

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE AUDITORIA



EXPERIENCIAS DE LA BANCA ESTATAL EN EL SISTEMA
FINANCIERO BOLIVIANO

Proyecto de Grado para obtener el Título de Licenciatura

POR: LOURDES MIRIAM DURAN TOLEDO

TUTOR: Lic. LUIS MEDINA RIVERO

LA PAZ – BOLIVIA
Gestión 2012

A mi hijo Fernando quien es la
razón de mi vida.



INDICE	Pag.
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Antecedentes	1
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	4
2.1 Enunciado del Problema	4
2.2 Formulación del Problema	5
2.3 Delimitación del Contenido	5
2.4 Delimitación Espacial	6
III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	7
3.1 Objetivo General	7
3.2 Objetivo Específico	7
IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	8
4.1 Tipo de Estudio	8
4.2 Método de Investigación	8
V. MARCO TEORICO	10
5.1 Origen y Evolución de la Actividad Financiera y de su Regulación Normativa	10
5.1.1 Resurgimiento Bancario a partir de la Edad Media	11
5.2 El desarrollo financiero y el crecimiento económico	12
5.2.1 Aspectos Generales	12
5.2.2 La banca y el desarrollo	15
5.2.3 El mercado de capitales	18
5.2.4 La necesidad de diversificación financiera	19
5.3 Evolución de los Bancos de Desarrollo	20
5.4 Las Reformas financieras y los cambios experimentados por la Banca de Desarrollo	22
5.5 La Banca Estatal en Bolivia	25
5.6 La experiencia de la Gerencia de Desarrollo del Banco Central de Bolivia	47
5.7 La transferencia y el cierre de las líneas de desarrollo del Banco Central de Bolivia	49
5.8 La Crisis Financiera (1980-1990), en el Sistema Bancario del Estado	52
5.9 La segunda crisis financiera (1994-1995)	58

5.10 La Liquidez de Bancos	60
5.11 Soluciones a la crisis del periodo de análisis (94-95)	65
5.12 De la Banca Estatal a los Fondos Financieros Privados	68
VI. PROPUESTA	72
6.1 Desarrollo del sector financiero y económico	72
6.2 Objetivos de creación	73
6.3 Autonomía y gobernabilidad	73
6.4 Opciones de una banca de desarrollo público	74
6.4.1 Estabilidad Macroeconómica	75
6.4.2 Economía Abierta	75
6.4.3 El sector apoyado debe ser competitivo	75
6.4.4 Cultura del repago	75
6.4.5 Esquema Regulatorio y Legal adecuado	76
6.4.6 Regulación, Supervisión y Control	76
6.4.7 Funcionamiento de Mercados Privados	76
6.5 Papel de la Banca de Desarrollo	77
6.6 El contexto de la Banca de Desarrollo	77
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	78
7.1 Conclusiones	78
7.2 Recomendaciones	78
VIII. BIBLIOGRAFÍA	80

EXPERIENCIAS DE LA BANCA ESTATAL EN EL SISTEMA FINANCIERO BOLIVIANO

I. INTRODUCCIÓN

1.1. Antecedentes

Con la influencia directa del Estado, y enmarcados en los modelos estatistas, y con el propósito de alentar a sectores considerados prioritarios en los planes de desarrollo económico, desde la década de los cuarenta comenzaron a establecerse en el país los llamados Bancos Estatales (Instituciones Financieras de Desarrollo). Estas Instituciones estaban cargadas 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 como prioritarios para el país, definidos por la planificación centralizada.

Es así que en la década de los cuarenta se crea el Banco Agrícola de Bolivia; anteriormente, en la década de los treinta, se había creado el Banco Minero de Bolivia con funciones bancarias y de comercialización de minerales; a principios de la década de los setenta el Departamento Comercial del Banco Central de Bolivia se convirtió en el Banco del Estado, con funciones de banca comercial y de banca de desarrollo, así como de elemento clave del sistema de pagos por su red de sucursales. La Corporación Boliviana de Fomento (CBF), creada en la década de los cuarenta, tenía también ventanillas de financiamiento de la inversión de mediano y largo plazo, juntamente a sus otras actividades.

De igual modo, en ese periodo, al Banco Central de Bolivia (BCB), se lo nombró como organismo ejecutor de los recursos obtenidos por la República de Bolivia de instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y, sobre todo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y también de otros organismos y países externos.

Desde finales de la década de los sesenta, el Banco Central de Bolivia comenzó a intermediar créditos de mediano y largo plazo destinados al sector privado, en operaciones de banca de segundo piso. En contadas ocasiones el Banco Central de Bolivia también empleó sus propios recursos. Por otro lado, para la administración de los créditos refinanciados, el BCB creó la Gerencia de Desarrollo.

En las décadas del 60 y del 70, operaron en Bolivia estas instituciones estatales de fomento de primer piso que otorgaron créditos dirigidos a determinados sectores productivos a tasas de interés subsidiadas. Los créditos concedidos no necesariamente fueron asignados a actividades con rentabilidad económica o social. En ausencia de un mandato explícito y de un marco institucional adecuado, las diversas instituciones basaron sus decisiones en criterios políticos.

Asimismo, realizaron una ineficiente administración del riesgo y gestión de cobranza, resultando en tasas de recuperación crediticias inferiores a las de la banca comercial; conduciéndolas a su inviabilidad financiera.

En los años 80 y 90 se agotó el modelo estatista, con resultados altamente negativos, expresados en enormes déficits fiscales y descontrolados procesos hiperinflacionarios. El modelo Estatista había completado un penoso ciclo. Se cerraron los Bancos Estatales, porque su patrimonio había sido virtualmente saqueado. El viejo modelo se basaba en el supuesto de que los bancos estatales desarrollaban ciertas tareas que se creían especialmente importantes para la economía, en especial las que instituciones financieras comerciales consideraban no rentables. La Banca estatal ya era ineficiente y registraban enormes pérdidas recurrentes que forzaban al gobierno a recapitalizarlos con recursos estatales. Estos bancos otorgaban préstamos a tasas subsidiadas a sus clientes preferenciales, con lo que distorsionaban las condiciones de los mercados crediticios, erosionaban la cultura del crédito y desalentaban el ingreso de los operadores comerciales. Como una de sus peores características, estas instituciones otorgaban préstamos a los grupos de poder del gobierno de turno o usaban los créditos como herramientas durante las campañas políticas y de este modo se incrementaba el déficit público, impuesto que tenía que pagar la población.

Se produjo un cambio radical en el rol del Estado en la economía. Se cambió la orientación económica en base a la liberalización de la economía, a través del D.S. 21060. En ese marco, entre 1987 y 2005, se realizaron reformas financieras dirigidas a la liberalización de las tasas de interés, cambios y ajustes en el sistema de regulación y supervisión financiera, objetivo fundamental y clave para sanear el sistema financiero.

Sin embargo, con el surgimiento en 2006 del nuevo Estado Plurinacional, de fuerte contenido populista, nuevamente se está replanteando la intervención del estado en el sector financiero. La compra del paquete accionario del Banco Unión y la fijación de tasas de interés, por parte de este Banco, menores a las del mercado, en los créditos a la pequeña y mediana empresa, la revisión de la ley de bancos, es una señal que nuevamente el estado incursiona en este sector sin asimilar críticamente las experiencias anteriores.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Enunciado del Problema

En los modelos estatistas los gobiernos se involucran en la propiedad del sector financiero con la intención de promover el desarrollo financiero y económico, no obstante múltiples estudios han demostrado que la propiedad estatal 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 del mercado.

A esto se debe agregar que en la experiencia de muchos países, especialmente en aquellos en vías de desarrollo, como el de nuestro país, 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 entidades estatales deficitarias, o bien se los utiliza como intermediarios para contraer deudas en el mercado internacional, asumiendo riesgos consiguientes, los efectos de estas prácticas habrán de repercutir negativamente sobre los bancos erosionando en definitiva su responsabilidad patrimonial. Practicas, que posteriormente obligarán al Estado a llevar adelante operaciones de recapitalización que podrían ser muy costosas para la sociedad en su conjunto.

Por lo señalado, la importancia del presente Proyecto de Grado radica en analizar y demostrar que la banca estatal no ha sido y no es el vehículo apropiado para lograr el desarrollo del sector financiero y crecimiento económico. La experiencia anterior, de las décadas del 70 y del 80, han dejado enseñanzas que en el presente periodo no se pueden repetir. La participación estatal en el capital de entidades en crisis, se justifica sólo en caso de que esté en riesgo la estabilidad del sistema financiero, y aún en estos casos debe considerarse su venta en el menor plazo.

2.2 Formulación del Problema

A partir de los antecedentes descritos con las variables de estudio, resulta importante subrayar que la evaluación de las características que tuvo la intermediación de recursos de largo plazo en Bolivia, a partir del funcionamiento de la banca estatal, incluyendo la experiencia del Banco Central y sus programas de créditos refinanciados, es desfavorable. Esta experiencia, junto a aquella acumulada a nivel internacional, sugiere la inconveniencia de un eventual restablecimiento de la banca estatal de desarrollo en Bolivia.

Por lo mencionado, el problema de la investigación del presente Proyecto de Grado, plantea las siguientes interrogantes, las cuales se analizará con alto rigor analítico:

¿La experiencia anterior del Estado Boliviano al impulsar Bancos Estatales a posibilitado el desarrollo del sector financiero, contribuyendo a un mayor crecimiento?.

¿La Banca Estatal Boliviana en los periodos populistas, ha ocasionado pérdidas significativas para el Estado, producto de la ineficiencia de la gestión e interferencia política en la asignación de recursos financieros en determinados grupos económicos?.

¿De replantearse la vigencia de la Banca Estatal, existirán condiciones y ambiente institucional fuerte, sin presiones políticas que permitan actuar a la entidad de manera autónoma e independiente, lo que posibilitaría una administración corporativa eficiente?.

2.3 Delimitación del Contenido

Área Específica: Sistema Financiero.

Área Particular: Entidades de Intermediación Financiera.

2.4 Delimitación Espacial

El estudio del presente Proyecto de Grado, busca sacar enseñanzas anteriores de las décadas del 70 y del 80, en cuanto a la intervención del Estado en la prestación de servicios financieros a través de la creación nuevamente de un Banco Estatal de primer piso en el Sistema Financiero Nacional.

La Delimitación Espacial será a nivel nacional, rango en la cual operaron los ex-bancos estatales.

III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Objetivo General

El Objetivo General del presente Proyecto de Grado, es demostrar la inviabilidad de la participación directa del Estado en el Sistema Financiero Nacional, a través de la creación de Bancos Estatales.

En base a este Objetivo General, se plantean los siguientes Objetivos Específicos:

3.2 Objetivos Específicos

- Demostrar que la participación del Estado en el Sistema Financiero en el pasado, creó la cultura del direccionamiento de los recursos a grupos de poder privilegiados, los cuales se beneficiaban de créditos subsidiados.
- En esos tormentosos periodos populistas, 70 y 80, los Bancos Estatales se caracterizaban por implementar políticas de recuperación crediticia muy baja y poco transparente.
- Demostrar que cuando estaban vigentes los Bancos Estatales, en el pasado inmediato, predominó la cultura del no pago de los préstamos por parte de los prestatarios.
- Demostrar que los Bancos Estatales y el propio Estado, mostraron una debilidad e ineficiencia ante los elevados niveles de morosidad de las tasas crediticias.
- El estado tuvo que inyectar recursos estatales para cubrir los crecientes déficits de los bancos estatales.

IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Tipo de Estudio

El tipo de estudio que identifica al presente trabajo es el explicativo¹, porque el propósito es el de demostrar que cuando le toco al estado crear Bancos Estatales con la intención de promover el desarrollo financiero y económico, estos acabaron deficitarios y erosionando su patrimonio.

En la investigación explicativa se presenta una relación causal, no sólo persigue describir o acercarse al problema, sino que se intenta encontrar las causas del mismo.

Por consiguiente, la investigación explicativa, es aquella que tiene relación causal, es decir, no sólo persigue describir o acercarse al problema, sino que intenta encontrar las causas del mismo. 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 van más allá de la descripción de conceptos o fenómenos o del establecimiento de relaciones entre conceptos; están dirigidos a responder a las causas de los eventos físicos o sociales. Como su nombre lo indica, 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 a los Ex Bancos Estatales, los cuales cumplían la función de Intermediación Financiera de largo plazo en el sistema financiero nacional, en las décadas anteriores de gobiernos populistas.

4.2 Método de Investigación

Dentro del método de investigación se aplicará el **Método Deductivo** ya que partiendo del planteamiento central se llegará a la deducción de premisas particulares para aplicarlas en una realidad concreta. De igual modo se empleará el **Método Inductivo**,

¹ Hernández Sampieri Roberto, Fernández C. Carlos. "Metodología de la Investigación", Pág. 66, Mc Graw – Hill, México.

ya que al existir un conocimiento particular del tema, se pretende 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 ello se recopilará la información específica sobre las variables financieras de los Ex Bancos Estatales y del sector financiero. La investigación se basará y enfocará en el problema objeto de estudio.

Por lo expuesto, los métodos utilizados se basaran en las siguientes fases:

- Recopilación de la información mediante las fuentes y técnicas de investigación.
- Procesamiento de los datos obtenidos, para analizar, ordenar y clasificarlos estableciendo relaciones de causa.
- Obtención de conclusiones.

V. MARCO TEÓRICO

5.1 Origen y Evolución de la Actividad Financiera y de su Regulación Normativa

Un breve y rápido repaso de la historia de la banca permite constatar que su origen es antiquísimo, mucho más añejo de lo que a priori podría pensarse. Existe consenso en sostener que las primeras entidades que desarrollaron operaciones de cierta naturaleza bancaria surgieron en la antigua Mesopotamia, donde los palacios reales y templos ofrecían lugares seguros para guardar granos y otras mercancías, expidiendo recibos que eran utilizados para transferir esos bienes tanto a los depositantes originales como a terceros.

Con el involucramiento de ciertas casas particulares en las operaciones bancarias, surgió la primera regulación de la actividad de la que se tenga conocimiento, que es nada menos que el conocido Código de Hammurabi, destinado a regular, entre otras cosas, la operatoria de aquéllas.

También se registran antecedentes de actividad bancaria en Egipto, con los almacenes estatales que funcionaban como bancos de granos y que emitían órdenes escritas para el retiro de los lotes de grano por quienes los habían depositado, pero que también se utilizaban para pagar deudas, impuestos, limosnas y mercancías.

Algunos siglos más adelante se empezaron a realizar verdaderas operaciones de banca en la antigua Grecia, primeramente a través de los tiempos, hasta que en el siglo V a.C. surgieron los cambistas y los banqueros, llamados "trapezistas", que comenzaron a practicar el depósito en cuenta corriente, pagos por cuenta de terceros y, principalmente, el otorgamiento de préstamos. La actividad privada de estos agentes precedió a la fundación, un siglo después, de ciertos bancos públicos por parte de los estados y las ciudades griegas.

La actividad bancaria también estuvo presente, aunque en forma más acotada, en Roma, donde los banqueros le dieron preferencia a las transacciones con monedas. Luego de la caída del Imperio Romano, las actividades bancarias quedaron prácticamente en el olvido por mucho tiempo.

5.1.1 Resurgimiento Bancario a partir de la Edad Media

La actividad bancaria resurgió en Europa en la época de las Cruzadas, básicamente en las ferias de la Francia medieval y, fundamentalmente, en algunas ciudades italianas (Roma, Venecia y Genova) que son en cierto modo las precursoras de la banca moderna, así llamada porque los primeros "banqueros" trabajaban en bancas instaladas en las plazas públicas. Fue en Venecia donde surgió el primer banco privado -dentro de lo que sería la concepción moderna de la banca- en el siglo XII. Fue también allí donde, posteriormente, en 1270, se promulgó la primera ley sobre el ejercicio de la banca.

Con el impulso a la actividad que dieron los grandes descubrimientos de los siglos XV y XVI, los bancos iniciaron un desarrollo ininterrumpido que aún no ha cesado. Esta evolución fue todavía más pronunciada a partir del siglo XVIII, y especialmente después de la Revolución Industrial del siglo XIX, con el incremento del comercio y de las operaciones e instrumentos financieros, que se han ido extendiendo a todos los continentes del planeta.

En la actualidad, la actividad bancaria ocupa un lugar decisivo en todos los sectores (industrial, comercial, agropecuario, etc.) de la economía moderna y en la vida diaria de la comunidad. Se encuentra extendida, en mayor o menor medida, a todos los países del mundo, incluso aquellos que aún se resisten a la adopción de regímenes capitalistas. La proliferación de productos y servicios financieros de toda índole que ofrecen los bancos es tal² que la intermediación del crédito, sin dejar de ser -por el momento- el aspecto fundamental o rasgo definitorio de la actividad sub examine³,

² Entre otros múltiples servicios y actividades, los bancos realizan operaciones de mediación en los pagos (cobros y pagos de tributos, tarifas de servicios públicos y privados, cuotas de créditos comerciales), colocación de títulos públicos, gestión de cobranzas (factoring), locación de bienes de capital (leasing), emisión de tarjetas de crédito, etc. Este fenómeno fue advertido hace décadas por el ilustre doctrinario Mario A. BONFANTI, quien ante la evidencia de las distintas funciones que la banca tendía a cumplir y la ampliación del espectro de sus actividades y campos de operación, postulaba la doctrina anglosajona al sostener que el banco es una "cuestión de hecho", dado que "la realidad fáctica [...] muestra que su imagen polifacética que, nos guste o no, se impone" ("El banco: más allá de la intermediación de la oferta y demanda de recursos financieros", *El Derecho -ED-*, suplemento del 20/06/89).

³ FONTANARROSA, Rodolfo O., "Derecho Comercial Argentino - Parte General", Zavalía Editor, Bs. As., 1992, p. 141. Como señala este autor, las operaciones bancarias tienden principalmente a dos fines: a) tomar bienes a crédito (vg. depósitos a plazo fijo); y b) dar a crédito lo que se ha obtenido. No obstante, aclara que fuera de estas operaciones (pasivas y activas, respectivamente) denominadas principales o fundamentales, los bancos suelen realizar otras llamadas accesorias, tales como servicios de cajas fuertes de seguridad, adquisición de títulos, etc. (op. cit., p. 142).

pierde día a día relevancia comparativa frente a aquéllos dentro de la concepción contemporánea del negocio bancario. En ciertos países, como Italia, el incremento cuantitativo de los servicios bancarios ha conducido, desde hace ya un tiempo, a que se imponga la tendencia de considerar a la banca como una "empresa de servicios"⁴.

Cabe apuntar que el desarrollo de las operaciones bancarias modernas a nivel mundial tuvo lugar principalmente a partir del desempeño de entidades privadas, sin perjuicio de la participación de importantes bancos públicos dentro del sector, de coyunturales nacionalizaciones parciales o temporales de la banca en determinados países⁵, y de la regulación de la actividad por parte del Estado que desde antaño se entendió necesaria para garantizar la seguridad y certeza de la operatoria de las entidades financieras.

De todos modos, y en lo que interesa a los efectos del presente trabajo, siempre ha existido cierto consenso en considerar que la actividad bancaria, o al menos su aspecto fundamental o rasgo definitorio, que es la intermediación del crédito, constituye una actividad comercial esencialmente privada. Como tal, se ha entendido que debe ser desarrollada bajo una regulación de privatista (derecho comercial y, en menor medida, civil), tanto en lo que hace al núcleo de su actividad como a las operaciones bancarias y a los principales institutos e instrumentos de los que ésta se vale (cheques, mutuos, hipotecas, prendas, etc.).

5.2 El desarrollo financiero y el crecimiento económico

5.2.1 Aspectos Generales

La literatura económica más reciente encuentra una relación positiva y de primer orden entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico. Es de hacer notar que el

⁴ PORZIO, Mario, "Il concetto di attività bancaria e il parabancario", en Banca, borsa e titoli di crédito, 1987-11, pp. 129 y ss.; citado por FARGOSI, Horacio P., "Algunas consideraciones sobre la actividad bancaria", LA LEY 1989-D, 897 y ss.

⁵ El fenómeno de la nacionalización de la banca se dio a lo largo del siglo XX en varios países, ya sea para proteger al sector frente a una grave crisis financiera como por razones ideológicas (vg. irrupción de gobiernos socialistas). Por ejemplo, en Costa Rica se nacionalizó mediante expropiación la banca particular mediante el Decreto Ley 71 de 1948. En 1982 se nacionalizó el sector en México como respuesta a la crisis económica que vivía ese país; medida que fue reiterada en forma temporal durante la crisis de mediados de la década siguiente (efecto Tequila). Suecia hizo lo propio a principios de los años 90. En Francia, se alcanzó el máximo de nacionalizaciones en el gobierno de Mitterrand (1981-1995), quedando prácticamente toda la banca en manos del sector público.

hallazgo de esta relación es relativamente reciente y sobre el cual aún ahora no hay un total consenso: muchos autores y tratadistas del desarrollo económico ignoran completamente en sus obras a los sistemas bancarios y más generalmente, a los mercados financieros. Algunos analistas hacen notar, por ejemplo, que la notable recuperación de las economías coreana y en la región, la mexicana, después de sus graves crisis de 1997 y 1995 respectivamente, se ha hecho al margen de sus sistemas bancarios y financieros, los que se han reconstituido solo parcialmente.

Sin embargo, autores como Levine (1997) nos dicen, basados en estudios empíricos cuidadosos, que hay una "amplia evidencia de que el nivel de desarrollo financiero es un buen predictor de tasas futuras de crecimiento, de la acumulación de capital y del cambio tecnológico". Los mercados financieros tienen una función esencial: facilitar la asignación de recursos, en el espacio y en el tiempo, en un medio que por definición es incierto.

En efecto, los mercados financieros:

- Mitigan los costos de información y de transacción de los
- Agentes económicos;
- Afectan a las tasas de ahorro;
- Determinan decisiones de inversión;
- Explican la innovación tecnológica; e
- Influyen en la tasa de crecimiento de largo plazo de la
- Economía.

