, que a la vez, permitirá mantener una adecuada diversificación del riesgo.

Recordar que el apoyo es temporal

La forma más clara de evitar comportamientos paternalistas por parte de las IFD, es establecer claramente que por medio de sus programas asumen un compromiso temporal hasta lograr encaminar a las empresas, y que, bajo ningún concepto se subsidiarán resultados ineficientes.

5.4. Fase Hispana: Origen de las Instituciones Bancarias en Bolivia

La historia de nuestras instituciones bancarias de la época hispánica. Los bancos tienen su origen en las famosas casas de rescate establecidas en esa época. Las casas de rescate, como su nombre lo indica, no eran instituciones de crédito, sino

simples oficinas creadas para la compra de minerales por cuenta de la corona de España; pero se las puede considerar como el origen de nuestras instituciones bancarias, porque a falta de bancos desempeñaron el papel de estos al realizar algunas operaciones crediticias, tanto en la época hispánica como en los primeros tiempos de la república.

5.4.1. Banco San Carlos

En vista del auge que alcanzo la explotación minera en el alto Perú, sobre todo de la plata, con el descubrimiento de las minas en el cerro de potosí, la corona de España restringió el libre tráfico de las pastas de plata y oro o creó varias casas de rescate, a fin de monopolizar su producción pagando los mejores precios de plata.

5.4.2. Administración del General Jose A. Sucre: Casas de Rescate

La asamblea constituyente de 1826 autoriza por disposición de 19 de diciembre de aquel mismo año, la fundación de las oficinas de rescate, fueron cuatro las primeras oficinas que se organizaron de acuerdo a aquella ley, en las principales ciudades de la república, próximos a los centros mineros. Potosí, Oruro, La Paz, Tupiza, oficinas que sustituyeron el antiguo banco de San Carlos, cierre que ocasiono serios entorpecimientos en la vida económica de la república.

5.4.3. Administración del General Santa Cruz: Banco de Rescate de La Paz

Durante el gobierno del general Andrés de Santa Cruz, Bolivia recibió un poderoso impulso en sus principales actividades. Las Primeras disposiciones fueron la de consolidar la independendencia económica del país, para la cual se dictó una serie de disposiciones adecuadas para que las casas de rescate, especialmente las de Potosí y La Paz, que habían sufrido serios quebrantos, se convirtieron en instituciones bancarias, dictándose para tal efecto el decreto de 18 de febrero de 1830, que persiguió la finalidad de promocionar a los mineros, auxilios para la explotación y beneficio de sus labores. La nueva institución se denominó banco de rescate de La Paz, y el banco de rescate de Potosí en septiembre de 1830.

5.4.4. Gobierno del General Acha: Banco Hipotecario

Fruto del lento pero constante movimiento económico pudo concretarse el funcionamiento de un banco hipotecario. La expansión de las haciendas respondió a las facilidades gubernamentales y a la necesidad de satisfacer la demanda de productos básicos para la minería. La existencia de un banco hipotecario reforzaba esta tendencia, pues los préstamos se hacían sobre bienes inmuebles o tierras y, así, se iba formando una oligarquía minero-feudal. El Crédito Hipotecario de Bolivia se creó, por Resolución Ministerial, el 22 de julio de 1869, refrendado por el Decreto Supremo de la misma fecha, teniendo como domicilio la ciudad de La Paz. El Banco fue organizado por Lorenzo Claros, a nombre de Henry Meiggs, con un capital de 1.000.000 bolivianos, siendo su actividad principal el préstamo sobre hipotecas. La figura de Henry Meiggs propiciaba respaldo al banco, pues era reconocido como uno de los más importantes empresarios de la época a lo largo de toda la región. También se observa que se comenzaban a delinear ciertas bases técnicas orientadas al control, aunque de manera básica, de la banca. En 1870, el gobierno presidido por Mariano Melgarejo fue derrocado y ocupó su lugar Agustín Morales. A pesar de que ambas figuras no eran muy distintas y que la economía seguía un curso más o menos autónomo, se promulgó un primer intento por regular la creación de bancos. El Estado se propuso organizar la creación de entidades bancarias.

5.4.5. Administración del General Morales: Banco Nacional de Bolivia

Poco después de emitida la Ley del 17 de agosto, el 1° de septiembre de 1871, se creó el Banco Nacional de Bolivia (BNB), organizado por Mariano Perú. Gozaba del apoyo de importantes capitalistas, industriales y comerciantes bolivianos y chilenos, lo cual, posteriormente, le ayudó a tener ciertos privilegios. En Bolivia, se destacaron las figuras de Aniceto Arce y Gregorio Pacheco, como accionista de este Banco. El Banco contaba con un capital 3.000.000 bolivianos, teniendo como facultades la emisión, el descuento, los depósitos y préstamos. A pesar de haber nacido con doble domicilio, en Valparaíso y Cobija, con derecho exclusivo de 15

años sobre este departamento la sucursal de Sucre fue la primera en funcionar en territorio nacional.

Esta ciudad sería, a la postre, la sede principal del Banco, en 1876. Asimismo, pudo rápidamente establecer sucursales en el país: La Paz y Cochabamba (1872), Potosí (1873), Tarija (1883), Oruro (1888), Tupiza (1901), Uyuni y Santa Cruz (1906). Instaló también sucursales en el extranjero: Salta (1882) y Tacna (1887). Era tal la velocidad y fortaleza que iba adquiriendo el banco que ya en 1872 amplía su capital a 10.000.000 bolivianos. Cabe destacar que, en 1876, por medio de la Resolución de 21 de Octubre, a petición del directorio de Valparaíso, el banco se separó en dos sociedades. Por un lado, se fundó el Banco Consolidado de Chile, formado por el grupo de Valparaíso y que operaría en el litoral boliviano, con una agencia en Antofagasta. Por otro, se consolidó en Banco Nacional de Bolivia, con capitales exclusivamente bolivianos, para operar en el resto del país. El escaso control y regulación de la economía, la novedad que representaba la creación de instituciones bancarias en el país y los limitados conocimientos bancarios impidieron la promulgación de una Ley General de Bancos. Sin embargo, a partir del análisis de los estatutos de constitución de los bancos Boliviano y Nacional de Bolivia, se ha podido establecer similitudes que llevan a considerar el establecimiento de una normativa financiera a través de la aprobación gubernamental de dichos estatutos. Emisión. Se autorizaba la emisión de billetes hasta el 150 % del capital efectivo. Los billetes debían llevar la firma del administrador del banco y de un representante gubernamental (Prefecto en algunos casos, Ministro de Hacienda). Constitución. Si bien no existía una normativa, todos los bancos eran sociedades anónimas.- Reserva Legal. Ésta era denominada como Fondo de Reserva. Se autorizó que el Banco Boliviano tuviera un Fondo de Reserva de 200.000 bolivianos, que no debía disminuir, equivalente al 20% del capital autorizado.

El Art. 10° de los estatutos reformulados del Banco Boliviano definió que el Fondo de Reserva no debería rebasar el 10% del valor de todas las acciones emitidas. Asimismo, el artículo 112° de los estatutos reformulados del Banco Boliviano,

estableció que: En caso de insuficiencia de los productos de un año para pagar a los accionistas un dividendo de un 12%, la diferencia puede ser tomada del Fondo de Reserva; medida que analizada actualmente puede ser muy cuestionable. Al respecto, surgen dos observaciones: por un lado, destaca la escasa prudencia al considerar el pago de dividendos por medio del fondo de reserva y, por otro, porque actualmente es imposible pensar que se puede asegurar rentabilidad a las acciones. En el caso del BNB, se estableció inicialmente un Fondo de reserva equivalente al 10% del capital, pero, mediante Resolución Suprema de 7 de diciembre de 1872, se aprobó la disminución de dicho fondo al 5% (debiendo formarse con 5% de las utilidades).-Quiebra. El Art. 16° de los estatutos de Banco Boliviano estableció que una pérdida de 50% del capital daría lugar a la liquidación de la sociedad. La misma medida era aplicada en el caso del Banco Nacional de Bolivia. Supervisión. Los estatutos del BNB, en su artículo 13°, mencionaban: El Banco remitirá cada semestre al Gobierno, el balance que manifieste su situación con toda claridad y precisión, y lo publicara en alguno de los periódicos de la Republica: Existía un delegado gubernamental en todos los bancos que se ocupaba del control de la contabilidad. Asimismo, el artículo 14° de los estatutos de este mismo banco afirmaba: el Gobierno hará comprobar, con el intervalo de tiempo que juzgue conveniente y por medio de los agentes que comisionare al efecto, los libros, caja y cartera del banco. También en el caso del Crédito Hipotecario, se señalaba, en el Decreto Supremo del 22 de julio de 1869, que el Crédito Hipotecario de Bolivia queda sujeto a la vigilancia del Gobierno.

5.4.6. Creación del Banco Central de Bolivia

A través de una modificación a la Ley de Bancos, el 20 de abril de 1929, el gobierno del Presidente Hernando Siles promulgo una Ley en la que, desde esa fecha en adelante, el nuevo Banco se denominara Banco Central de Bolivia. Pocas semanas después, el 1 de julio de 1929, el Banco Central de Bolivia inauguró oficialmente sus actividades en su local de la esquina Ayacucho-Mercado.

Concurrieron a esa inauguración el Presidente de la República, Doctor Hernando Siles, los dignatarios de la Administración Pública, varios miembros del cuerpo diplomático residente en La Paz y lo más representativo de nuestra banca, de nuestra industria, del comercio local y de la sociedad en general.

5.4.7 Misión Kemmerer

La creación del Banco Central de Bolivia, tiene como antecedente inmediato la denominada “Misión Kemmerer”, refiriéndose al trabajo que realizó en Bolivia una misión de expertos estadounidenses encabezada por el profesor Edwin Walter Kemmerer entre los años 1925 y 1929. Kemmerer era profesor de la Universidad de Princeton y Presidente de la Asociación Económica Americana, con una reconocida reputación mundial como experto en monedas, bancos y crédito público, antes de llegar a Bolivia, Kemmerer reorganizó varios bancos centrales de otros países. Con esa experiencia, el gobierno boliviano le encomendó la organización del Banco Central, como parte de un conjunto de disposiciones económicas y financieras, entre las cuales se encontraban, por ejemplo, una legislación bancaria que luego estuvo vigente durante décadas.

Se creó la superintendencia de Bancos y Seguros y la Contraloría General de la República, en base a las recomendaciones de la Misión Kemmerer. El Banco Central de Bolivia, concentró el privilegio exclusivo de emitir la moneda nacional, el manejo de la tasa de descuento, las operaciones de mercado abierto y el control de la política crediticia.

5.4.8 La Estabilización de La Moneda

Entre 1945 y 1956 varias disposiciones legales introdujeron cambios en la Ley Orgánica del Banco Central, aunque no modificaron su estructura ni sus funciones fundamentales. Ante el proceso inflacionario desatado a mediados de la década de los cincuenta, a fines de 1956 entró en vigencia el programa de estabilización monetaria, con el concurso del gobierno en Estados Unidos, a través de la misión Eder.

Este programa contemplaba, entre otras medidas, la eliminación del financiamiento de déficit de las instituciones gubernamentales con fondos del Banco Central. En los años 60, la política monetaria y crediticia del país estuvo orientada a crear el ambiente favorable al desarrollo económico a través del mantenimiento de la estabilidad de la moneda nacional y del fortalecimiento del sistema crediticio.

5.4.9. Las Reformas del 70

Por Decreto Ley No. 9428 de 28 de octubre de 1970, se modificó la organización del Banco Central de Bolivia. El Departamento Monetario se consolidó en el Banco Central de Bolivia, mientras el Departamento Bancario se transformó en el Banco del Estado. Asimismo, la Superintendencia de Bancos, con todas sus funciones fue incorporada al Banco Central.

5.5 La Banca Estatal en Bolivia

La historia hace referencia a las teorías respecto a la participación del estado en el financiamiento y otras actividades estratégicas, que surgieron a partir de 1930, como la vía para lograr el ansiado desarrollo económico.

En este sentido, autores como Hawtrey (1926), veían ventajas estratégicas en la nacionalización de bancos, servicios básicos, minería y educación.

Posteriormente, W.Arthur Lewis (1950), explícitamente recomendaba la participación del gobierno en los bancos, como algo imprescindible para que el gobierno desarrolle industrias estratégicas, participando en la propiedad y a través del financiamiento, y así se podrían citar innumerables autores que estaban a favor de la estatización. Estas ideas fueron ampliamente adoptadas alrededor del mundo, vía nacionalización de bancos comerciales o la creación de la nueva banca de fomento.

En nuestro país, siguiendo las tendencias que plantearon la creación de la Banca

Estatual en el mundo y en virtud a que la política oficial estaba inscrita dentro de un modelo estatista, donde el gobierno buscaba el control absoluto de la economía, sosteniendo que solamente el Estado podía tener presencia en la gran economía o en las llamadas áreas estratégicas para conseguir un mayor desarrollo económico, se dio lugar a la creación de entidades bancarias estatales como alternativa a un sistema bancario privado aún incipiente.

En este sentido, al ser Bolivia un país eminentemente minero, en 1936 se creó, mediante decreto supremo, el Banco Minero de Bolivia (BAMIN), con la finalidad de:

- Fomentar la industria minera con créditos.
- Cooperar a la minería pequeña.
- Crear almacenes de abastecimiento.
- Organizar empresas para la explotación y exploración, patrocinando la constitución de esas sociedades.

Al momento de su creación, el Estado tenía propiedad mayoritaria del 66,67% del capital, el restante 33,33% pertenecía a mineros privados. Posteriormente, en 1939, el gobierno compró las acciones a los tenedores privados, quedando el Estado como único propietario.

En 1939 el gobierno de Bolivia creó el Departamento de Crédito Rural en el Banco Central de Bolivia, que posteriormente dio lugar al Banco Agrícola de Bolivia (BAB), mediante Decreto Supremo de 11 de febrero de 1942. Dicha entidad bancaria inició sus actividades en julio de 1942, habiéndose definido en su estructura constitutiva los siguientes objetivos:

- Organizar crédito rural a favor de los productores.
- Cooperar a la colonización por medio de créditos.
- Implementar las labores crediticias con labores de importación de maquinaria y otros.

Se debe notar que ambas entidades bancarias, adicionalmente a sus funciones de intermediación financiera, tenían atribuciones relacionadas con el aprovisionamiento de insumos y materiales y comercialización de los productos mineros, agrícolas y ganaderos. En el caso del Banco Agrícola, el Estado deseaba utilizarlo como medio para rescatar lana y goma (como monopolio del Estado), de esta manera en 1942 el gobierno dictó decretos supremos mediante los cuales dispuso que la compra de toda la lana, rescate y exportación de la goma producida en el país se hiciera exclusivamente por el Banco Agrícola, salvo excepciones dispuestas ante la resistencia de algunos productores. Siendo ésta otra muestra del grado de centralización de las actividades productivas del país en el gobierno.

La memoria publicada por la Superintendencia de Bancos de 1943 -1946 presenta información sobre la exportación de minerales, goma y contratos ganaderos, al respecto debe notarse que la estructuración de la mencionada memoria, más que un análisis del desempeño financiero en lo que se refiere a la banca de fomento, hace un análisis detallado del sector minero y agrícola, haciendo énfasis en un mayor requerimiento de capital por parte de dichas entidades, no porque presentaran problemas de carácter financiero o solvencia, sino porque se vio necesario un mayor apoyo a las actividades sobre todo de la minería mediana y pequeña. Debe tomarse atención al hecho de que, en 1946, la Superintendencia, a raíz de los cambios políticos de la época, no denotaba independencia, y que su accionar obedecía a las políticas del gobierno para el desarrollo de los sectores productivos, pese a que la Ley Kemmerer recalca la importancia de contar con un Superintendente ajeno al ámbito político, independiente y que sobre todo se preocupara de la solvencia y estabilidad del sistema financiero.

Es por esto, que como parte de la estrategia de desarrollo del sector productivo, el BAMIN y el BAB obtuvieron créditos de la Corporación Andina de Fomento para incremento de su capital pagado, y poder cumplir de esta manera con los amplísimos proyectos que se habían formulado tendientes a incrementar la base

crediticia de dichas entidades con miras al establecimiento de industrias básicas, productoras de insumos que se pudieran fabricar en el país.

Debido a que las políticas de otorgamiento de crédito y políticas crediticias en general no contemplaban la evaluación de riesgo crediticio inherente a las actividades que se estaban financiando sino que respondían exclusivamente a programas de fomento del gobierno, entre 1943 y 1946 se observó una elevada mora en ambas entidades bancarias estatales, que oscilaba alrededor del 30% y 20% en el BAMIN y BAB respectivamente. En el caso del BAB, en la memoria publicada por la Superintendencia de Bancos, se recomienda modificar las disposiciones legales respecto a la distribución de las utilidades, de tal manera de que al menos el 50% se destine a la cuenta Fondo para Castigos, en virtud a la tendencia creciente de la mora.

La parte introductoria de la Memoria de la Superintendencia de Bancos de 1947 - 1955, describe el desarrollo económico del país de la siguiente manera: El dirigismo económico vigente en 1947 como continuación de la política económica adoptada desde 1930, no logró encontrar ni entonces ni después el cauce adecuado para el desarrollo de nuestra economía, en cierto modo tan complicada e incipiente. Hubo profusa legislación, planteamientos teóricos y prácticos; en fin, todos fueron ensayos que no pasaron de ser panaceas de efecto transitorio.

El Decreto Supremo N° 2718 de 19 de septiembre de 1951, determinó la prohibición de clausurar, liquidar o fusionar bancos, bajo la óptica de que éstos apoyaban a la economía y permitían el desarrollo del aparato productivo. Dicho Decreto, mencionó que si una entidad hubiera incurrido en causales de liquidación conforme a la Ley de 1928, la Superintendencia realizaría un estudio, cuyos resultados compartiría con el Banco Central de Bolivia para que determine si la liquidación era inevitable o podía ser evitada con un aporte de recursos, a ser financiado con dinero del ente emisor. Dicha decisión se elevaría al Ministerio de Hacienda el que, mediante Resolución Suprema, autorizaría lo que conviniera a los intereses nacionales. En caso de ser inevitable la clausura o liquidación, las

acciones de dicho banco se pondrían a disposición del público, no pudiendo ningún banco, excepto el Banco Central poseer más del 30% de otro banco. Esta medida mostraba la total falta de independencia de la Superintendencia de Bancos para decidir sobre la viabilidad de las entidades supervisadas y contar con la facultad de revocar licencias, imposibilitándole de cumplir con su objeto de creación, el de preservar el sano desarrollo, solidez y solvencia del sistema financiero.

En la década de los años cincuenta, la situación económica del país era crítica, agudizándose aún más los años posteriores, afectada por la baja de precios de los minerales. El gobierno diseñó un plan que se basó en la sustitución de las importaciones de productos agrícolas y petróleo. Utilizando los recursos de la minería y la ayuda externa para el desarrollo de empresas estatales y la agricultura a través de la colonización de las tierras del oriente. En 1955, se concluyó la carretera a Santa Cruz y se promovió la migración a ese departamento, donde se construyeron refinerías de azúcar y se otorgaron créditos para la producción agrícola a través del Banco Agrícola.

Las dificultades económicas fueron agravadas por el hecho de que todo el aparato estatal funcionaba mal, con funcionarios públicos sin experiencia, fruto de nombramientos políticos. Como producto del desorden fiscal, se dio lugar a una alta inflación. El plan para sustitución de importaciones, se basó en la transferencia de las instituciones públicas y la inversión privada a través de una política de protección y subsidios a la industria nacional, impulsando la producción de arroz, azúcar, ganado, algodón, entre otros, así como la minería pequeña y mediana.

Los bancos de fomento BAMIN y BAB jugaron un papel importante en este período, en el marco del enfoque y modelo de desarrollo propuesto por el gobierno de ese entonces, relacionado con la sustitución de importaciones y fomento a la industria. Se dispusieron importantes flujos de recursos y subsidios a través de ambos bancos, tanto a las actividades de la minería pequeña y mediana como a

las actividades agropecuarias y agroindustriales. El movimiento de cartera del sistema bancario se produjo excediendo límites legales permitidos, situación más crítica en el caso de la banca estatal (Decreto Supremo N° 3408). Todo ello se dio, a pesar del elevado apalancamiento y precarios niveles de liquidez frente a las obligaciones contraídas; los depósitos eran entre cuatro y seis veces mayores a las disponibilidades.

Entre 1952 y 1955, se destacan una serie de decretos supremos que autorizaban al Banco Central de Bolivia la concesión de préstamos, avances en cuenta y flujo de recursos hacia estos dos bancos de fomento y entidades públicas (Corporación Minera de Bolivia, Corporación Boliviana de Fomento, Empresa Nacional de Ferrocarriles, entre otras). Esto refleja el manejo político y discrecional de la política crediticia con baja capacidad de autonomía por parte del BCB.

En 1954, por disposiciones del Decreto Supremo N° 03839 de 23 de septiembre de ese año, se reorganizó el Banco Agrícola de Bolivia, incorporando los aspectos relativos a la ejecución de la Reforma Agraria.

En 1956, con el cambio de gobierno, se impulsaron medidas para controlar la aguda inflación, y la economía ingresó en una etapa recesiva, debido a que el programa de estabilización contemplaba la restricción de la demanda agregada, liberalización de la economía, eliminación de las subvenciones, congelamiento de sueldos y salarios, modificación del tipo de cambio del dólar, reducción de créditos, supresión de los controles de precios y de la pulpería barata en la minería nacionalizada y disminución del gasto público.

Entre 1956 y 1959, tanto el Banco Minero como el Banco Agrícola se fueron descapitalizando, debido a las pérdidas por cartera incobrable y elevados costos de operación, producto de una red dispersa de agencias y numerosos empleados. Los años precedentes, ambas entidades estuvieron colocando recursos en el sector comercial y privado, por ser más rentables, desatendiendo el sector minero y agropecuario respectivamente, aunque ambos sectores correspondían al objeto

de su creación. La Misión Ford Bacon, con base a un examen, concluyó que las operaciones crediticias habían sido defectuosas y que fueron la principal causal que afectó su capital y su capacidad para el pago de préstamos contraídos con el BCB. Por otra parte, el Decreto Supremo 04647 de 14 de mayo de 1957, estableció la exención de encaje y del límite de captación de depósitos respecto al capital para ambas entidades, otorgando un tratamiento preferencial respecto al resto de actores en el sistema.

La información financiera publicada en las Memorias de la Superintendencia para los periodos de 1947 - 1955 y 1956 - 1959, permite establecer un crecimiento sostenido de la cartera del BAMIN y del BAB, pero esta tendencia era aún más pronunciada en el crecimiento de los bienes realizables e inmovilizados. El primero referido a los inventarios de insumos y maquinaria y el segundo a los inmuebles de las oficinas y bienes realizables y la infraestructura para el almacenamiento de los materiales, en el caso del BAB, los fundos adquiridos para la cría de ganado. En este sentido, en 1959, en el caso del BAMIN la cartera ascendía a 42 mil millones de bolivianos, es decir el 33% del activo, en tanto el realizable y el inmovilizado alcanzaban a 76 mil millones de bolivianos correspondientes al 60% del activo.