Un sistema financiero que funciona bien facilita:

- El compartir riesgos, con agentes que los toman y con agentes que se cubren de ellos;
- La asignación de capital;
- El seguimiento de los administradores de las empresas y el ejercicio del control corporativo;
- La movilización de ahorros; y
- La fluidez del comercio de bienes, servicios y de los contratos financieros.

Una pregunta importante, para la cuál no hay una respuesta única y sin ambigüedades es la siguiente: ¿cuál es la relación entre la estructura financiera y el funcionamiento del sistema financiero?

Dada la presencia de costos de información y de transacción, los mercados e instituciones financieras surgen principalmente para ayudar en la negociación y finalización de transacciones financieras, y la cobertura para poder compartir riesgos. Dos tipos de riesgo merecen una atención particular: el riesgo de liquidez y el riesgo idiosincrático.

Se recordará que la liquidez es la facilidad y la rapidez con las que los agentes pueden convertir sus activos en medios de pago. El riesgo de liquidez surge con la incertidumbre asociada a la conversión de activos en dinero (o medios de pago). Costos de información y costos de transacción pueden inhibir a la liquidez e intensificar el riesgo de liquidez. Los mercados financieros bien desarrollados son mercados líquidos, es decir mercados donde es relativamente poco costoso negociar instrumentos financieros y donde hay poca incertidumbre en cuanto al tiempo y a la cancelación de contratos financieros.

La relación entre liquidez y desarrollo económico viene de que algunos proyectos de alta rentabilidad económica (y social) toman un largo plazo en madurar e involucran un compromiso de largo plazo del capital pero los ahorristas (y los financiadores) no desean abandonar ni congelar sus ahorros por largo plazo. De esta manera, si el sistema financiero no funciona bien y no aumenta la liquidez de las inversiones de largo plazo, las nuevas inversiones se realizarán en proyectos de baja rentabilidad y en desmedro de la tasa de crecimiento de la economía.

La liquidez es un determinante muy importante de la llamada "curva de rendimiento", es decir de los retornos e intereses por plazo de las inversiones. Es así que normalmente un bono o un depósito a largo plazo paga rendimientos más altos que un bono o depósito a corto plazo. Cuanto mayor la incertidumbre macroeconómica y, por lo tanto, menor la liquidez, la pendiente de la curva de rendimiento será más vertical, es decir los intereses a largo plazo serán mucho mayores que los de corto plazo. Esto, de manera

indeseable, conduce a estructuras de endeudamiento de corto plazo acompañadas de promesas de renovaciones periódicas. Cuando los refinanciamientos se vuelven más difíciles, como típicamente sucede en la fase recesiva del ciclo económico, los inversionistas con proyectos de inversión de larga maduración, se ven sometidos a una astringencia del crédito que a su vez acentúa la recesión.

Cuanto más líquido un mercado, mayores las posibilidades de que se efectúen inversiones a largo plazo. Para algunos autores, la revolución industrial de los siglos XVIII y XIX pudiese no haber ocurrido si no hubiese habido mecanismos para facilitar la transformación de liquidez y de plazos.

Además de reducir el riesgo de liquidez, los sistemas financieros pueden también mitigar los riesgos asociados con proyectos individuales (riesgo idiosincrático). Bancos, fondos de inversión y mercados de capital proveen los vehículos apropiados para negociar, compartir y diversificar riesgos. La intuición es simple: a los ahorristas generalmente no les gusta el riesgo y como los proyectos de alta rentabilidad tienden a ser algo más riesgosos que los proyectos de baja rentabilidad, los mercados financieros que permiten negociar y, sobre todo, compartir y diversificar el riesgo inducen desplazamientos de cartera hacia proyectos con tasas de rentabilidad más alta. La diversificación de riesgos puede también acelerar la tasa de cambio tecnológico y, por ende, el crecimiento económico.

5.2.2 La banca y el desarrollo

Las instituciones bancadas son esenciales en los mercados financieros, pero no son las únicas y, hay de más en más consenso, no debieran ser las más importantes. Los bancos ofrecen depósitos líquidos a los ahorristas y componen sus activos con una mezcla de inversiones líquidas aunque de baja rentabilidad, sobre todo en previsión de retiros, e inversiones más ilíquidas pero de alta rentabilidad. Al proveer depósitos a la vista y de otras formas muy líquidas los bancos proporcionan un seguro de liquidez a los depositantes y simultáneamente facilitan inversiones a más largo plazo a proyectos de alta rentabilidad.

Una característica importante que diferencia a los bancos de las instituciones del mercado de capitales es que ellos asumen el riesgo de crédito en las operaciones de préstamo. No sucede lo mismo en la Bolsa de Valores. Por otra parte, los costos de monitoreo y de evaluación del cliente son pagados por los bancos, mientras que no ocurre lo mismo en las bolsas.

Las preferencias del público se inclinan frecuentemente por los depósitos a plazo fijo en los bancos, en vez de las inversiones en bolsa porque si bien estas últimas pueden ofrecer mayores rendimientos y aún mayor liquidez, son también percibidas como más riesgosas o más intensivas en información.

Los bancos son por naturaleza instituciones con alto apalancamiento, es decir son empresas cuyos activos más rentables (créditos) se originan con relativamente poco capital y cuya principal fuente de recursos son los depósitos del público o de otras entidades financieras o los créditos externos en el caso de los bancos estatales de desarrollo. El alto apalancamiento tiene la implicación de hacerlos susceptibles a mayores riesgos ya que los dueños arriesgan el capital propio solamente en una pequeña proporción, también debido a que los depósitos y los recursos de financiamiento externo e interno son muy susceptibles a la coyuntura y a las crisis de confianza. Los bancos son instituciones con más inestabilidad que las del mercado de capitales. Por estas razones, los bancos son instituciones muy reguladas y muy supervisadas en todos los países.

Los bancos son instituciones menos eficientes que las de un mercado de capitales suficientemente líquido, ya que el costo de intermediación es cargado a los ahorristas y prestatarios. En el caso extremo de perfecta liquidez en el mercado de capitales, todos los agentes usarían el mercado de capitales y ninguno usaría bancos.

Los bancos, como instituciones que proveen liquidez, surgen cuando los impedimentos son suficientemente grandes para el desarrollo de un mercado de capitales. Algunos autores creen que con el desarrollo de los fondos de inversión, o fondos comunes de valores, el papel de los bancos se reducirá porque estos fondos ofrecen casi la misma liquidez que una cuenta de ahorro en un banco, a la vez que proporcionan rendimientos

más altos. Es la intervención estatal, con seguros explícitos o implícitos para los depositantes, la que crea una preferencia por depósitos bancarios en vez de cuotas en un fondo de inversión.

Los bancos tienen, en cambio, una ventaja comparativa con relación al mercado de capitales, sobre todo cuando éste no está muy desarrollado, para evaluar a las empresas y sus administradores, y las condiciones de mercado. Los ahorristas delegan a los bancos esta función cuando no tienen tiempo, capacidad o medios para recolectar y procesar información acerca de las empresas, sus administradores y las condiciones económicas en las que se desenvuelven.

La banca de desarrollo y, sobre todo, 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 darlo. La banca estatal de desarrollo tiene un sólo 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. En algunos pocos casos, la banca estatal de desarrollo puede presentar ventajas sobre las entidades privadas de financiamiento y puede tener un comportamiento contra cíclico que es interesante sobre todo cuando se enfrenta una astringencia crediticia. Empero, los bancos de desarrollo movilizan muy poco ahorro nacional privado y aún estatal. En el país funcionaban frecuentemente canalizando el ahorro externo, en especial, el de las instituciones financieras internacionales. Los créditos eran contratados por la República y ésta era la responsable final ante los acreedores externos. En otras palabras, los acreedores extranjeros accedían a otorgarnos los créditos, porque el riesgo de crédito —ante ellos— era el de la República, aún si esos créditos terminaban beneficiando a deudores privados a través de la banca de desarrollo. La disponibilidad de ese ahorro externo determinaba el tamaño de la cartera de los bancos estatales de desarrollo y no así sus posibilidades de movilizar ahorro interno. Al depender de ahorro externo, con el riesgo tomado por la República, los mecanismos de monitoreo de los prestatarios perdían su eficacia aún si no hubieran habido influencias políticas, lo que no era el caso.

La teoría económica moderna nos dice que aún, en el caso de bancos de desarrollo de segundo piso, cuando el riesgo lo asumen las entidades financieras de primer piso y que, por lo tanto, realizan el monitoreo de sus prestatarios es importante que su rol sea subsidiario, es decir que se organicen solamente si no hay instituciones privadas, bancarias o del mercado de capitales, que estén decididas a invertir en actividades de largo plazo. Los bancos de desarrollo tienen justificación solamente sí generan macroeconómicamente inversiones adicionales, sin desplazar al financiamiento que pudiera ser otorgado por entidades privadas.

5.2.3 El mercado de capitales

Los mejores vehículos para el financiamiento de proyectos de largo plazo están dados en los mercados de capitales. Los tratadistas internacionales y los autores nacionales como Müller y Asociados (2000) insisten en este punto. Para que estos mercados funcionen bien, deben ser suficientemente líquidos, lo que generalmente está relacionado con su tamaño. Cuanto más grande sea un mercado, la presunción es de que será también más líquido.

El mercado de capitales es normalmente la forma primaria de canalización de recursos desde los ahorristas hacia los inversores. Los riesgos comerciales son asumidos enteramente por los ahorristas, contrariamente a lo que pasa con los depósitos bancarios, y el Estado se limita a promulgar una legislación y a ejercer una supervisión que los proteja de fraudes y otros riesgos no comerciales. Los ahorristas, por su parte, se cubren de los riesgos comerciales con varios mecanismos privados que les permiten compartirlos entre sí.

El desarrollo del mercado de capitales depende, entre otros factores, de: 1) la transparencia y veracidad de la información, en especial, las normas de contabilidad que deben reflejar adecuadamente los estados financieros de las empresas que emiten títulos-valor para el mercado de capitales; 2) un sistema legal que proporcione fielmente protección a la propiedad y promueva el cumplimiento de contratos; y 3) una legislación de quiebras que detalle por adelantado las prelacións de las acreencias, y de manera general, como se resolverán las acreencias en caso de que algunas

decisiones empresariales no sean exitosas. Éstas son precondiciones de negociación de acciones y bonos para la existencia de un mercado líquido. La Ley 1834 de mayo de 1998, Ley del mercado de valores, así como la Ley 1864 de junio de 1998, Ley de Propiedad y Crédito Popular (PCP) de 1998, así como las resoluciones del Comité de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP) y de la Superintendencia de Valores, Pensiones y Seguros (SVPS) recogen muchos de estos prerequisites, más no todos, haciéndose necesarias regulaciones complementarias.

Es de hacer notar que con el concepto de banca universal que reconoce nuestra legislación bancaria tiende a volverse más borrosa la distinción entre sistema bancario e instituciones del mercado de capitales. Esto plantea problemas para la supervisión, pero que han sido reconocidos por nuestra legislación (por ejemplo, en la Ley PCP).