Ambos bancos de fomento hasta 1955, salvo el año 1954, generaron utilidades. Tendencia que se mantuvo en el caso del BAMIN hasta 1959, salvo el año 1957, como consecuencia de los precios favorables de los minerales en el mercado internacional. Pero en el caso del Banco Agrícola, se comenzó a observar la tendencia recurrente de pérdidas. Se estima una creciente mora, pero sobre todo, gastos elevados y castigos por la tenencia de activos improductivos, tales como inventarios inmovilizados e inversiones en infraestructura (terrenos, inmuebles, galpones, etc.) lo cual fue afectando gradualmente la capacidad del BAB para generar utilidades. Se debe notar, que ambas entidades bancarias mostraban una peligrosa concentración crediticia debido a su naturaleza y especialización, ya sea en el sector minero y/o agrícola, por lo que eran vulnerables a la variación de precios internacionales de los productos de los sectores que financiaban.

Por otra parte, se debe tomar en cuenta la estructura de financiamiento de ambas entidades de fomento, dado que el 53% y 71% del total de los activos del BAMIN y BAB respectivamente, era financiado por el capital, lo cual nos permite concluir que debido al menor apalancamiento vía deuda, los gastos financieros eran bajos.

Entre 1952 y 1964, la Superintendencia de Bancos no contaba con la autonomía fiscalizadora y regulatoria; existía dualidad y sobre posición de funciones entre el organismo supervisor, el Banco Central de Bolivia y el gobierno central, representado por el Ministerio de Hacienda, razón por la cual resultaba imposible determinar con exactitud la delimitación de las responsabilidades bancarias y monetarias.

El modelo de protección estatal y dirigismo económico, por medio de menores aranceles, exenciones tributarias y crédito fuertemente subsidiado, implicó distorsiones políticas de cambio, tributaria y arancelaria.

La economía era vulnerable a los cambios en los precios internacionales de los minerales, especialmente el estaño. Los períodos con precios altos financiaban "booms" artificiales, gracias a las divisas baratas, en los sectores de la construcción e importación en general y de bienes de capital e intermedios utilizados para la sustitución de importaciones que se generaba en el oriente del país.

Mediante Decreto Supremo N° 05892 de 29 de septiembre de 1961, se dispuso el control y supervisión de los créditos de los Bancos Minero y Agrícola a través de interventores. Como se mencionó anteriormente, entre 1960 y 1964, ambos bancos de fomento estaban exentos de mantener encajes legales, no obstante mostraron un mayor crecimiento de su pasivo. Al mismo tiempo, la cartera crecía y se observaba una tendencia creciente de pérdidas.

De acuerdo a la Memoria publicada por la Superintendencia de Bancos en 1962, se procedió a la reorganización de ambas entidades bancarias estatales, con el

objeto de dirigir y reforzar sus funciones de fomento y con el fin de evitar que se convirtieran en bancos comerciales corrientes, adecuándose al Plan Decenal de Desarrollo Económico y Social que fuera emprendido por el gobierno.

En la misma línea de fomentar el desarrollo económico, en 1962 se dispuso la creación del Banco Nacional de Desarrollo, con el objeto de colocar recursos a los sectores comercial, vivienda e industrial, asimismo, se le atribuyeron funciones para el desarrollo del mercado de capitales.

En la década de los sesenta, ingresaron al sector financiero cuatro entidades bancarias privadas. Una de ellas especializada en la industria, conforme al Decreto Supremo N° 6213 de 12 de septiembre de 1962, que autorizó el establecimiento de bancos industriales con el fin de promover y estimular, a través de asistencia financiera y técnica, la organización y desarrollo de empresas de producción del sector.

El 14 de septiembre de 1963, se dispuso la organización del Banco Boliviano de la Vivienda. Mientras se organizaba, se estableció que el Departamento Bancario del Banco Central cumpliría las funciones conferidas a la nueva entidad.

Por otra parte se determinó que el Estado, empresario suplementario o impulsor de la iniciativa privada, sería el que promueva la política de préstamos con un criterio comercial, aunque con mentalidad de entidad pública. Con lo cual se produce la subordinación de la Superintendencia a las disposiciones del Poder Ejecutivo.

Entre 1964 y 1969, se produjo un importante crecimiento de las oficinas crediticias de la banca en general, en este periodo más de 30 oficinas fueron autorizadas y se establecieron en diferentes localidades del país. Se instalaron dos bancos extranjeros (First National Citybank y Bank of America), un banco nacional (Industrial y Ganadero del Beni), una caja de ahorro y crédito (Popular) y una sucursal de un banco extranjero (Bank of America National Trust and Saving).

Siguiendo el esquema intervencionista del gobierno en la actividad financiera, se dispuso, mediante Decreto Supremo N° 7977 de 27 de abril de 1967, el direccionamiento del crédito del sector financiero, por lo que el 70% de la cartera debía ser destinada al crédito industrial y el restante 30% al sector comercial, para lo cual se dio un plazo de dos años.

El descontrol de los gastos públicos condujo a un continuo y creciente déficit fiscal, al crecimiento de la deuda externa y de la burocracia estatal. Asimismo, la pujanza en la actividad económica estuvo acompañada de incrementos significativos en importaciones, aspecto que dio lugar a una balanza comercial negativa.

En el periodo 1965 a 1971, la cartera y captaciones de los bancos comerciales mostraron una tendencia creciente alrededor del 10% anual, mientras los bancos de fomento no hicieron nuevas colocaciones. La cartera del Banco Minero decreció, y la del Banco Agrícola mostró un importante crecimiento contable, fundamentalmente por el traspaso de la cartera de la Corporación Boliviana de Fomento (CBF) proveniente de créditos del BID para préstamos agrícolas.

Como consecuencia del deficiente desempeño de los bancos de fomento, en 1966 se efectuó la segunda reestructuración del Banco Agrícola, con la promulgación del Decreto Supremo N° 07505 de 8 de febrero de ese año, se fijaron nuevas normas para su funcionamiento. También se eliminó definitivamente las actividades de banca comercial que realizaba y la consiguiente canalización exclusiva del crédito al sector agropecuario. Posteriormente en 1969, por disposición del Decreto Supremo N° 9028 de 10 de diciembre de ese año, se reorganizó y reestructuró el BAMIN en el marco de su objetivo de entidad crediticia de fomento del sector minero.

El Decreto Ley N° 09440 de 4 de noviembre de 1970, que establecía las funciones de los Departamentos del BCB, determinó la división de éste en dos bancos: El Banco Central de Bolivia, con el deber y objetivo principal de creación y mantenimiento de las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias acordes

con la evolución de la economía del país, y el Banco del Estado (Departamento Bancario del Banco Central de Bolivia) como entidad de estímulo y asistencia técnica y financiera a las actividades productivas y con funciones de banca de fomento y comercial. Posteriormente, mediante Decreto Ley N° 15545 de 14 de junio de 1978, se aprueba la Ley Orgánica del Banco del Estado (BANEST), que le asigna, entre las más importantes, las siguientes atribuciones:

- Actuar en función de banco comercial realizando todas las operaciones permitidas por la Ley General de Bancos.
- Actuar en función de banco de fomento, apoyando el desarrollo económico del país.
- Prestar asistencia técnica para la inversión productiva e investigar oportunidades favorables para desarrollar los sectores no tradicionales.
- Agente especial del Banco Central de Bolivia.
- Representante y corresponsal de entidades financieras estatales en aquellos lugares donde no tuvieran sucursales.

En 1971, los trastornos que sufrió el sistema monetario internacional, la situación precaria del sistema de reserva boliviano basado en el dólar, el mal funcionamiento del ajuste monetario y el problema de liquidez internacional, constituyeron los puntos débiles en torno a los cuales se desarrolló la crisis. Adicionalmente, las exportaciones sufrieron entre otros factores, el impacto depresivo del decaimiento de la demanda de los principales mercados.

En 1971, tanto la banca comercial como la de fomento canalizaron líneas de refinanciamiento del Banco Central, especialmente al sector agrícola, exportador, constructor e industrial. A partir de ese año, se registró nuevamente un periodo de crecimiento y expansión crediticia.

En 1971, la Superintendencia pasó a formar parte del Banco Central de Bolivia, como la División de Fiscalización, con las funciones de fiscalizar el sistema

bancario, casas de cambio, compañías de seguros, sociedades inmobiliarias y entidades financieras del sector público.

El período entre 1971 y 1978, se ha caracterizado por el incremento del endeudamiento externo y el alza de los precios internacionales de las materias primas de exportación, principalmente del estaño. Fueron estos dos factores, los que permitieron un importante flujo de capitales en la economía nacional, que implicó un periodo de crecimiento en el que se puede distinguir una fase caracterizada por el auge excepcional en el sector comercial externo, y otra de agotamiento del modelo económico y político, que posteriormente derivó en un proceso de profunda crisis económica, política y social. Adicionalmente, en 1971 mediante el Decreto Supremo N° 9924, el gobierno estableció tasas de interés de fomento a través de líneas de redescuento, habilitando al Banco del Estado y demás bancos del sistema nacional, a conceder créditos al sector productivo, que favoreció en mayor proporción a la agricultura oriental. Este crecimiento económico significó evidentemente una mayor ampliación del sector financiero, habiendo ingresado nuevos bancos al sistema, seis bancos nacionales, uno de ellos de propiedad mayoritaria estatal (Banco de la Vivienda SAM), un extranjero, una sucursal de banco extranjero y dos mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda.

En consecuencia, el crecimiento de la banca estatal que se registra con nitidez a principios de los años setenta, en parte, fue el resultado del gran exceso de préstamos bancarios que le fueron concedidos por la banca comercial internacional en términos relativamente cómodos y que, principalmente, estaban basados en los fondos de petro dólares, los que a su vez fueron generados por la liquidez que resultó del incremento de los precios del petróleo en el mercado internacional.

Sin considerar el origen, los recursos fueron canalizados a la banca estatal para financiar actividades económicas consideradas como prioritarias dentro de las estrategias para el desarrollo, dichas colocaciones eran efectuadas por montos

altos, a largo plazo y a una tasa de interés subvencionada y esencialmente mostraban un alto grado de contingencia.

En el período 1971 a 1982, la banca de fomento (BAB y BAMIN) fue objeto de una serie de ajustes y reestructuraciones. En el caso del BAB en 1974, el Decreto Supremo N° 11658 de 26 de julio de 1974, dispuso una tercera reestructuración, luego en 1976, mediante Decreto Supremo N° 13810 de 4 de agosto de ese año, se modificó su estructura administrativa. A pesar de los reajustes organizativos del BAB y las crecientes dificultades para la recuperación de los créditos otorgados al sector agropecuario, en 1977 y 1978 se dispuso el traspaso de la cartera agrícola del Banco del Estado al Banco Agrícola, conforme se estableció en el Decreto Supremo N° 14707 de 28 de junio de 1977 y Decreto Supremo N° 15327 de 21 de febrero de 1978. De igual manera el BAMIN, en 1976, fue objeto de una nueva reestructuración, dispuesta por el Decreto Supremo N° 18500 de 17 de septiembre de ese año.