5.2.4 La necesidad de diversificación financiera

De más en más parece deseable una estructura financiera de coexistencia de un sistema bancario sólido e instituciones vigorosas del mercado de capitales. Se podría añadir un tercer mercado: el mercado de contratos de seguro. Los mercados de seguros, y el aseguramiento en general son cruciales en una economía y conducen a un mayor desarrollo económico al permitir a los agentes económicos protegerse de ciertas contingencias. Las entidades de seguros, dependiendo del contexto institucional, son un complemento importante sea de los bancos o de las instituciones del mercado de capitales.

En el análisis que sigue, nos limitaremos a los mercados bancario y de capitales. Cuando falla uno de los dos, el otro sistema puede ser reemplazado. Es así que las crisis bancarias de los Estados Unidos y de Suecia, a principios de la década de los noventa, no tuvieron efectos devastadores porque las empresas pudieron financiarse en el mercado de capitales y, por esa razón, las recesiones fueron suaves y de corta duración (Greenspan, 1999). Simétricamente, cuando se presentaron problemas en los mercados de capitales, por ejemplo en 1987 y 1998 en los Estados Unidos, los bancos asumieron el desafío de financiar a las empresas.

Cuando las empresas son excesivamente dependientes de los préstamos bancarios, los problemas de las entidades bancadas que generalmente dan lugar a una astringencia del crédito, se convierten también en problemas para el sector productivo, lo que acentúa la recesión. En cambio, cuando el financiamiento bancario es escaso, si las empresas pueden financiarse en el mercado de capitales, por ejemplo, emitiendo bonos, los problemas de los bancos no se trasladan del sector bancario hacia el sector productivo.

La diversificación del mercado financiero con sus dos pilares básicos, el bancario y el mercado de valores, es un elemento crucial para el desarrollo de largo plazo con estabilidad. Un sistema financiero que depende exclusivamente de su sector bancario es más costoso de rescatar, en caso de crisis, con pérdidas sustanciales o para el estado ó para los ahorristas, que en un sistema que tiene también instituciones del mercado de valores bien desarrolladas. Una estructura financiera amplia, donde el mercado de capitales ocupa un lugar preeminente, da lugar también a un ambiente favorable para el desarrollo del sistema bancario.

5.3 Evolución de los Bancos de Desarrollo

Los orígenes de las instituciones financieras de desarrollo (IFD), se remontan en América Latina al siglo XIX, cuando estas instituciones surgen con nombres diversos como cajas rurales, bancos, institutos de fomento, etc., cuyo propósito era impulsar la producción en diversos sectores económicos.

Es en los años treinta donde se inicia la creación sistemática de las instituciones financieras de desarrollo, debido en particular a la crisis mundial de 1929 y la consecuente recesión que indujo a los gobiernos de los países de la región a asumir un papel activo en el fomento y la financiación de la producción.

Posteriormente, durante la segunda guerra mundial se interrumpe el flujo del comercio de bienes manufacturados hacia América Latina y se plantean nuevas estrategias de desarrollo "hacia adentro" y políticas de sustitución de importaciones, que se extienden en las décadas de los años cuarenta y cincuenta. Así, entre 1930 y 1960 se crearon múltiples instituciones financieras de desarrollo.

En los años cincuenta se dio inicio a una segunda etapa en la creación de bancos de fomento o de desarrollo al impulso, esta vez, de las orientaciones de los organismos financieros multilaterales, creando instituciones financieras de desarrollo más pequeñas y flexibles que actuaban como una suerte de "fraccionadoras de grandes créditos".

Ahora bien, ¿porqué surgen las instituciones financieras de desarrollo?. Un rasgo o denominador común en los países en desarrollo, particularmente en América Latina, es la ausencia o escaso desarrollo de los mercados de capitales que justamente satisfagan los requerimientos de inversión, esto es la financiación a mediano y largo plazo. Para llenar este vacío surgió la necesidad (al menos conceptualmente), de crear un sistema especializado para la intermediación de recursos en el mediano y largo plazo, y facilitar los servicios extrabancarios no cubiertos por la banca comercial tradicional. Este, quizás, es el fundamento sobre el cual descansa la creación de bancos de desarrollo en los años indicados, en la medida que se conciben a estas instituciones como contribuidoras al desarrollo de mercados de capitales por medio de la emisión de títulos valores y estímulos de las empresas para que acudan a estos mercados.

Posteriormente en los años ochenta y noventa, como es sabido, se cuestiono el papel de las instituciones financieras de desarrollo toda vez que -de modo esta vez contrario- se conciben justamente como un obstáculo para el desarrollo de los mercados de capitales, pues al disponer estas instituciones de recursos de mediano y largo plazo, justamente impidieron que necesidades de empresas por ese financiamiento se hubieran podido canalizar a través de los mercados de capitales.

En todo caso, lo cierto es que los flujos de financiamiento a los cuales la región tuvo acceso han marcado estrechamente la orientación, cuando no el diseño y la acción de las instituciones financieras de desarrollo. Así, en los años cincuenta y sesenta los fondos gubernamentales y los organismos multilaterales de financiamiento constituían la principal fuente de recursos de los bancos de desarrollo; en los años setenta el acceso al crédito comercial internacional fue preponderante; en los años ochenta la carencia de recursos oficiales y privados (por efecto del endeudamiento externo),

indujeron a formulas novedosas pero también a quiebras de bancos de desarrollo, cuando no a fusiones con otras instituciones, transformándose en varios casos en carteras de desarrollo de bancos comerciales; en los años noventa se plantea una nueva concepción en el marco de reformas financieras que fueron presididas por políticas de liberalización financiera, concepción que se extiende hasta la fecha, pero diríase con una actitud más reflexiva y menos dogmática.

5.4 Las Reformas financieras y los cambios experimentados por la Banca de Desarrollo

Con la reforma financiera vino el proceso de reforma de las instituciones financieras de desarrollo (IFD), que fueron reestructuradas, vendidas o liquidadas. Respecto a los cambios impulsados por las reformas en las instituciones financieras de desarrollo, se puede decir que los viejos problemas de ineficiencia del sistema financiero, la deficiente asignación de los recursos de inversión y la dependencia permanente respecto a los subsidios dieron lugar desde fines de los ochenta e inicios de los 90, a una profunda transformación del modelo de financiamiento.

Los bancos de desarrollo debieron poner un mayor énfasis en la rentabilidad de sus operaciones, sin que ello reflejara necesariamente un objetivo de maximización de beneficios, sino más bien, una visión de largo plazo en la operación de su labor de fomento a los sectores excluidos por la banca comercial.

Se observa también un esfuerzo consistente en la reducción de sus costos operativos y la morosidad de su cartera. Cabe mencionar, también, que la orientación del financiamiento otorgado por las instituciones financieras de desarrollo es más selectiva que en el pasado y se determina en función de objetivos más específicos. Esta tendencia se contempla en la mayor vinculación con los mercados de crédito y de capital, especialmente a través de instrumentos como la titulización o securitización.

Las lecciones de la experiencia de los procesos de liberalización financiera en relación a la banca de desarrollo indican lo siguiente:

- La liberalización financiera no garantiza que se elimine la segmentación de los mercados de crédito, pues los bancos comerciales privados se orientan a canalizar sus recursos a empresas de alta solvencia, bajo riesgo, y sólidas garantías. Entonces, quedan sin atención las necesidades de aquellos prestatarios que son numerosos y que aportan una contribución significativa a la producción y al empleo, esto es, los pequeños productores.
- El vacío de financiamiento que se origina no necesariamente requiere de un mecanismo de subsidio, sino de acciones especialmente orientadas a dichas necesidades con programas integrales de servicios financieros y para financieros (asistencia técnica, desarrollo empresarial y tecnológico, capacitación, etc.).
- Los bancos de desarrollo precisan conjugar sus objetivos de fomento con la preservación de su solidez económica y financiera, como garantía de su viabilidad, y en el marco de políticas de complementación financiera.

Lo anterior, nos lleva a señalar dos órdenes de consideraciones. Primero, es indudable la importancia que tienen los sistemas financieros para el desarrollo económico como la necesidad de un marco regulatorio adecuado que asegure su solidez y eficiencia. Segundo, debe reconocerse que las fallas del mercado que justamente precisan de las llamadas "intervenciones directas" de los gobiernos a través de los bancos de desarrollo.

Las reformas financieras en América Latina han atendido más a los aspectos de regulación en línea con la tendencia de la liberalización y reforma financiera. Sin embargo, el problema suele ser la construcción y desarrollo de un mercado y no simplemente la liberalización de su funcionamiento. Las reformas dieron lugar a una mayor profundización pero no a un mayor desarrollo financiero.

No es suficiente liberar y regular los mercados financieros para hacerlos competitivos, sino que se precisan de políticas explícitas de financiación del desarrollo que reconozcan la importancia de los bancos de desarrollo como instrumentos que, adecuadamente diseñados, respondan a políticas de innovación y complementación financiera, para justamente apoyar a sectores que se ven excluidos muchas veces del

acceso al sistema financiero, y que todos sabemos, constituyen sectores de alta rentabilidad económica y social, pero de alto riesgo.

Como lo señala Stiglitz⁶ (Rumos, 2001)" en mercados financieros en desarrollo, generalmente hay muchos sectores en donde el crédito es importante, pero las personas no tienen acceso al mismo. Los mercados no conceden créditos a largo plazo. Ellos se especializan, particularmente, en créditos comerciales y no se puede construir una fábrica con crédito comercial. Existen fallas típicas de mercado, aún en países desarrollados. El mercado tiene a no dar préstamos adecuados a los pequeños negocios. En general, los mercados tienen dificultad para conceder créditos en áreas en las que el proceso de garantías es difícil. La verdad es que en momentos críticos, el gobierno tiene siempre un papel importante".

Estos problemas de financiamiento ocurren aún en economías como la de los EE.UU y Europa, pero se multiplican varias veces en el caso de Latinoamérica. Cuando se presentan fallas en los mercados financieros, el mercado por sí sólo no corrige ese tipo de problemas, requiriéndose en estos casos una forma eficaz de intervención del Gobierno, que debe procurar encontrar caminos más orientados por el mercado y trabajar de forma complementaria con el sector privado. Por lo tanto, las disputas sobre si el agente debe ser el gobierno o el sector privado están en el pasado. La cuestión ahora es como ambos pueden trabajar juntos o que deben hacer para poder interactuar.

Entonces el punto está en determinar qué aspecto debe tener una política pública eficiente de financiamiento del desarrollo. Se debe primero identificar cuáles son las insuficiencias del mercado, intentar conocer las razones de esas insuficiencias y a partir de ahí preguntarse cómo hacer para encontrar soluciones. Se debe comenzar preguntando, que tipo de problemas tienen los países. Por ejemplo, la mayoría no posee bolsas de valores que funcionen bien y pocos son los que levantan grandes financiamientos en las bolsas para nuevas inversiones. Cabe también definir claramente que es lo que le corresponde hacer al Estado y que dejar al mercado, actuando con pragmatismo y dejando de lado concepciones que, si bien desde el punto

⁶ Entrevista a Stiglitz Joseph, Premio Nobel de Economía 2001, en la Revista Rumos 2001, Revista de la Asociación Brasileña de Investigaciones Financieras de Desarrollo (ABDE).

de vista teórico resultan consistentes, su contrastación con la realidad lleva a resultados muy distantes de lo esperado.

Precisamente por tomarse decisiones acaparadas en ese tipo de concepciones, se eliminaron a una serie de instituciones de desarrollo, perdiéndose con ello, muchos años de aprendizaje, de historia crediticia de un gran universo de pequeños productores, sobre todo del campo, de personal de gran experiencia en el financiamiento para el desarrollo, y de una amplia red de puntos de atención contruidos a través de muchos años. Reparado el error en muchos países se han vuelto a crear instituciones de esta naturaleza, ya sea porque era necesario crear alguna en reemplazo de las que se eliminaron o porque el nuevo modelo económico exige contar con instituciones financieras acorde a las exigencias y propósitos actuales.

Si bien en el país, se eliminó la banca de desarrollo, se creó la Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO), una institución de segundo piso de carácter multisectorial, que incluso ha sido utilizada por el Estado como un instrumento financiero para ayudar de manera indirecta o directa a los bancos comerciales privados que tenían problemas de cartera.

5.5 La Banca Estatal en Bolivia

Al referirse a la historia de la Banca Estatal en Bolivia, es necesario hacer 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.

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 Estatal 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 bancadas 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.

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.

Existen varios ejemplos de la intervención del gobierno en las decisiones crediticias de los bancos de fomento, uno de ellos fue la promulgación de una Ley en 1944, referida al desarrollo agrícola y ganadero de Cobija, la cual dispone la conformación de una Junta Calificadora de Créditos para el otorgamiento de créditos a pequeños agricultores en el departamento de Pando, dicha junta estaría compuesta por el Alcalde Municipal, el Presidente del Comité de Pequeños Agricultores, el Agente del Banco Agrícola y el Agente de Fomento Agrícola. Dicha disposición legal también establece las tasas de interés para la colocación de cartera, así como el porcentaje destinado a la cobertura de los gastos administrativos de la entidad bancaria y al fondo de fomento de la pequeña agricultura, adicional a este último, dispone la entrega de un monto fijo para la organización de esta mencionada Agencia de Fomento. Asimismo, la Ley antes referida establece la organización de una sección de almacenes para la venta a bajo costo de semillas, maquinaria agrícola, abonos y demás implementos de trabajo. Otro ejemplo, constituye la Ley promulgada en 1945, que autoriza al Poder Ejecutivo a contraer préstamos del Banco Agrícola destinados a la compra de fundos para el establecimiento de Estaciones Experimentales.

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 bancadas 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 fondos 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.

Lamentablemente, la información financiera publicada en esos años no incluye información acerca del nivel de mora ni la estructura de ingresos y egresos, aunque se puede inferir que los ingresos provenían, en ese entonces, primero de la actividad comercial y luego de la intermediación. Por otra parte, las cifras elevadas en inventarios superiores a la cartera muestran una peligrosa inmovilización de recursos, con los consecuentes riesgos de pérdidas de valor y deterioro.

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.

Como consecuencia de la política económica de los gobiernos de esos años, del análisis de los estados financieros del BAMIN y del BAB entre 1947 y 1959, se observa un crecimiento del capital vía nuevos aportes por parte del Estado.

Entre 1952 y 1964, la Superintendencia de Bancos no contaba con la autonomía fiscalizadora y regulatoria; existía dualidad y sobreposición 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.

En la década de los sesenta, se logró revertir la tendencia negativa y de crisis de los cincuenta. El PIB promedio creció en torno al 5% anual, el ingreso por habitante mejoró en 2.8% y la industria nacional creció en 7.4% en promedio, parte de los planes se orientaron a la rehabilitación de la industria estatal minera. Entre las principales razones para el crecimiento del PIB, se da una mejora de los precios internacionales de minerales, incremento de volúmenes de exportación, aumento de inversión pública (líneas férreas), inversión privada en minería, hidrocarburos y agricultura y un mejor aprovechamiento de las capacidades instaladas de las empresas manufactureras y de la producción agrícola del oriente, estabilidad económica, incremento del consumo interno y la ampliación del comercio, además de un entorno internacional favorable.

Debe notarse, en las décadas de los cincuenta y sesenta, la alta dependencia de recursos de organismos internacionales, como el FMI, BID, entre otros, y de la ayuda bilateral para financiar los planes del gobierno.

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.

Después de varios años de la aplicación de indulgencia regulatoria a los límites de colocaciones establecidos en la Ley, en 1963, mediante Decreto Supremo N°6497 de 14 de junio de ese año, se dispuso que las operaciones de crédito se ajustasen a los límites establecidos. En el caso de los Bancos de Fomento, el BAMIN operaba dentro de los márgenes legales establecidos, en tanto el volumen de cartera del BAB al 31 de diciembre de 1962, superaba en 2.6 veces su límite máximo para colocaciones. Indulgencia regulatoria que posteriormente repercutiría en el desempeño financiero de dichas entidades bancarias, debido al excesivo apalancamiento e insuficiencia de capital.

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 América), un banco nacional (Industrial y Ganadero del Beni), una caja de ahorro y crédito (Popular) y una sucursal de un banco extranjero (Bank of América 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.

Este impulso al sector productivo, entre 1964 y 1982, promovido por los gobiernos de facto de esos años, se debe a la política de la sustitución de importaciones, con tasas diferenciadas para las importaciones de bienes terminados y para materias primas y maquinaria. Se continuó fomentando las inversiones de capital nacional y extranjero a través del tratamiento preferencial.

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.

En la década de los años sesenta, se observó un deterioro de la cartera de ambos bancos de fomento, de conformidad con la Memoria publicada por la Superintendencia de Bancos, el año 1966, la mora del BAMIN alcanzó al 77% de la cartera y en el BAB al 14.1%, se debe notar que en este último caso el indicador de mora ha sido mitigado por el traspaso de cartera de la CBF. Se observa también que las actividades de comercialización de insumos y maquinaria seguían siendo importantes, especialmente en el caso del BAMIN que en 1965 llegó a representar el 50% del activo; asimismo, debido al deterioro de sus activos se observa una tendencia creciente de pérdidas, que en 1966 alcanzaron al 55% del Patrimonio.

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 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, 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 petrodólares, 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".

Al respecto se debe notar, conforme a la información publicada por el Banco Central de Bolivia, una reducción paulatina del capital del BAMIN, como consecuencia de las

pérdidas registradas entre 1963 y 1966, las que habían erosionado su capital en un 80%, por lo que en 1967, el Estado se vio obligado a reponer recursos para que continuara operando. En el caso del Banco Agrícola, se ve un crecimiento continuo del capital y reservas, debido a varios traspasos de activos de otras entidades estatales, razón por la cual no se puede establecer claramente el efecto de las pérdidas en el capital de dicha entidad.

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.

En 1979, en virtud a que el Banco del Estado requería de mayores recursos para continuar con sus funciones de estímulo a la actividad productiva, mediante Decreto Supremo N° 16271, se autorizó la emisión de bonos sin intereses a ser adquiridos por el BCB, que constituiría el aporte del Estado para un aumento de capital de dicha entidad bancaria.

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 inéxito proceso hiperinflacionario".

Se debe notar que en el sector financiero "el control de tasas de interés que se practicó por mucho tiempo, resultó ser un elemento pernicioso para la actividad de intermediación". En condiciones inflacionarias, las tasas de interés llegaron a ser altamente negativas; como consecuencia, el ahorro financiero real se redujo drásticamente, generándose un mercado paralelo de ahorro y crédito que ocasionó graves distorsiones a la economía y serios problemas a las autoridades monetarias. El sistema financiero había perdido en cierto modo su función básica de intermediación financiera, pues prácticamente ya no canalizaba el ahorro hacia la inversión, observándose una reducción drástica de los activos financieros del sistema bancario, con la consecuente incidencia en los costos de la administración de dichos activos.

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 dichas 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 restablecer 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.

El 20 de septiembre de 1990, se promulgó el Decreto Supremo N° 22602, que autorizó al Banco a condonar intereses corrientes, penales y costas judiciales a pequeños prestatarios campesinos afectados por desastres climatológicos ocurridos desde 1985, habiéndose estimado un impacto negativo para el BAB de 15.6 millones de dólares, suma elevada en comparación a los créditos otorgados durante el período 1985 y 1990 que alcanzaron a 20 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.

La cartera en mora, al 31 de diciembre de 1990 alcanzó a 68% y 66% de la cartera total de préstamos del BAB y BAMIN, respectivamente. La mala calidad de la cartera, como se mencionó antes, se debía a procedimientos inadecuados de aprobación de créditos, bajo perfil profesional de sus oficiales, pero sobre todo debido a la falta de autonomía e independencia de criterio de estas entidades, por la injerencia política en su administración, por lo que las medidas que estaban destinadas a la recomposición de sus Directorios fueron insuficientes.

A los aspectos antes descritos, se sumó también la débil estructura financiera y altos costos administrativos, especialmente referidos al personal numeroso de dichas entidades (301 y 556 en el BAB y BAMIN respectivamente). Adicionalmente, como consecuencia de sus operaciones no financieras, incompatibles con su actividad bancaria, tales como la comercialización de productos del sector minero o agrícola y la compra de insumos y equipos ya sea para la agricultura o la minería, ocasionó la tenencia de capital inmovilizado sujeto a depreciación, desvalorización y deterioro, incidiendo en pérdidas significativas.

El Decreto Supremo N° 21660, antes referido, 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.

Durante la gestión 1989, el gobierno emitió dos disposiciones legales que cambian fundamentalmente la situación patrimonial y operativa del BANEST. El Decreto Supremo N° 22194 de 17 de mayo de 1989, determinó el saneamiento patrimonial del BANEST, al subrogar el TGN obligaciones externas por un monto equivalente a 45.9 millones de dólares. En esa misma fecha y complementando la anterior disposición legal, mediante Decreto Supremo N° 22195, se restituyó las funciones de banca comercial y de fomento al Banco del Estado, incorporando ciertas limitaciones y excepciones referidas principalmente a la limitación de la concentración de riesgos y a una mejor distribución del crédito.

No obstante, el Banco del Estado carecía de la capacidad institucional y disciplina financiera necesarias para otorgar créditos en forma eficaz a los sectores que constituyen sus objetivos. El Banco del Estado asignaba capital en forma deficiente, debido a la mala calidad de sus programas de préstamos, debido a esto, la mayor parte de la cartera era irrecuperable. En 1990, aproximadamente el 42% de dicha cartera estaba en ejecución.

"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.

- Finalmente, el Decreto Supremo N° 22865, instruyó al Fondo Nacional de Exploración Minera (FONEM) suspender toda operación de crédito y dispuso que la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras sea la institución encargada de llevar adelante su proceso liquidatorio.

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 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.