Por otra parte, el Decreto Supremo N° 10600 de 24 de noviembre de 1972 dispuso que las obligaciones contraídas por el Banco del Estado gozaban de la garantía del Estado. En 1978 se determinó una reserva del 20% de las utilidades y una asignación anual del gobierno. A partir del Decreto Supremo N° 15298 de 6 de febrero de 1978, se autorizó al BANEST conceder avales para la financiación de proyectos del sector privado. Se observó "una tendencia del flujo financiero creciente e incontrolado hacia el sector privado, que posteriormente no pudo ser recuperado y que significó que el Estado asumiera las cargas financieras pesadas heredadas por la Banca de Fomento".

En 1977, se emitieron una serie de disposiciones legales, tales como la Ley Orgánica del BCB, con finalidades específicas para el ente emisor de crear, promover y mantener las condiciones monetarias cambiarias y crediticias. Asimismo, se precisaron las labores de la División de Fiscalización, independizando la fiscalización y control del sistema de seguros, al mismo tiempo se emitieron varios decretos supremos orientados a ordenar y mejorar el sistema

financiero. "Estas disposiciones se impulsaron ya en el marco del advenimiento de la crisis económica, política y social. El peso del endeudamiento y las dificultades de disponibilidad de recursos impusieron a los siguientes gobiernos una agenda de temas orientados a cumplir con las obligaciones contraídas, a enfrentar las pérdidas y déficit de la banca estatal y a frenar el proceso inflacionario, en un contexto cada vez mayor de convulsión social. Sin embargo, se continuaba con una política de endeudamiento, subsidios, refinanciamientos y reprogramaciones de deuda de entidades públicas.

El periodo entre 1978 y 1982, se caracterizó por la inestabilidad gubernamental, con continuas sucesiones presidenciales, siete en cuatro años. Se observó la inestabilidad política, social y sindical, reflejándose en 1982, un Estado débil con reducidos márgenes de gobernabilidad debido a la minoría parlamentaria del partido de gobierno. Como consecuencia del incremento cuantioso del gasto fiscal, originado en el cumplimiento de compromisos con diferentes sectores, se observó un continuo incremento del déficit del Tesoro General de la Nación, llegando a niveles insostenibles, habiéndose llegado inclusive, a una cesación de pagos con el extranjero, y la economía en su conjunto se precipitaba hacia una severa crisis. Adicionalmente, la desdolarización y el control de cambios estatal, indujeron al surgimiento de un mercado paralelo de divisas minando la confianza de los ahorristas. Las políticas proteccionistas y un estado intervencionista, burocrático, empresario y empleador, que convertía a la economía nacional en una suerte de empresa de un solo actor, alentaron más el inédito proceso hiperinflacionario.

En 1985, se dio un cambio al patrón de modelo económico en el país, en agosto se dictó el Decreto Supremo N° 21060, mediante el cual se aprobó un conjunto de medidas que transformaron al Estado y la economía Boliviana, pues a partir de entonces se reducen en gran medida, las prácticas intervencionistas del Estado para que la economía se rija por las fuerzas del mercado, lo cual implicó la liberalización de los mercados de bienes, financiero, y en parte, el de trabajo, una política monetaria y cambiaria, en armonía con la adopción de una rigurosa

disciplina fiscal. A partir de las medidas de la Nueva Política Económica, se pudo contener el proceso inflacionario.

Posteriormente el 10 de julio de 1987, se dictó el Decreto Supremo N° 21660 que se "constituyó en una mini Ley de Bancos", restituyó a la Superintendencia de Bancos la fiscalización del sistema financiero e introdujo conceptos innovadores de regulación prudencial, entre las más importantes, aquellos referentes a la estructura financiera de los bancos. Asimismo, se dispuso el reordenamiento de las actividades de la banca estatal, en este sentido, los bancos e instituciones financieras del Estado reducirían su campo de operación a entidades públicas, limitando las operaciones de intermediación financiera con clientes particulares a las siguientes:

- Las que realizaba el Banco Central de Bolivia a través de las instituciones financieras privadas.
- Depósitos en cuenta corriente, ahorro y a plazo fijo.
- Créditos a los agricultores, a los productores mineros, incluyendo la compraventa de minerales y los créditos para vivienda social.
- Financiamiento de programas especiales de carácter social como el Fondo Social de Emergencia.
- Financiamientos expresamente aprobados por disposiciones legales para programas de inversión, investigación y otros de carácter especial.

El Decreto Supremo N° 21660 dispuso la liquidación del Banco de la Vivienda SAM, siendo el Estado el accionista mayoritario, se determinó que el Banco Central de Bolivia, excepcionalmente, cubriría la diferencia que pudiera resultar entre el valor con el que se liquidaran y el valor de los pasivos.

Una vez más, mediante este Decreto Supremo, se dispuso la reestructuración del Banco Agrícola. Así, se dispuso que el directorio del BAB, en un plazo de 180 días elaborara un proyecto de reestructuración que incluyera la parte operativa,

financiera y administrativa, la cual debía ser presentada al ejecutivo para su aprobación.

La referida norma legal, también dispuso que el Tesoro General de la Nación (TGN) se subrogue deudas del BAB al 30 de junio de 1987, para que pudiera adecuarse a los requisitos patrimoniales mínimos vigentes a esa fecha, establecidos en la Ley General de Bancos de 1928.

En cuanto al objeto de la entidad, el Decreto Supremo N° 21660, también dispuso que el BAB canalizase el crédito para el fomento de las actividades agropecuarias y conexas en las zonas rurales del país, es decir a pequeños prestatarios rurales, habiéndose establecido un límite al monto máximo para cada préstamo.

Por otra parte, el citado Decreto Supremo, también dispuso la reestructuración organizativa y económica del BAMIN, incluyendo su transformación en una sociedad anónima mixta, constituida sobre la base del activo total a esa fecha, como aporte del Estado, y por aportes de capital privado suministrado por los productores mineros privados a través de acciones a ser pagadas con el descuento del uno por ciento (1%) sobre el valor de las exportaciones y venta de minerales. Adicionalmente, dispuso la subrogación por parte del TGN, de las obligaciones contraídas al 30 de junio de 1987 con el Banco Central de Bolivia y con acreedores externos bilaterales y multilaterales.

A partir del Decreto Supremo N° 21660, el BAMIN debía concentrarse exclusivamente en actividades destinadas a la minería chica, mediana y cooperativizada. En este sentido, sus operaciones incluirían la compraventa y comercialización de minerales y metales, financiamiento de capital de inversión y de operación, recepción de depósitos, importación de insumos y otros servicios bancarios al servicio de la minería, volviendo de esta manera a las actividades que fueran su objeto de creación. No obstante las medidas dictadas para la reestructuración tanto del BAB como del BAMIN, en los siguientes años dicha entidades continuaron registrando pérdidas considerables originadas principalmente, en la evolución creciente de su cartera en mora.

Al 31 de diciembre de 1990, conforme a Decreto Supremo N° 21660, se contabilizó la subrogación que efectuó el Tesoro General de la Nación de la deuda del BAMIN, con acreedores externos por alrededor de 22 millones de dólares, con un efecto positivo en el patrimonio del BAMIN de casi 100%, con lo cual se repuso el capital para que dicha entidad financiera pudiera cumplir con las normas sobre requisitos patrimoniales mínimos vigentes a esa fecha.

Por otra parte, el cambio de estructura accionaria del BAMIN dispuesta en el Decreto Supremo N° 21660, con base a la incorporación de los accionistas no se hizo efectiva debido a que un buen porcentaje de los productores mineros que debían pagar acciones con el uno por ciento (1%) sobre el valor de sus exportaciones y venta de minerales, eran los mismos titulares de la cartera en mora. En consecuencia, no se hicieron los aportes de capital fresco necesarios para reestablecer el equilibrio financiero y las disposiciones del decreto supremo, se constituyeron en un simple paliativo que al final desembocó en un generalizado y peligroso deterioro económico de dicha entidad bancaria.

En el caso del BAB, el patrimonio neto era positivo, pero debido esencialmente a que, como producto de varias disposiciones legales el TGN subrogó la mayor parte de sus deudas. Al 31 de diciembre de 1990, continuaba en trámite la subrogación de pasivos de dicha entidad bancaria dispuesta en el Decreto Supremo N° 21660, la cual llegaría a 116.1 millones de dólares.

Como se puede observar en el análisis histórico, el Estado tuvo que efectuar una serie de subrogaciones y capitalizaciones, con el objeto de mantener operando las entidades bancarias de fomento. Lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 21660, no fue la excepción, ya que las subrogaciones efectuadas por el TGN al BAB y BAMIN significarían un costo para el Estado de 138.1 millones de dólares.

La evaluación efectuada por el Banco Interamericano de Desarrollo, en diciembre de 1990, respecto a la intervención estatal en el sistema financiero, concluyó lo siguiente: Los bancos de propiedad pública han suscitado cuantiosas pérdidas y han afectado la productividad de la inversión. Sin excepción, la situación financiera

y administrativa de los cuatro bancos y fondos públicos -Banco Agrícola (BAB), Banco Minero (BAMIN), Fondo Nacional de Exploración Minera (FONEM) y el Banco del Estado (BANEST)-, es insatisfactoria. El nivel de los activos en situación de incumplimiento es elevado en las cuatro instituciones, y sus procedimientos de aprobación de créditos son inadecuados; además han experimentado considerables pérdidas que han sido absorbidas por la Tesorería.

El Decreto Supremo N° 21660, suspendió las actividades de banca comercial y de fomento del Banco del Estado, permitiéndole únicamente actuar como depositario de las cuentas fiscales, pago de cheques del funcionario público y captar depósitos del público. Su exclusión obedeció fundamentalmente a su situación patrimonial, así como a la necesidad de reestructurar su organización y reformular su Estatuto Orgánico.

La nueva política económica implantada desde 1985, promovía una banca privada activa en el financiamiento de la actividad productiva del país, como respuesta al fracaso de la participación del Estado en la conducción y administración de entidades financieras, situándose muy lejos de promover el desarrollo económico en el país. Poco a poco los gobiernos de turno y los políticos, reconocieron el fracaso en la gestión de bancos estatales, que además impactaron negativamente en las finanzas públicas al tener el Tesoro General de la Nación que absorber las pérdidas recurrentes incurridas por estas entidades.

"El 15 de julio de 1991 marcó el principio del fin de una larga etapa en que el Estado se arrogó una de las funciones principales del sistema de intermediación financiera, la asignación del crédito. En esta fecha se aprobaron cinco decretos supremos que marcaban la nueva política:

- El Decreto Supremo N° 22861, dispuso la disolución y liquidación del Banco Agrícola de Bolivia, encargando al Banco del Estado el cobro de los créditos otorgados por dicha institución.

- Mediante Decreto Supremo N° 22862, se autorizó al Banco Minero de Bolivia para contratar una empresa consultora especializada para la evaluación de su patrimonio.
- El Decreto Supremo N° 22863, prohibió al Fondo de Desarrollo Campesino otorgar créditos directos a beneficiarios finales. Sólo le sería permitido canalizar recursos a través de intermediarios financieros (bancos) autorizados por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.
- El Decreto Supremo N° 22864, dispuso nuevamente la suspensión total de las operaciones crediticias del Banco del Estado en las áreas comercial y de fomento, además instruyó que los recursos captados del sector privado sean invertidos en certificados de depósitos a plazo fijo (CDs) del BCB. Medidas que de alguna manera anticipaban su posterior liquidación.

En la gestión siguiente, mediante Decreto Supremo N° 23334, de 30 de noviembre de 1992, se dispuso que el Banco del Estado suspenda la prestación de servicios de corresponsalía a favor del Banco Central de Bolivia, así como los servicios de recaudación de impuestos, pago de cheques del funcionario público y la prestación de servicios bancarios comerciales al sector privado.