En los procesos de liquidación se realizó la recuperación de algunos activos y otros fueron gradualmente transferidos a otras reparticiones del Estado, procediéndose en consecuencia a dar de baja, previas conciliaciones, los pasivos que dichas entidades bancarias en liquidación mantenían con el Banco Central de Bolivia o el Tesoro General de la Nación. De acuerdo a los balances previos al cierre y transferencia definitiva ya

sea al Servicio Nacional de Patrimonio del Estado (SENAPE) o al Tesoro General de la Nación, el Banco Agrícola de Bolivia al 30 de junio de 1998, mantenía activos equivalentes al 11% de los pasivos y, en el caso del BAMIN al 30 de abril de 1999 dicho porcentaje era de 9.9%; la baja cobertura de los activos respecto a los pasivos se debe al efecto de los castigos, provisiones por incobrabilidad, desvalorización de activos y de las diferentes condonaciones que fueron dispuestas por el gobierno.

5.6 La experiencia de la Gerencia de Desarrollo del Banco Central de Bolivia

El financiamiento para el desarrollo en Bolivia se tradujo, hacia fines de los sesenta e inicios de los setenta en la introducción de los denominados créditos refinanciados. La administración de estas líneas de desarrollo quedó a cargo del Banco Central de Bolivia como fideicomisario de recursos contratados por el Tesoro General de la Nación (TGN) en la mayoría de los casos y con recursos propios del BCB en algunos pocos casos. Los créditos refinanciados estaban destinados principalmente a la adquisición de capital fijo, capital de trabajo y en algunos casos a asistencia técnica. El Banco Central disponía de reglamentación sobre montos, sectores de destino, tasas de interés y períodos de gracia para la asignación de créditos en los diferentes sectores económicos. Las tasas de interés para estos créditos estuvieron fijadas por el gobierno hasta 1990 y respondían al principio de asignación de recursos a sectores considerados prioritarios en los planes de desarrollo. Ellas tenían un elevado contenido de subvención, lo que significó que estas líneas presentaran pérdidas importantes por diferencias cambiarias o de tasas de interés.

Al finalizar la década de los ochenta se acentuaron las características de banca de segundo piso de la Gerencia de Desarrollo. Además, para transferir los fondos del fideicomiso, se decidió adoptar la modalidad de subasta de líneas de crédito con una oferta de recursos por sectores. A esta subasta únicamente podían acceder las denominadas Instituciones de Crédito Intermediario (ICIs) habilitadas para el efecto según criterios estrictos que tenían que ver con su solvencia.

A partir de 1990 el Banco Central —previo acuerdo con los financiadores— determinó modificar la asignación de los recursos prevaleciendo los criterios de mercado. Para el

efecto se liberaron las tasas de interés de los créditos administrados por la Gerencia de Desarrollo del BCB. Se autorizó al Instituto Emisor el establecimiento de procedimientos de asignación de recursos a través del sistema financiero. En consecuencia los bancos del sistema, sobre la base de su clientela potencial, serían quienes pujen por la obtención de recursos en subasta y se suprimió la asignación sectorial de los recursos. Esta nueva modalidad fue complementada con la introducción del control y supervisión ex - post a cargo del Banco Central, de manera de verificar que el objeto del financiamiento sea cumplido.

Con el voluminoso influjo de recursos externos hacia los bancos privados en la mayor parte de la década de los noventa, estas instituciones prefirieron naturalmente colocarlos con prioridad a los créditos que podían refinanciarlos en el Banco Central. Es así que las subastas de créditos refinanciados que se llevaban a cabo quincenalmente con una oferta de quince millones de dólares estadounidenses, encontraban tomadores solamente por una pequeña porción de ese monto, alrededor de \$us. 0,4 millones por sesión. Las tasas del Banco Central eran comparables con las de los bancos privados que usaban sus fondos propios, pero los créditos se otorgaban a mucho mayor plazo. Empero, el acceso a los créditos refinanciados por el BCB exigía justificativos y evaluaciones posteriores, incluyendo el cumplimiento de normas tributarias por los prestatarios, lo que aumentaban sus costos de transacción.

La oferta de fondos por los bancos privados sumada a menores requisitos de calificación para los deudores y al compromiso tácito —más no explícito— de que los créditos serían renovados a su vencimiento determinaron que muchas inversiones de largo plazo se financiaran con recursos de corto plazo de la banca privada, más bien que con las líneas de desarrollo del BCB. Cuando la crisis de 1999-2000 se tradujo en una disminución del crédito privado, muchos productores encontraron dificultades para refinanciar sus créditos. La estructura de financiamiento de corto plazo, y las posibilidades desvanecidas de renovación, causaron muchas dificultades para el sector productivo.

5.7 La transferencia y el cierre de las líneas de desarrollo del Banco Central de Bolivia

A partir de la promulgación de la Ley 1670, de 31 de octubre de 1995, del Banco Central, las funciones de banca de desarrollo que eran cumplidas por el Banco Central, mediante su Gerencia de Desarrollo, fueron asignadas a la Nacional Financiera de Bolivia S.A.M. (NAFIBO).

La Ley N° 1670 en su Artículo 85°, autoriza al BCB a transferir a favor de NAFIBO, previa conformidad de ésta, los activos y pasivos generados con los recursos administrados por la ex - Gerencia de Desarrollo. El Cuadro N° 1 es explícito sobre los montos transferidos.

La transferencia de recursos de líneas de desarrollo se efectuó bajo las siguientes tres modalidades:

- Cesión de activos y delegación de pasivos a NAFIBO.
- Transferencia de recursos bajo la modalidad de préstamo a NAFIBO, por cuenta de la República.
- Recursos de líneas de desarrollo devueltos al TGN.

En el Cuadro N° 2 se presenta información sobre las líneas de financiamiento de la ex-Gerencia de Desarrollo, que están administradas actualmente por la Gerencia de Entidades Financieras del BCB. De este total, nueve mantienen una cartera vigente y, generalmente, su correspondiente obligación con los organismos de financiamiento, sujeta a modificaciones en función a variaciones cambiarias y de la tasa de interés pactada en los contratos. Doce de ellas registran sólo cartera en mora, de las cuales cuatro se encuentran sujetas al cierre definitivo de los bancos en liquidación y el resto está en proceso de cierre de los programas.

Cuadro Nº 1

RECURSOS DE DESARROLLO TRANSFERIDOS (En millones de dólares)

LINEAS	TRANSFERENCIAS A NAFIBO	PRESTAMOS A NAFIBO	DEVOLUCIÓN DE RECURSOS AL TGN	TOTAL
BID939/OC-BO(1)	44.5			44.5
BID 830/SF-BO	22.2			22.2
BV-C2		26.8	20.5	47.3
SECTORIAL II		9.8		9.8
BID 564/OC-BO			3.5	3.5
BID 629/OC-BO			10.0	10.0
IDA 2134	1.5			1.5
IDA 2030	0.4			0.4
IDA 2119			17.9	17.9
RICI			13.1	13.1
ISP-JAPON			5.6	5.6
RICII			16.5	16.5
TOTAL	68.5	36.6	87.0	192.2

(1) El FONDESIF mantiene una cartera de Sus. 24.9 millones.
Fuente: Elaborado en base a información de BCB.

La cartera de desarrollo en mora, alcanza a \$us. 58,0 millones y se encuentra registrada en diecinueve líneas, localizadas todas en instituciones financieras privadas en proceso de liquidación. Se ha de destacar que esa mora está provisionada en el cien por ciento en el BCB. Las líneas de desarrollo que en la actualidad se encuentran a cargo del Banco Central pueden ser agrupadas en las siguientes categorías: 1) Líneas de desarrollo con movimiento (por un monto de \$us. 257,4 millones y pasivos por \$us. 296 millones); 2) Recursos de desarrollo con cartera en mora (por un monto de \$us. 12,4 millones); y, 3) Líneas de desarrollo antiguas, otorgadas en su mayoría **con** recursos propios del BCB.

Cuadro Nº 2

LÍNEAS DE DESARROLLO ADMINISTRADAS POR EL BCB AL 31 DE OCTUBRE DE 2000 (en millones de dólares)

LÍNEA	CARTERA			PESADEZ
	VIGENTE (1)	MORA (2)	TOTAL (3)	(4)-(2)/(3)*100
1 BID 213	7.5	10,1	17,6	57,3%
2 BID 712		4.3	4,3	100,0%
3 BID 564	4.1	3.2	7,3	44,3%
4 BID 629	11.8	12.0	23,8	50,3%
5 BCB-CAF	0.5	0.8	1.4	60,6%
6 SECT II	10.0	1,0	10,9	8,9%
7 BV C2	27.3	12.2	39,5	30,8%
8 AID 068	0.0		0,0	0,0%
9 AID 007	2.9	0.4	3.3	12,6%
10 FERE-FONVI	2.4		2,4	0,0%
11 BID 479		0,0	0,0	100,0%
12 BID 1 18		0,0	0,0	100,0%
13 FERI-CAF		0,1	0,1	100,0%
14 CAV 86/87		0,1	0,1	100,0%
15 R. PROPIOS RD 46		0,9	0,9	100,0%
16 FERE-CT		0,6	0,6	100,0%
17 FONACA		6,5	6,5	100,0%
18 IDA 1703		0,0	0,0	100,0%
19 IDA 21 19		1,0	1,0	100,0%
20 IDA 2134		0,1	0,1	100,0%
21 BID 830		4,8	4,8	100,0%
TOTAL	66.7	58.0	124,6	100,0%

FUENTE: Subgerencia de Realización y Recuperación del BCB.

NOTA: No incluye la línea BID 939 por encontrarse está registrada como cuenta de

Las pérdidas de las líneas de desarrollo provienen de:

- a. Pérdidas operativas por administración de las líneas. Estas pérdidas se derivan del pago de intereses a los financiadores externos y gastos de investigación y vigilancia, costo de mantener disponibilidades sin colocación por razones de política monetaria (como por ejemplo, el cumplimiento de metas de reservas internacionales), no rotación de recursos, pérdida efectiva a tiempo de realizarse los pagos al exterior y cobro efectivo de amortizaciones e intereses (tasas de interés y reprogramaciones).
- b. Pérdidas contingentes, correspondientes a la pérdida producida por los bancos en proceso de liquidación. Es de hacer notar que los créditos que se refinanciaban en el BCB conforman la masa concursal si un banco de primer piso

que tiene esas deudas entra en liquidación forzosa. El BCB pierde entonces la característica de acreedor privilegiado.

- c. Pérdidas cambiarias, que surgen de la variación de la cotización de las monedas en las que fueron contratadas las obligaciones (predominantemente países de la OECD) con relación al dólar estadounidense.
- d. Costo financiero de las líneas, derivado de la relación entre la tasa de interés (alta) de servicio de la obligación con el organismo financiador y la tasa interna de colocación de recursos, antes de la aplicación del mecanismo de subasta.

5.8 La Crisis Financiera (1980-1990), en el Sistema Bancario del Estado

Esta crisis financiera tuvo su causa fundamental en la mala administración de la economía, negligencia y administración corrupta del sistema bancario del Estado y las debilidades de la estructura de regulación y supervisión que imperaba en el sistema bancario.