Finalmente, mediante Decreto Supremo N° 23459, de 31 de marzo de 1993, el Poder Ejecutivo dispuso la liquidación del Banco Minero de Bolivia y en fecha 26 de julio de 1993, mediante Decreto Supremo N° 23567, se dispuso la transferencia de inmuebles del Banco del Estado al Tesoro General de la Nación, la subasta de cartera y dar inicio a la disolución y liquidación voluntaria.

Las liquidaciones del BAB, BAMIN, BANVI y FONEM se sujetaron a los procedimientos establecidos en la Ley General de Bancos de 11 de julio de 1928, disposición legal que contemplaba como medida final la liquidación forzosa, que por su naturaleza conllevó altos costos para el Estado como consecuencia de procesos administrativos y legales complejos, lentos y prolongados, entre cuatro y nueve años, lo cual definitivamente afectó paulatinamente el valor de los activos de las entidades, con las consiguientes pérdidas para el Estado.

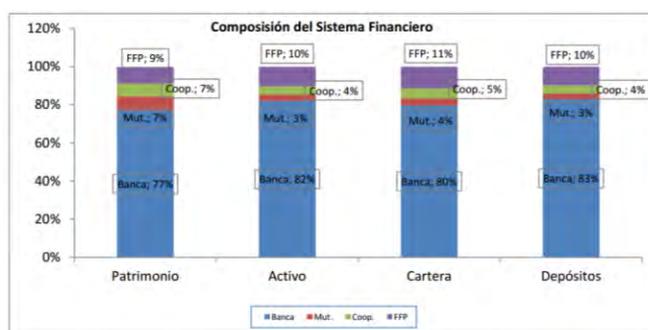
SISTEMA BANCARIO

El sistema bancario demuestra solidez y estabilidad, según las cifras registradas al 31 de diciembre de la gestión 2013. Se observa una evolución ascendente de los depósitos, comportamiento que destaca la confianza del público en que sus ahorros están siendo administrados de manera segura por el sistema bancario. El crecimiento de cartera, producto de los esfuerzos de intermediación por parte de la banca y los resultados positivos generados, aunque menores en la gestión 2013, debido a la aplicación de mayores impuestos, permitirán fortalecer por cuarto año consecutivo los patrimonios de los bancos para sustentar el crecimiento esperado para la siguiente gestión.

En la gestión 2013 se mantuvo la alta calidad de los activos y mora más baja de la historia, que son producto de la buena gestión de riesgo crediticio, sustentada por una adecuada evaluación de la capacidad de pago, lo que, sumado a la buena situación económica del país, está permitiendo promover el crecimiento, la creación del empleo, una mayor inclusión y desarrollo económico sostenible de las actividades que financia.

De acuerdo a datos al cierre de la gestión, el sistema bancario representa el 82% del total de activos, 80% de la cartera, 83% de los depósitos y 77% del patrimonio del sistema de intermediación financiera.

Gráfico N° 1



Fuente: ASFI

DEPÓSITOS DEL PÚBLICO

Al 31 de diciembre de 2013 los depósitos del sistema bancario ascienden a \$us13.152 millones de dólares. Los depósitos han incrementado en \$us1.944 millones y son equivalentes al 17,3% de crecimiento, menor al registrado en la gestión pasada tanto en términos absolutos como porcentuales.

Cuadro N° 1

EVOLUCIÓN POR TIPO DE DEPÓSITOS En Millones de \$us								
	2011	2012	Variaciones		2012	2013	Variaciones	
			Abs.	%			Abs.	%
Vista	2.466	3.132	667	27,0%	3.132	3.623	490	15,6%
Ahorro	3.135	3.690	555	17,7%	3.690	4.502	813	22,0%
Plazo	3.091	3.850	759	24,6%	3.850	4.431	581	15,1%
Otros	424	536	112	26,4%	536	596	60	11,2%
Total Depósitos	9.116	11.208	2.092	23,0%	11.208	13.152	1.944	17,3%

Fuente: **ASFI**

En el mercado financiero se han puesto a disposición del público opciones de inversión, tales como la oferta de títulos estatales por parte del Banco Central de Bolivia al público, con tasas de interés que llegan hasta el 5% con el objeto de contraer la liquidez del mercado y mitigar efectos inflacionarios cuyos niveles han superado las metas gubernamentales de la presente gestión.

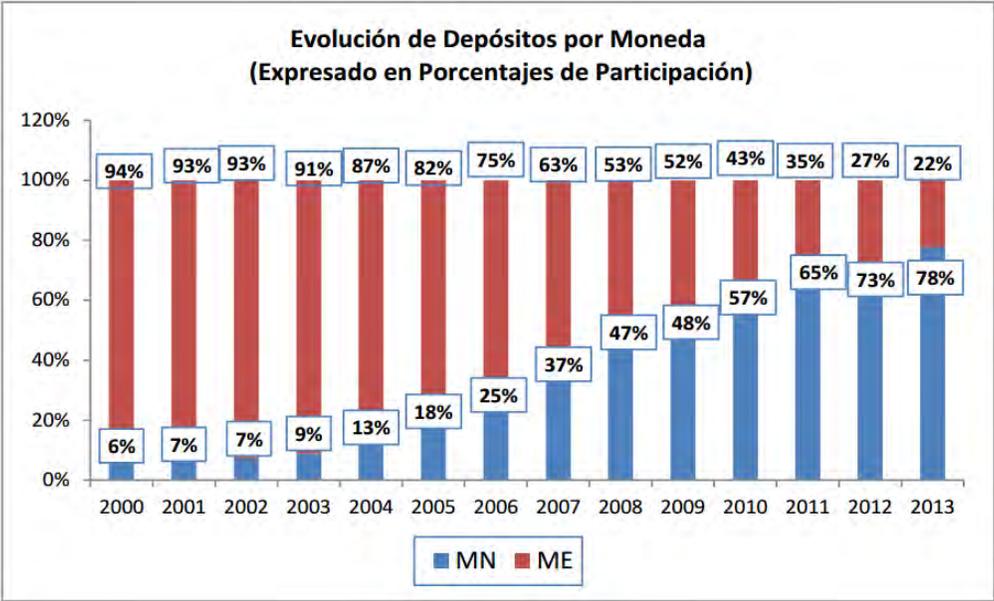
Por su parte, algunos bancos han llevado adelante campañas de captación con un incremento en las tasas pasivas ofertadas. Al 31 de diciembre de 2013 la tasa promedio ponderada para depósitos a plazo fijo en moneda nacional a 360 días es de 2,03% debido a que la cartera ha crecido en términos absolutos más que los depósitos, y han visto la necesidad de realizar mayores captaciones.

En el caso de otras entidades, con elevados niveles de liquidez; mayores tasas de interés de otros instrumentos no han tenido una incidencia significativa en las tasa de interés que ofertan, ni en los niveles de depósitos de los bancos, que como se analizó han continuado creciendo.

La bolivianización de los depósitos continúa avanzando, al cierre de la pasada gestión los depósitos en bolivianos representaban el 73% de los depósitos, habiendo incrementado esta proporción en 5 puntos porcentuales, por lo que al 31 de diciembre de 2013 los depósitos en moneda nacional ascienden al 78%. Las nuevas captaciones logradas en el transcurso de la gestión 2013 han sido en Bolivianos, los depósitos en moneda nacional han crecido en \$us2.050 millones (25,1%) en tanto los depósitos en moneda extranjera han disminuido en \$us106 millones (3,5%).

Esta tendencia es consecuencia de las expectativas de que no se modificará el tipo de cambio, asimismo, debido al diferencial cambiario de 10 puntos entre el precio de compra y venta de la divisa extranjera, incentivo para quienes perciben ingresos en bolivianos de mantener sus depósitos en moneda nacional. El porcentaje de participación de la moneda extranjera del total depósitos del público continúa disminuyendo, dado que al 31 de diciembre de 2012 era de 27% y a la fecha de análisis es de 22%.

Gráfico N° 2



Fuente: **ASFI**

El crecimiento de las captaciones también se ha dado por la apertura de nuevas cuentas de depósitos, con un crecimiento promedio del 26% en los últimos 5 años habiéndose multiplicado por 2,8 veces el número de cuentas, elevando el índice de profundización financiera relacionado al 43%. Al 31 de diciembre de 2013 el número de cuentas del sistema bancario llegó a 4.576.187.-, con un incremento de 637.578.- cuentas respecto a la pasada gestión, equivalentes al 16,2%.

En la gestión 2011, el financiamiento con grandes depósitos continua siendo una característica del sistema bancario, puesto que \$us8.532 millones en depósitos mayores a \$us100.000.- por cuenta pertenecen a 15.792.- depositantes, lo que corresponde a un promedio de alrededor de \$us540 mil por cuenta.

FINANCIAMIENTO EXTERNO

El financiamiento externo, continúa siendo poco significativo, dado que apenas representa el 0.50% del total del pasivo bancario. La baja incidencia del financiamiento externo se debe a los elevados niveles de liquidez. Al cierre de gestión alcanzó a \$us75 millones de los cuales el 59% concentran las entidades especializadas en microcrédito.

Grafico N° 3



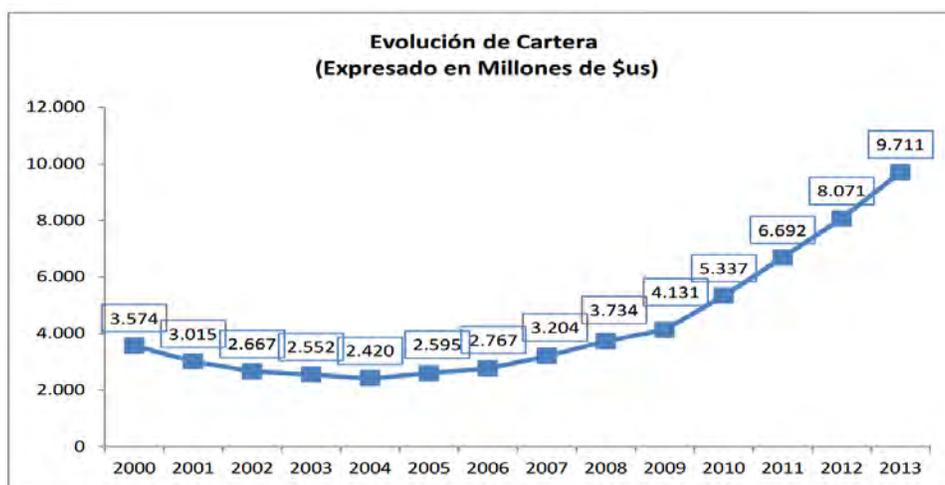
Fuente: **ASFI**

CARTERA

En la gestión 2013, la contribución del sistema bancario al desarrollo económico del país continuó en ascenso, la cartera total alcanzó su nivel máximo de \$us9.711 millones habiendo registrado un crecimiento sostenido desde el año 2005. La canalización del ahorro del público está destinada principalmente a actividades productivas, de servicios y comercio sostenibles, en los últimos años con mayor incidencia en la micro, pequeña y mediana empresa, así como al financiamiento de viviendas y de consumo. Estas colocaciones se han realizado precautelando la recuperación de los créditos, a través de una adecuada evaluación de la capacidad de pago de sus clientes o riesgo crediticio, lo que ha incidido en el nivel de mora históricamente más bajo. De esta manera, el 98,5% del total de la cartera del sistema bancario está vigente; es decir, está siendo pagada dentro de los plazos establecidos.

El año 2013 la cartera ha registrado un crecimiento de 1,640 millones, correspondientes al 20,3%, alrededor del promedio de crecimiento de los últimos cinco años, pero mayor en términos absolutos al registrado en la gestión pasada de \$us1.379 millones correspondientes al 20,6%. La gestión 2013 es el año que se verificó el pico más alto de crecimiento en términos absolutos.

Gráfico N° 4



Fuente: ASFI

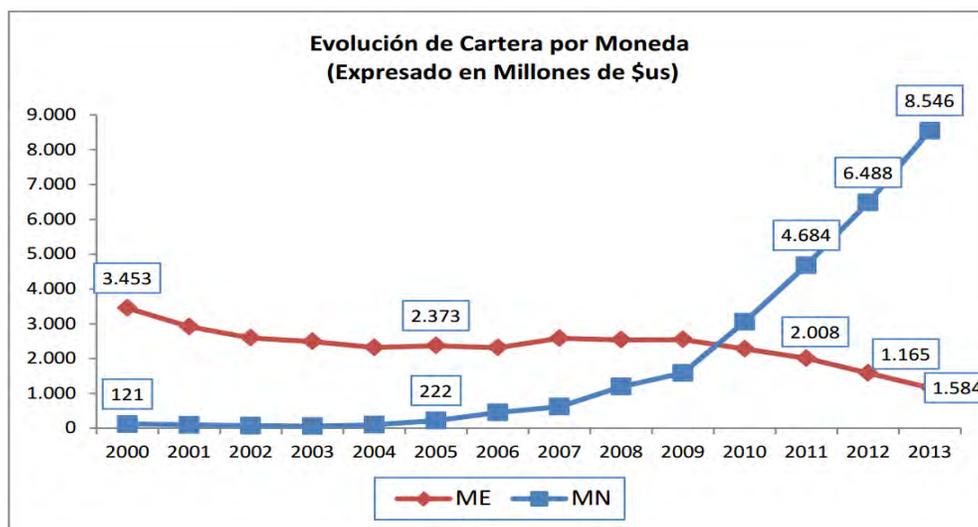
En este sentido, las entidades bancarias han estado revisando continuamente sus planes estratégicos y tecnologías crediticias, buscando adecuarse a las necesidades de los actores del mercado, en el marco normativo vigente y en criterios de sostenibilidad de las actividades financiadas, lo cual ha permitido un sano crecimiento de la cartera.

Durante la gestión 2013, el crecimiento de la cartera en términos absolutos corresponde al 84,4% del incremento de los depósitos, lo que ha incidido en que, a diferencia de otras gestiones, el incremento de la liquidez ha sido menor. Asimismo, cabe destacar que el crecimiento de la cartera ha estado y continúa estando por encima de la evolución de la actividad económica nacional.

En el marco del gradual proceso de bolivianización de las operaciones bancarias, al 31 de diciembre de 2013 se cuenta con una cartera en moneda nacional de \$us8.546 millones equivalentes al 88% de la cartera total, habiendo incrementado su participación en 8 puntos porcentuales, dado que hace un año la cartera en Bolivianos correspondía al 80%.

En la gestión 2013, el crecimiento de la cartera se ha dado principalmente por las colocaciones en moneda nacional, mismas que han incrementado en el equivalente a \$us2.059 millones, en tanto la cartera en dólares ha decrecido en \$us418 millones. Este gradual proceso de bolivianización ha permitido calzar los flujos de los clientes del sistema financiero que cuentan con ingresos en bolivianos y por ende la reducción del riesgo crediticio cambiario, debido a que la mayor parte de los usuarios del sistema financiero cuentan con ingresos en moneda nacional.

Gráfico N° 5



Fuente: **ASFI**

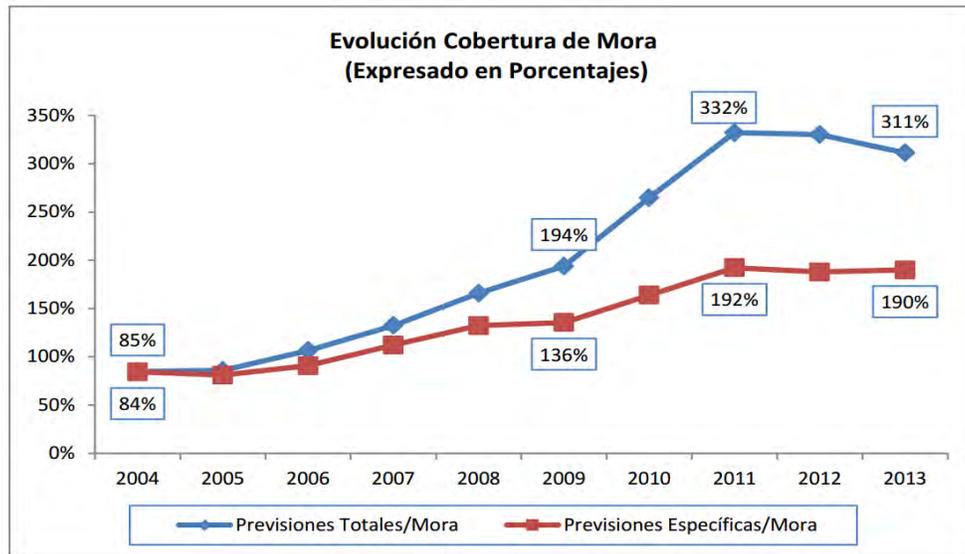
El 98,5% de la cartera se encuentra vigente, significa que está siendo pagada conforme a su cronograma de pagos y el 97% ha sido calificada en la categoría “A”, lo que significa que son clientes que demuestran capacidad de pago, que no vislumbran ningún probable deterioro de su condición.

La buena calidad crediticia de la cartera al cierre de la gestión 2013 se mantiene. La mora, incluyendo cartera vencida y en ejecución al 31 de diciembre de 2013, asciende a un total de \$us147 millones y el indicador de pesadez es de 1,5%, registrando por tercer año consecutivo el nivel de pesadez más bajo de la historia.

Asimismo, los niveles de cobertura han alcanzado los niveles más altos a partir del reconocimiento prudencial de posibles pérdidas mediante la constitución de provisiones, que al 31 de diciembre de 2013, ascienden a un total de \$us459 millones, de las cuales \$us280 millones corresponden a provisiones específicas, \$us95 millones a provisiones genéricas y otros \$us84 millones a provisiones cíclicas, en tanto la cartera en mora sólo alcanza a \$us147 millones, razón por la cual el índice de cobertura, que se refiere a la relación de provisiones específicas respecto a la cartera en mora, alcanza a 190%. Si para el cálculo de este indicador se agregan las provisiones genéricas y cíclicas para la cobertura de

pérdidas aún no identificadas y las provisiones cíclicas, la cobertura de la cartera en mora sube hasta 311%, mostrando con ello una alta cobertura del riesgo de crédito.

Grafico N° 6



Fuente: **ASFI**

En lo que se refiere a la cartera por tipo de crédito, los créditos a empresas son los que han registrado el crecimiento más significativo en términos absolutos, sean estas empresas grandes, medianas o pequeñas, alcanzando a \$us4.287 millones, lo que representa el 44,1% del total de la cartera, habiendo incrementado en \$us474 millones (12,4%) respecto a diciembre de 2012. Asimismo, los préstamos de microcrédito, que representan el 25,7% del total de la cartera, registran un crecimiento en términos absolutos de \$us504 millones (25,3%). La banca continua concentrando sus esfuerzos productos crediticios enfocados a financiar a las empresas en sus distintas actividades.

En cuanto a la banca dirigida a personas naturales o banca de personas, se observó que la cartera hipotecaria de vivienda también creció, en un monto de \$us351 millones, mayor crecimiento al de la gestión pasada, por los que su participación respecto al total de la cartera ha mejorado, de 18,2% a 18,7 en el último año.

Los créditos de consumo son los de menor importancia respecto al total de la cartera, manteniendo una participación del 11,4%, habiendo incrementado respecto al 2012 en \$us310 millones.

Cuadro N° 2

EVOLUCIÓN CARTERA POR TIPO DE CREDITO						
(Expresado en Millones de \$us)						
	2010	2011	2012	2013	%Participación	Variación% 2013/2012
Crédito Empresarial	1,373	1,761	1,755	1,927	19.8%	9.8%
Crédito PYME	1,282	1,625	2,058	2,360	24.3%	14.7%
Microcrédito	1,116	1,406	1,992	2,496	25.7%	25.3%
Crédito Hip. Vivienda	1,016	1,220	1,422	1,762	18.1%	23.9%
Crédito de Vivienda s/GH		11	45	56	0.6%	25.5%
Crédito de Consumo	550	670	799	1,109	11.4%	38.9%
Cartera Total	5,337	6,692	8,071	9,711	100.0%	20.3%

Fuente: **ASFI**

En la composición de la cartera según destino del crédito, al 31 diciembre de 2013, predominan los créditos a los sectores productivos y de servicios con el 33% y 38% respectivamente, en tanto la actividad comercial únicamente corresponde al 29%.

Del total de \$us3.206 millones de créditos destinados al sector productivo, el 46% corresponde a industria manufacturera, 34% a construcción, el 15% a la agricultura y ganadería y el restante 4% a otras actividades.

La cartera destinada a financiar la provisión de servicios, tales como educación, hoteles y restaurantes, transporte, servicios empresariales, entre otros, asciende a \$us3.679 millones, de los cuales el 66% corresponde a servicios empresariales de diversa naturaleza, tales como actividad inmobiliaria, consultoría jurídica, publicidad, informática, servicios especializados de mantenimiento, alquiler de maquinaria, entre otros.

La concentración de créditos mayores a \$us100.000.- corresponde al 50% del total prestado por el sistema bancario, habiendo disminuido en seis puntos porcentuales desde el año 2008.

Por otra parte, los créditos comprendidos en un rango intermedio de \$us10.000.- a \$us100.000.-, tienen una participación del 31%, cuatro puntos porcentuales por encima del registrado hace cinco años, siendo el estrato que más ha crecido. En tanto que los préstamos menores o iguales a 10.000.- al 2013 representan el 19,3%, habiendo incrementado en 1,5 puntos porcentuales respecto al 2008.

Cuadro N° 3

ESTRATIFICACION DE CARTERA Y CONTINGENTE									
POR NÚMERO DE PRESTATARIOS									
Número de Prestatarios	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Mayores a \$us 2.000.001	342	338	384	288	303	387	456	480	530
Entre \$us 1.000.001 y \$us 2.000.000	392	418	431	267	271	314	378	424	477
Entre \$us 500.001 y \$us 1.000.000	842	847	909	418	418	925	640	736	793
Entre \$us 200.001 y \$us 500.000	2.565	2.718	2.859	1.158	1.356	2.699	2.120	2.603	3.020
Entre \$us 100.001 y \$us 200.000	3.478	3.711	4.235	2.418	2.664	4.495	4.426	5.395	6.716
Entre \$us 50.001 y \$us 100.000	5.573	6.404	7.841	5.354	5.901	11.780	9.949	12.441	15.965
Entre \$us 30.001 y \$us 50.000	6.958	8.405	10.024	7.701	8.702	13.843	13.270	15.960	19.937
Entre \$us 20.001 y \$us 30.000	7.542	8.915	10.517	8.450	8.995	10.469	13.750	17.915	23.977
Entre \$us 15.001 y \$us 20.000	6.053	7.344	8.393	7.020	7.540	9.193	13.336	18.456	23.765
Entre \$us 10.001 y \$us 15.000	9.227	11.255	14.341	13.229	15.003	20.935	28.396	39.032	51.527
Entre \$us 5.001 y \$us 10.000	20.116	25.330	33.605	39.895	48.350	65.817	92.841	124.765	160.425
Entre \$us 1001 y \$us 5.000	87.945	116.423	143.137	180.508	197.738	234.208	281.862	330.315	383.403
Entre \$us 501 y \$us 1.000	46.627	55.192	60.242	64.783	67.892	92.205	80.394	92.720	98.374
Menores a \$us 500	98.333	105.604	120.367	61.258	58.040	86.728	87.800	96.660	103.423
TOTAL	295.993	352.904	417.285	392.747	423.173	553.998	629.618	757.902	892.332

Fuente: **ASFI**

Al 31 de diciembre de 2013, se mantiene la distribución de la cartera y contingente por departamento, la que está concentrada en el eje troncal del país, con una participación liderada por Santa Cruz del 38%, seguida por La Paz con el 31% y Cochabamba con el 16%, el 15% restante corresponde al conjunto de los otros departamentos.