A principios de los 80's Bolivia experimentó una de las peores convulsiones en su historia económica. Durante el período 1982-1986 el Producto Interno Bruto disminuyó en un promedio anual de 3.4 por ciento, el déficit del sector público se incrementó a más del 30 por ciento del producto, las reservas internacionales cayeron a niveles negativos, la brecha cambiaria alcanzó 800 por ciento y la tasa anual de inflación en algunos períodos excedió 23,500 por ciento. Estos desequilibrios macroeconómicos fueron generados por incrementos salariales continuos, la erosión dramática de la base impositiva y el excesivo incremento de gastos, la falta de acceso al financiamiento con recursos internacionales y una distorsión de precios relativos conllevó a tasas de interés y tipo de cambio irreales. Esta situación conjuntamente con un medio ambiente político y social incontrolable forzó al Presidente Hernán Siles Suazo a dimitir un año antes de cumplir su mandato constitucional de cuatro años.

La difícil situación económica durante el período 1981-1985 y, particularmente, la hiperinflación conllevó a un proceso de angustia financiera, donde el volumen del total de activos intermediados se precipitó de \$us. 1 billón a \$us. 60 millones. Este proceso de desintermediación fue el resultado del decreto que establecía la "des-

dolarización" de la economía Boliviana, la cual convirtió a moneda local los contratos mercantiles realizados en moneda externa, particularmente los depósitos y los préstamos bancarios. Esta medida, acompañada por la gran brecha entre el tipo de cambio oficial y paralelo, tuvo un impacto significativo en la distribución de la riqueza en Bolivia, con cuentas corrientes en el sistema bancario que sufrieron grandes pérdidas, como consecuencia del decrecimiento del valor de sus ahorros, mientras que los prestamistas cosecharon beneficios extraordinarios, cuando sus obligaciones fueron aceptadas al tipo de cambio oficial.

Adicionalmente, la supervisión bancaria era extremadamente laxa, esta función fue responsabilidad de una división del Banco Central de Bolivia (BCB) que carecía de jerarquía, autonomía, independencia y suficiente personal calificado para conducir inspecciones eficaces de las entidades financieras. Asimismo, la estructura legal que gobernaba al sector financiero estaba basada en la Ley de Bancos y Entidades Financieras de 1928, legislación que experimentó numerosas modificaciones en forma de decretos y resoluciones manejadas por las áreas ejecutivas, como resoluciones emitidas por el BCB y la entidad regulatoria. Esta estructura legal fue contradictoria y confusa, porque dificultaba que los supervisores ejercieran su plena autoridad para hacer cumplir la ley, en ausencia de normas legales claras y enérgicas. A corto plazo, el país carecía de una estructura regulatoria y de procesos de inspección que habrían hecho posible el determinar la verdad financiera y el estatus del sistema financiero.

La crisis financiera que ocurrió durante este período evolucionó con la estructura de un sistema financiero represivo y pobremente desarrollado, resultando el hecho de que la autoridad monetaria fijó las tasas de interés (a menudo debajo de la tasa de inflación), ejerció controles cuantitativos y cualitativos sobre la expansión de la cartera crediticia, asignó préstamos por sector, e impuso altas tasas de reserva legal para compensar los altos déficits públicos e impuestos que actuaron como un desincentivo al ahorro doméstico.

Este contexto, no solamente tuvo efectos negativos en el área del ahorro doméstico y calidad de la inversión, sino que también en otros factores tales como el riesgo crediticio y las pérdidas de competencia en la toma de decisiones para otorgar los préstamos.

La carencia de fuentes de recursos financieros externos, debido al hecho de que Bolivia había incumplido en el servicio de la deuda impuesto por los bancos privados internacionales, aunado al bajo nivel de profundización financiera, limitó la expansión de los activos del sistema bancario, ocasionando que el costo de liquidación de los bancos privados fuera relativamente bajo comparado con el costo de liquidación de los bancos públicos.

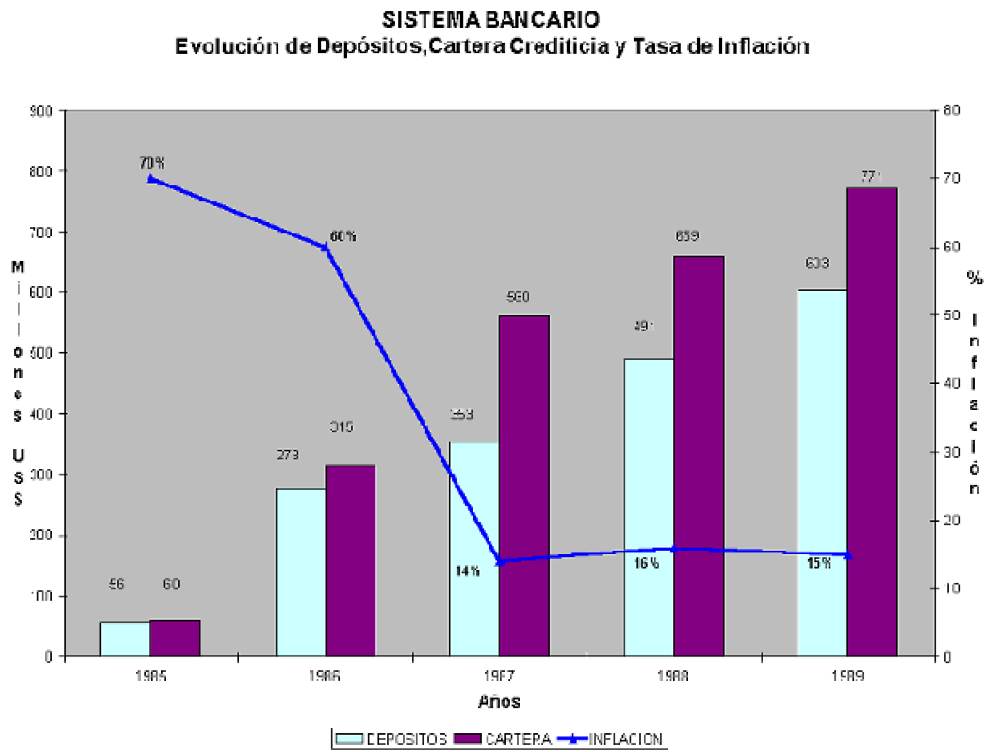
Los bancos estatales –Agrícola, Estado, Minero y Vivienda- cayeron en una situación de total insolvencia, con cartera de poca calidad, como resultado de un manejo de crédito extremadamente deficiente y préstamos subsidiados a raíz de presiones sociales ejercidas por los sindicatos laborales, asociaciones comerciales y otros sectores económicos.

Adicionalmente, los préstamos grandes fueron canalizados a individuos cercanos a los centros de poder político en gobiernos sucesivos.

En este contexto económico y social, en agosto de 1985, se estableció un programa de estabilización que puso en vigencia una nueva política económica. Los ajustes estructurales que fueron introducidos modificaron el tipo de cambio, la política monetaria y financiera, los impuestos, el comercio exterior, los precios y las políticas salariales. Estos cambios constituyeron un intento para alcanzar la estabilidad macroeconómica y la distribución equitativa de la riqueza en un modelo de economía de mercado que proveyera una distribución eficiente de recursos.

En muy corto plazo, el programa de estabilización implementado redujo la tasa de inflación, de un nivel de 60 por ciento en 1986 a 14 por ciento en 1987, y disminuyó la brecha cambiaria a menos del 2 por ciento; mientras que el déficit del sector público fue reducido a 3.3 por ciento del Producto Interno Bruto en 1986. La estabilidad macroeconómica basada en el equilibrio de las finanzas públicas y la disciplina monetaria, generaron confianza entre los ahorrantes, los cuales a cambio incrementaron progresivamente los depósitos en el sistema financiero y, consecuentemente, en la cartera crediticia, como se puede ver en la gráfica siguiente.

Gráfico N° 1



Fuente: Elaborado en base a información de la ASFI.

Con el propósito de eliminar las distorsiones causadas por la intervención sustancial del Estado en el mercado financiero de Bolivia, se desarrollaron y pusieron en vigencia políticas dirigidas a liberar los mercados. Las tasas de interés se dejaron flotar libremente para que la distribución de los préstamos reaccionara a las fuerzas del mercado como una función de los beneficios y riesgos de los proyectos. Estas políticas fueron generalmente acompañadas por la introducción de nuevas instituciones financieras y la expansión de los flujos de crédito externo.

La nueva política introdujo una serie de medidas encaminadas a reformar el sistema financiero y promover la recuperación de los ahorros:

Se autorizó a los bancos y a las instituciones financieras para que sus contratos, tanto en moneda nacional como externa, fueran indexados.

- Se asignó por mandato que las tasas de interés deberían ser libres y establecidas por acuerdo mutuo de ambas partes.
- Se autorizó al sistema bancario a utilizar la moneda externa y las operaciones comerciales externas de acuerdo con el nuevo sistema cambiario basado en subastas diarias.
- Se redujo la tasa de reservas legales.

Las medidas estructurales de 1985 fueron complementadas en 1987 con la introducción de un decreto cuyo propósito primordial fue incrementar los niveles de intermediación financiera y fortificar el sistema bancario. Las medidas instauradas fueron las siguientes:

- Se reinstauraron las funciones y atribuciones de la Superintendencia de Bancos (hoy ASFI), como la autoridad responsable del monitoreo del sistema financiero, dándole a la entidad los niveles apropiados de autonomía e independencia.
- Se redujo la deuda que los bancos tenían con el público, incluyendo la deuda con el Banco Central, pasando de 30 a 1, a 15 a 1.
- Se introdujeron normas prudenciales con respecto a los intereses acumulados de préstamos morosos y los criterios para designar préstamos como incobrables.
- Se transfirió al sector privado bancario la responsabilidad del BCB en el área de la asignación de préstamos.
- Se cerraron y liquidaron bancos estatales.

Con este decreto emitido, la Superintendencia de Bancos reasumió las funciones definidas en las Leyes Bancarias de 1928, como una entidad independiente responsable de la regulación y el monitoreo de otros entes financieros. Este desarrollo se dio cerca de 18 años después de que estas funciones fueron asignadas al Banco Central de Bolivia.

Principiando con el establecimiento de una entidad autónoma, la Superintendencia pasó a la fase de organización, implementando sistemas modernos de información y actualizando la inspección y las técnicas de control. En este sentido, la superintendencia buscó firmemente establecer su autoridad institucional de vigilancia del sistema financiero.

Al mismo tiempo, se lanzó un estudio que proponía una nueva legislación bancaria que incluía un esquema regulatorio moderno basado en los Principios de Basilea, esta ley fue aprobada en abril de 1993. La nueva ley establece el concepto de banca universal o multibanca, que habilita a los bancos a realizar otros servicios financieros, tal es el caso de los seguros, fondos mutuos, corretaje de bolsa, arrendamiento financiero y factoraje. Adicionalmente, especifica que los bancos solamente pueden participar en corporaciones o empresas de naturaleza financiera.