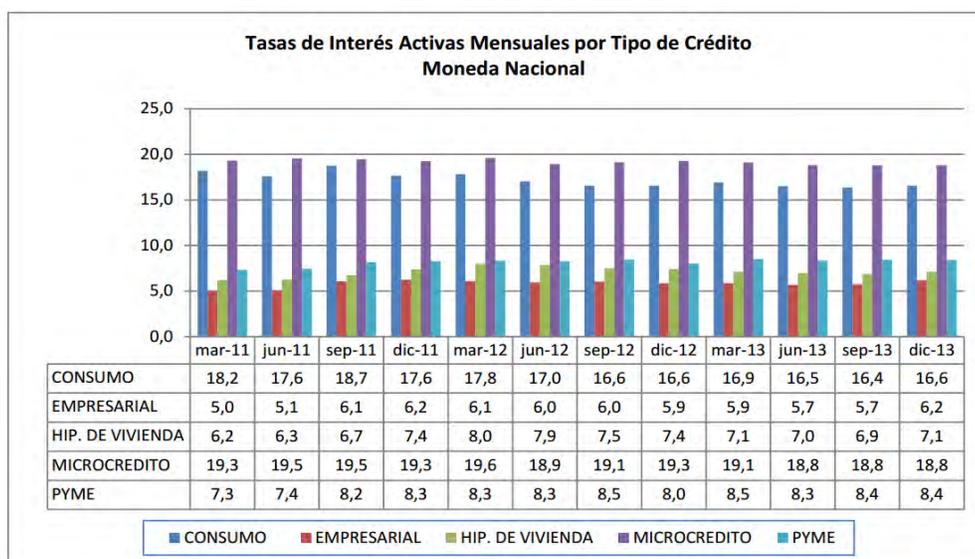
Con relación al número de prestatarios se ha tenido un crecimiento en los últimos cinco años de 500 mil prestatarios llegando a diciembre de 2013 a 892.332 prestatarios en la banca. La profundización financiera, relación cartera/PIB creció de 22% a 32 % en el mismo periodo.

TASAS DE INTERÉS

Las tasas activas de los desembolsos de créditos durante el año 2013, en moneda nacional, destinados a la actividad empresarial, grande y PYME, oscilan alrededor del 5,9% y 8,4% respectivamente, tasas muy por debajo de las que se registraron hace cinco años que superaban los dos dígitos. En microcrédito la tasa activa oscila entre 18,8 y 19,1%. En cuanto a los créditos a personas, las tasas activas en moneda nacional de los créditos hipotecarios de vivienda, en la gestión 2013, oscilan entre 6,9% y 7,1% y los créditos de consumo alrededor del 16.6% en promedio.

Las tasas activas promedio de los créditos otorgados en diciembre de 2013, en moneda nacional, destinados a empresas grandes se han incrementado en 0,6 puntos porcentuales, a empresas pequeñas y medianas (PYME) en 0,5 puntos porcentuales, en tanto que, las tasas para créditos a micro empresas han disminuido en 0,1 puntos porcentuales respecto a diciembre de 2012. Este incremento, aunque leve se ha debido a los mayores costos de captación de depósitos y a una mayor carga impositiva.

Cuadro N° 4



Fuente: **BCB**

En cuanto a la tasa pasiva promedio del mes de diciembre fue de 2,03% en depósitos a plazo fijo de 360 días en moneda nacional y 1,34% en moneda extranjera. El nivel de tasas pasivas está correlacionado con los altos niveles de liquidez que registra la banca, como consecuencia de que por varios años, las captaciones en términos absolutos superaron a las colocaciones. La actividad económica y por ende la demanda crediticia no ha crecido al ritmo acelerado que han registrado los depósitos, especialmente en el periodo comprendido entre el año 2006 - 2009, periodo en el que se acumuló la mayor liquidez; no obstante, en la última gestión se observa nuevamente una tendencia creciente de las tasas pasivas.

LIQUIDEZ

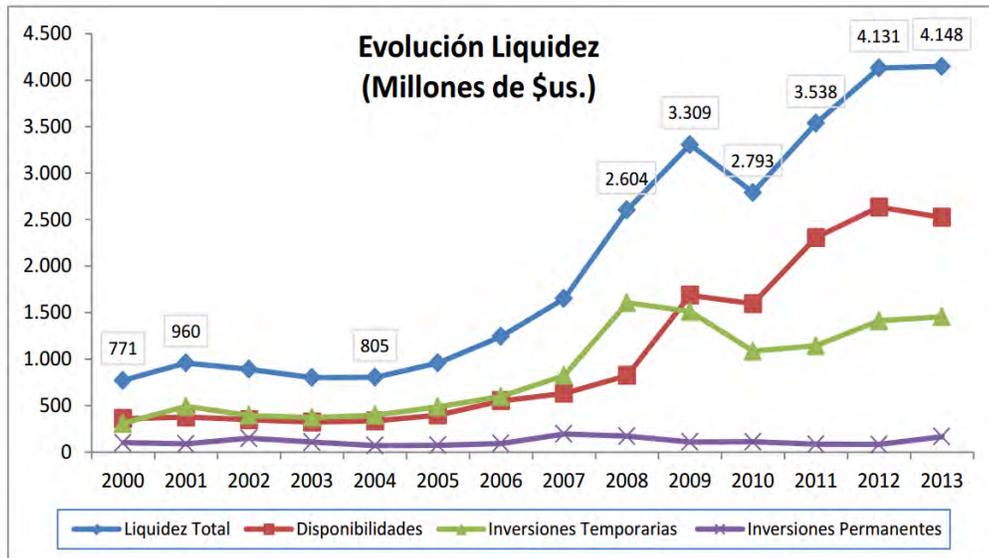
La liquidez del sistema bancario al 31 de diciembre de 2013 alcanza a \$us4.148 millones, habiendo incrementado respecto a la pasada gestión en solo \$us17 millones. Este bajo crecimiento de la liquidez se debe, por una parte, a que la cartera creció en un 84% respecto al incremento de los depósitos, uno de los niveles más altos de los últimos años, pero sobre todo debido a la constitución de \$us230 millones de encaje adicional o “Reserva Complementaria” dispuesta por el Banco Central de Bolivia en fecha 19 de septiembre de 2013, mediante Resolución de Directorio N° 129/2013, por el plazo de 224 días, el mismo que será revisado en función de las condiciones de liquidez de la economía.

El monto requerido de “Reserva Complementaria” es igual al excedente de encaje (diferencia entre el encaje requerido y el constituido en efectivo en todas las monedas) menos el nivel de liquidez adecuado determinado por el BCB de 4,43% de total de los depósitos. Dichas reservas serán remuneradas con el 1,8% anual, pagaderas a vencimiento.

Del total de la liquidez, el 61%, es decir \$us2.524 millones, corresponden a disponibilidades, que no generan a los bancos ningún ingreso, habiéndose reducido en \$us112 millones respecto a la gestión 2012, y reemplazado por inversiones o cartera, activos que generan un rendimiento.

Al 31 de diciembre de 2013, el total de la liquidez del sistema bancario corresponde 2.1 veces el total encaje requerido más la reserva complementaria, quedando aún márgenes para la colocación de cartera.

Gráfico N° 7



Fuente: **ASFI**

La cobertura de los depósitos del sistema bancario con la liquidez actual continúa siendo alta, tal es así que al 31 de diciembre de 2013 la liquidez total representa 32% de los depósitos totales y 51% de las cuentas corrientes y depósitos en cuentas de ahorro, si bien el nivel de cobertura ha disminuido, es aún más importante el crecimiento continuo de los depósitos basado en la estabilidad y confianza en el sistema bancario.

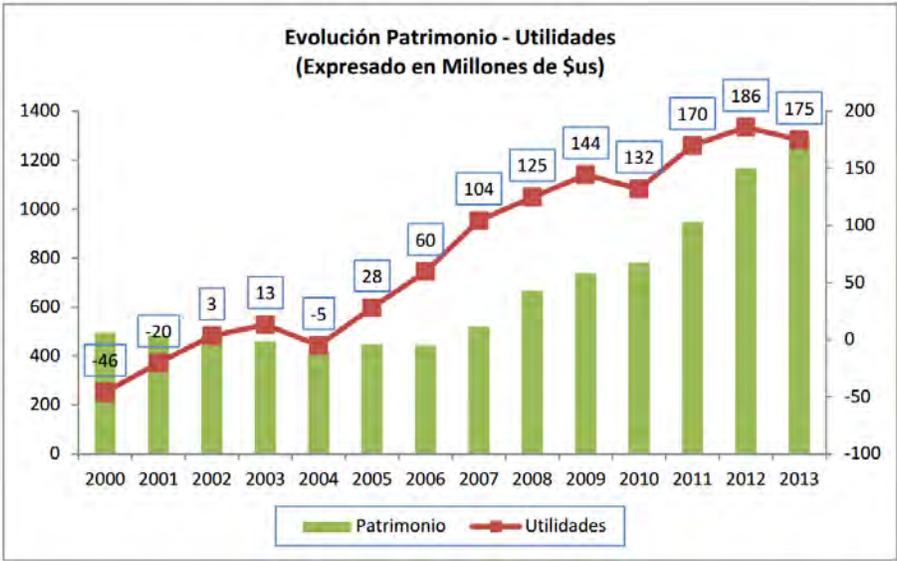
RESULTADOS

La estructura financiera de los bancos, especialmente los activos de buena calidad con los que cuentan y el crecimiento de la cartera registrada en la gestión 2013, permite a los bancos continuar generando resultados positivos. Sin embargo, tanto las utilidades como la rentabilidad de los bancos ha disminuido debido al incremento de las cargas tributarias, como el impuesto a la venta de moneda extranjera (IVME) que entró en aplicación esta gestión y que representa alrededor

del 20% de las utilidades antes de la aplicación de los impuestos a las utilidades, y la propia aplicación de los impuestos a las utilidades que han sido elevados del 25% al 37,5%, en función al indicador de rentabilidad de cada entidad. El impacto de estos impuestos hubiera sido más significativo, si no se hubiera registrado en la gestión 2013, un importante incremento en el nivel de cartera.

La generación de utilidades redundo en la salud, fortalecimiento y solvencia del sistema financiero, dado que permite el crecimiento patrimonial a través de la capitalización de utilidades, garantizando con ello los ahorros del público y permitiendo mayores inversiones para promover el proceso de bancarización y el crecimiento de la cartera.

Gráfico N° 8



Fuente: **ASFI**

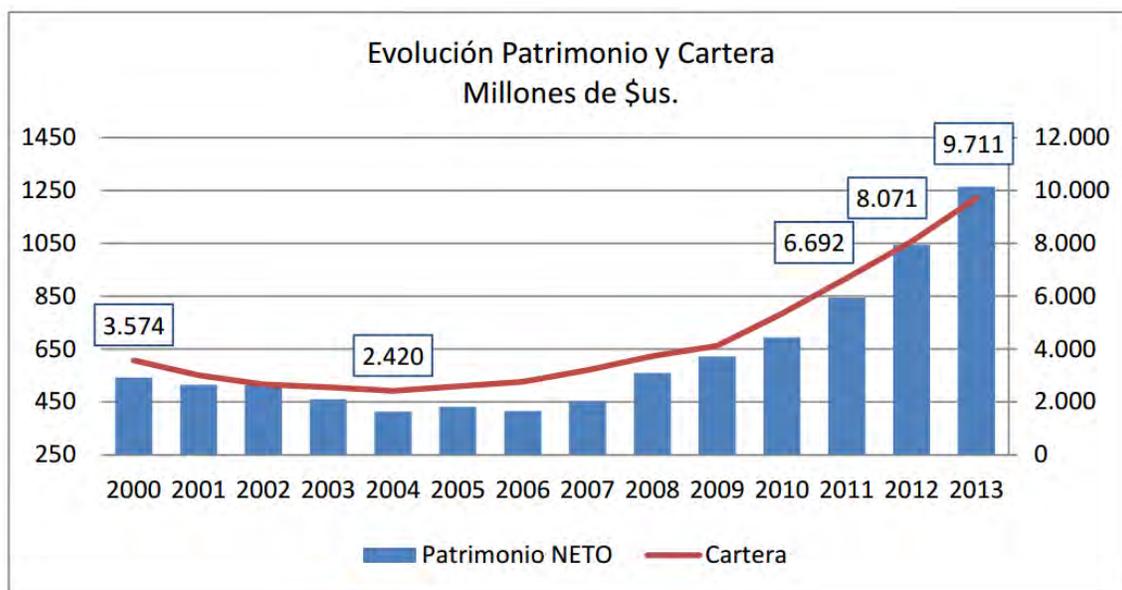
Los resultados al 31 de diciembre de la gestión 2013 ascienden a la suma de \$us175 millones, por lo que el rendimiento sobre los activos del sistema bancario es de 1,2% y sobre el capital de 14,2%.

PATRIMONIO Y COEFICIENTE DE ADECUACIÓN PATRIMONIAL

El sistema bancario registra niveles adecuados de solvencia respecto al nivel de sus activos, superando los límites mínimos legalmente exigidos a las entidades de intermediación financiera. El patrimonio del sistema bancario al 31 de diciembre de 2013 asciende a un total de \$us1.298 millones y el Coeficiente de Adecuación Patrimonial (CAP), que mide el nivel patrimonial respecto al volumen de activos ponderados por riesgo, asciende a 12.7%, por encima del 10% requerido por la Ley de Servicios Financieros.

Los niveles de capitalización del patrimonio por parte de las entidades bancarias están acordes a la evolución de la cartera, que es el principal activo de riesgo en los balances de los bancos, es por esta razón que todos estos años el CAP ha estado por encima del 12%.

Gráfico N° 9



Fuente: ASFI

COBERTURA DE SERVICIOS BANCARIOS

A lo largo de la gestión 2013, el sistema bancario nacional instaló 348 nuevos puntos de atención en todo el país y al 31 de diciembre de 2013, los puntos de atención del sistema bancario suman 2.934. De este total, 783 son sucursales y agencias, 1.767 cajeros automáticos, 200 cajas externas, 65 corresponsables, 112 ventanillas de cobranza, tres oficina ferial y cuatro agencias móviles.

A la finalización de la gestión 2013, la banca contaba con el 72% de los puntos de atención del sistema financiero, que totalizan 4.049.

El importante crecimiento en puntos de atención ha representado un promedio de crecimiento del 18% en los últimos cinco años, logrando una mayor cobertura geográfica llevando los servicios financieros más cerca de los clientes y usuarios. Esto demuestra el esfuerzo importante de las entidades bancarias en la ejecución de inversiones significativas para implementar puntos de atención para clientes y usuarios del sistema bancario, impulsando la inclusión financiera en el país en forma decidida, tanto en capitales de departamento, como en zonas periurbanas, ciudades intermedias y en zonas rurales conforme a los planes estratégicos de las diferentes entidades del sistema.

VI. PROPUESTA

En base al desarrollo del presente Proyecto de Grado, se formulan las siguientes propuestas:

6.1 El fracaso de la Banca Estatal de Desarrollo

La experiencia anterior de la banca estatal en nuestro país en las décadas del 70 y del 80 no ha sido positiva. Al contrario, el estado ha tenido que pagar cifras millonarias de déficit financiero, aspecto que derivó en el cierre de la totalidad de los bancos estatales.

6.2 Los Bancos Estatales de Fomento

Los bancos estatales de fomento diseñados para apoyar a pequeños productores, tanto del sector minero como agrícola, lamentablemente terminaron con carteras concentradas en clientes grandes. En la década del 70, el 87 por ciento de los préstamos fueron direccionados a empresas grandes, que tampoco pagaron los créditos.

6.3 Los Bancos Estatales y la Políticas Públicas

El surgimiento de la Banca Estatal de Desarrollo debería de hacer hincapié en las fallas de mercado u otros factores que conllevan a restricciones de financiamiento, con el fin de lograr objetivos de política pública. Por lo tanto, es crucial asegurar que el mandato y los recursos de los bancos estatales se enmarquen correctamente en relación con la estrategia del gobierno dentro de ese ámbito de política pública.

6.4 Los Objetivos de la Banca Estatal

El gobierno debería contar con una estrategia clara para desarrollar y promocionar un área económica y social específica. Para ello, se debe efectuar un análisis de las distintas alternativas de política pública para desarrollar dicha área. Los bancos

estatales deberían de complementarse con otras entidades gubernamentales involucradas en similares objetivos.

6.5 Los Bancos Estatales y las Políticas Sectoriales

Los bancos estatales deberían de apuntalar los planes nacionales de desarrollo del país, incluso las políticas sectoriales tendrían que ser de atención prioritaria. El segmento de pequeñas y medianas empresas (PYMES) puede enmarcarse junto con otras iniciativas del gobierno, para disminuir la informalidad, incrementar los servicios de apoyo empresarial, modificar las tasas impositivas o fortalecer las regulaciones bancarias.

6.6 Los Bancos Estatales y las Fallas del Mercado

Un aspecto al establecer el mandato y subsecuentemente los objetivos estratégicos dentro de los planes multianuales de un banco estatal de desarrollo, es haber analizado las fallas del mercado que constituyen su justificación principal. Este análisis debe abarcar la naturaleza de las fallas y la demanda potencial de los clientes, de manera de poder cuantificar la brecha entre la oferta y la demanda de los servicios financieros y determinar su relevancia.

Con base en ello, se podría identificar los tipos de proyectos a financiar y los instrumentos financieros y no financieros que deben utilizarse.

6.7 Independencia del Directorio de los Bancos Estatales

Los directorios de los bancos estatales de desarrollo deben tener independencia del poder político. Lo ideal es que los miembros del directorio deben estar integrados por miembros independientes. Los criterios para la adecuada independencia de los miembros del directorio, también deberían ser similarmente aplicables a los miembros de los comités de auditoría, e incluso sería deseable que dichos comités fueran conformados única y exclusivamente por miembros independientes. También deben ser aptas, idóneas y transparentes para ocupar el cargo.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 CONCLUSIONES

Como producto del desarrollo del presente Proyecto de Grado, llegamos a las siguientes conclusiones:

- La experiencia de las décadas del 70 y del 80, deben permitir sacar enseñanzas de la historia de los bancos estatales en Bolivia. El Banco Minero, el Banco Agrícola y el Banco del Estado, entre los principales bancos estatales, son una demostración de lo que no debe hacer el estado. Corrupción, créditos vinculados, ineficiencia y otros, generaron condiciones para su posterior quiebra financiera. Tuvo que ser el estado que asuma los millonarios déficits económicos.
- Sería injusto no mencionar que los bancos privados, como el Banco de Crédito Oruro, el Banco Potosí, el Banco Latinoamericano de Desarrollo, el Banco Bidesa, el BBA y otros, quebraron en la década de los 90, demostraron que eran vulnerables a los malos manejos, la ineficiencia y la corrupción.
- En las posteriores décadas del 90 hacia adelante, se avanzó significativamente en los sistemas de regulación y supervisión financiera. La Ex Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, cumplió un rol protagónico en ese propósito. Podríamos afirmar que el sistema bancario en general, al presente, está robusta.
- Al incursionar nuevamente la banca estatal en el sistema financiero, esta debe enmarcarse en una sana competencia y que ayude a mejorar la calidad de los servicios y productos financieros.

7.2 Recomendaciones

- Los antecedentes y las evidencias han demostrado que la banca estatal no ha contribuido al desarrollo del sistema financiero Boliviano.

- En el país existen avances significativos en el establecimiento de marcos normativos, como la regulación y supervisión, conducentes a un mejor desempeño. Sin embargo, la efectividad de dichos marcos, requiere una constante revisión por parte de los actores involucrados, más aún en una coyuntura de evolución dinámica del sistema financiero. Los bancos estatales, Banco de la Unión y el Banco de Desarrollo Productivo S.A. deberán respetar las normas y reglas del sistema de regulación.

BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo
- (ALIDE). "La Banca de Desarrollo frente a las Normas Prudenciales de Solvencia. "Ed. ALIDE, Perú".
- BERNALT. Cesar Augusto. "Metodología de la Investigación". Editorial Pearson, Santa Fe de Bogotá, 2000.
- Banco Central de Bolivia, Ley del Banco Central de Bolivia N° 1670.
- Banco Central de Bolivia, Boletines Estadísticos, Semestrales 2015-2016.
- BERNSTEIN L. "Análisis de Estados Financieros". Bilbao, España, 1984.
- Banco Interamericano de Desarrollo. "Programa de Reforma del Sector Financiero y de Crédito Multisectorial".
- Banco Interamericano de Desarrollo "El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos". 2004.
- Fondo Monetario Internacional. "¿Deben privatizarse o reformarse las Instituciones Financieras Estatales?" Boletín de 7 de Junio de 2004.
- FABOZZI J. Frank, Modilini Franco y Ferri G. Michael, "Mercado e Instituciones Financieras", Primera Edición, Mayo 1999, México.
- FREIDMAN Milton, "Moneda y Desarrollo Económico". El Ateneo, Buenos Aires. 1976.

- GUARACHI Revollo Gualberto, "Introducción a la Economía Monetaria". Mimeografía, 1991.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. "Metodología de la Investigación". Editorial Me. Graw Hill, México, 2003.
- Memorias publicadas por La Superintendencia de Bancos, 1942 - 1958.
- Memorias publicadas por La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. 1988-2000.
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. "Memorias Publicadas 1988-2000"
- PATIÑO, Jorge. "Bancos y Respuestas a las Crisis". Banco Central de Bolivia, 1997.
- ROSEMBERG, J.M. "Diccionario de Administración y Finanzas". Primera Edición, Editorial Océano, Grupo Editorial S.A
- STEPHEN, A. Ross R. "Finanzas Corporativas". Tercera Edición, Editorial Me. Graw I—lili.
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, Tomo I y II, Regulación y Supervisión Financiera en Bolivia 2004.
- VELASCO, Gustavo P. "Sobre la naturaleza jurídica de la Concesión Bancaria". Revista de la Facultad de Derecho de México, Abril - Junio de 1969. N° 74.

- VILLAR PALASI, José L. "La intervención de la administración en la industria". Madrid, España. 1965.
- VILLEGAS, Carlos G. "El poder de la policía financiera del Banco Central Argentino". Revista de Derecho Comercial y de las obligaciones, N° 10, Ediciones Depalma, Buenos Aires. 1977.
- ZABALA RODRÍGUEZ, Carlos J. "Código de Comercio comentado y leyes complementarias". Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina. 1972.