Otro aspecto fundamental en el nuevo esquema regulatorio, es que la ley determina el capital de operaciones de los intermediarios financieros, como una función del peso de los riesgos asumidos en sus activos, donde la tasa de adecuación de capital es del 8 por ciento. Se señaló que una de las principales consecuencias de esta crisis fue el bajo nivel de capitalización de los bancos desde 1985, los bancos permitieron el apalancamiento de 30 veces su capital. Esta razón se redujo a un factor de 15 en el decreto de 1987 y posteriormente con la nueva ley se redujo a 12.5 A continuación se presenta el costo de liquidación de bancos durante la primera crisis financiera en Bolivia.

Cuadro Nº 3

Costo de liquidación de bancos (En miles de US\$)

Entidades Financieras	Costo al 04/30/01	Porcentaje del PIB
Sector Bancario Público	78,089.4	1.9
Banco del Estado	34,098.2	0.8
Banco Minero de Bolivia	25,709.8	0.6
Banco Agrícola	14,458.9	0.4
Banco de la Vivienda	3,822.5	0.1
Sector Bancario Privado	48,005.8	1.2
Banco de Crédito Oruro S.A.	24,433.2	0.6
Banco de Potosí	9,383.2	0.2
Banco del Progreso Nacional	2,812.5	0.1
BLADESA, S.A.	2,019.1	0.1
BAFINSA	9,357.8	0.2
Total	126,095.2	3.1

Fuente: Elaborado en base a información de la ASFI.

5.9 La segunda crisis financiera (1994-1995)

Al inicio de los noventa, el Banco de Inversión Boliviano, el Banco Ganadero del Beni y el Banco de Cochabamba mostraron signos de iliquidez e insolvencia; los primeros dos bancos se fusionaron en uno, bajo el nombre de Banco Sur. En noviembre de 1994, estos bancos fueron intervenidos por la Superintendencia, la cual ordenó por mandato legal, la liquidación obligatoria.

Sin embargo, la liquidación del Banco Sur y del Banco de Cochabamba produjo un fenómeno de desconfianza que conllevó a pérdidas significativas de depósitos en el sistema financiero boliviano, ya que durante la semana que siguió al proceso de liquidación, se realizaron un total de \$us. 75 millones en retiros, lo que ocasionó serios problemas de liquidez en el sistema bancario.

Esta situación aunada con el desarrollo internacional del aumento de los problemas financieros en un gran número de países de América Latina: Venezuela (1994), México (1994-1995), Argentina (1995), Costa Rica (1995), Brasil (1995-1996) y Paraguay (1995), repercutió negativamente en la confianza de los depositantes; además de los

cinco bancos que enfrentaron severos problemas de liquidez. Estos bancos incluían al segundo y cuarto bancos más grandes del país, el Banco Boliviano Americano (BBA) y el Banco Hipotecario (BHN), los cuales conjuntamente con el Banco Internacional de Desarrollo S.A. (BIDESA), el Banco de la Paz (BLP) y el Banco Unión (BUN) contabilizaban más del 50 por ciento del total de depósitos en el sistema bancario boliviano.

Además, el principal accionista del BBA también era propietario de una entidad financiera "off-shore" situada en la Isla Gran Caimán, denominada Corporación Bancaria Internacional (IBC), por sus siglas en inglés. Aunque esta entidad "off-shore" fue autorizada a operar en Bolivia, tenía prohibido aceptar depósitos del público en general; sin embargo, esta restricción no se cumplía ya que aceptaba depósitos ilegalmente. Posteriormente fue incapaz de pagar esos depósitos, lo cual dio por resultado una gran desconfianza del público hacia el segundo banco más grande del país.

Para manejar estos acontecimientos los bancos más débiles recurrieron a las líneas de crédito concedidas para propósitos de liquidez por el Banco Central, como prestamista de última instancia, dado que el apoyo de liquidez y las facilidades de financiamiento habitualmente concedidas al sistema bancario, a través del mercado interbancario, no fueron suficientes para provocar el retorno inmediato de los depósitos retirados.

Dada la anterior situación, se observó que el problema no se limitaba estrictamente a aspectos de liquidez, sino también a la existencia de problemas de solvencia que se manifestaban en un número significativo de bancos, aproximadamente de 40 a 50 por ciento del mercado nacional.

La quiebra de estos cinco bancos podría provocar que disminuyan los depósitos hasta una crisis sistémica de imprevisibles consecuencias para la estabilidad económica, lo que el país ha tratado de evitar con mucho sacrificio. En la práctica, la evidencia observada muestra desde el principio un fenómeno estrictamente de naturaleza privada, que se convirtió en uno de naturaleza pública, no solo por la magnitud de los

problemas, sino también porque fue necesario involucrar al Estado para encontrar las soluciones apropiadas.

5.10 La Liquidación de Bancos

Las causas que llevaron a la intervención y forzaron la liquidación de los bancos fueron las siguientes: alta concentración de la propiedad y préstamos relacionados con partes vinculadas, con garantías insuficientes; reservas inadecuadas y bajos niveles de capitalización del sistema financiero; incremento excesivo de préstamos; falta de transparencia en la información; decisiones crediticias basadas solo en garantías; liberalidad en la concesión de licencias de operación; falta de gobierno e incompetencia empresarial.

Asimismo, el abuso en la concesión de préstamos a propietarios, directores, administradores y a empresas vinculadas o relacionadas, fue una de las principales causas de las crisis bancarias que ocurrieron en Bolivia durante los pasados quince años. El sistema bancario boliviano se ha caracterizado por un alto grado de concentración con pocos dueños, más aún, muchos bancos responden a un solo dueño, todo esto ha creado una situación donde algunos bancos se han excedido en los préstamos vinculados conforme lo permite la ley, lo cual es el 20 por ciento del capital del banco. En el caso de los bancos liquidados, este porcentaje estaba por encima del 60 por ciento.

En esta situación, los propietarios de bancos liquidados usaron figuras fraudulentas para generar beneficios personales a través de préstamos concedidos a terceros (conocidos como presta firmas y en Bolivia como "palos blancos"), creando corporaciones ficticias y concediendo garantías donde no existen.

Una técnica frecuentemente utilizada por los dueños de los bancos, para evitar la concentración en los límites de los préstamos, era dárselos a sus amigos, en montos mayores a los que ellos necesitaban, con la condición de que la parte no utilizada fuera transferida de regreso a los banqueros, quienes estaban de acuerdo en pagar el servicio de esa porción del préstamo. El problema para los amigos de los banqueros se

incrementó cuando los bancos fueron liquidados y les demandaron el total del préstamo y sus garantías fueron utilizadas.

Otra medida comúnmente utilizada por los banqueros para captar recursos del público y evitar la supervisión establecida por el sistema regulatorio, fue la creación de bancos paralelos (banca "off-shore"), registrados típicamente en países que son considerados como paraísos fiscales y financieros. Estos bancos off-shore servían como medios para aceptar depósitos del público, financiar actividades corporativas de los propietarios de los bancos y comprar cartera de baja calidad, de bancos legalmente establecidos, con el fin de limpiar los balances.

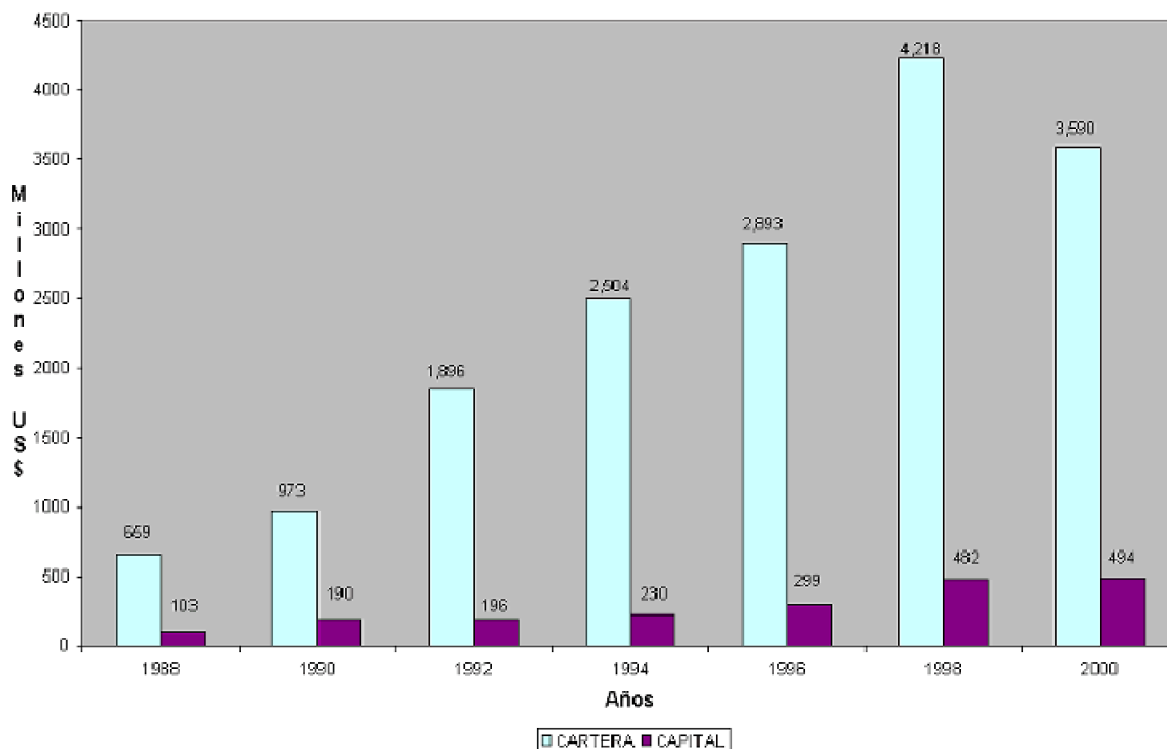
Las malas acciones de los banqueros pueden ser atribuidas a la regulación indulgente respecto a la emisión de licencias de operación a nuevas entidades, situación que facilitó la entrada de inversionistas de moral y solvencia ética cuestionables. Adicionalmente, el manejo de estas entidades carecía de experiencia y adecuada tecnología para operar un negocio cuyo objetivo fundamental es el manejo del riesgo, una tarea que por sí misma es compleja.

Esta crisis financiera también tuvo sus raíces en el crecimiento desproporcionado de la cartera de préstamos, que produjo un relajamiento en los estándares de la política crediticia de las entidades que subsecuentemente fueron forzadas a fusionarse o liquidarse. No hay duda de que la expansión crediticia disminuyó el grado de evaluación de los riesgos crediticios, particularmente si los dueños de los bancos los utilizaban para su propio beneficio.

La reducción en las reservas legales, la tasa de ahorro doméstico como resultado de la estabilidad macroeconómica, el cierre de bancos estatales y la apertura irrestricta de la cuenta capital, que favoreció el flujo de financiamiento externo (principalmente de corto plazo), fueron los responsables de la sobre expansión de la cartera.

Entre 1988 y 1994, la cartera crediticia del sistema bancario boliviano se incrementó en un promedio de 30 por ciento (en términos reales), mientras que durante el mismo período, la economía creció a una tasa del 4 por ciento, lo que dejó claro que ese crecimiento en la cartera no estaba relacionado con el crecimiento de la economía.

Gráfico N° 2
SISTEMA BANCARIO
Evolución de la cartera crediticia y capital



Fuente: Elaborado en base a información de la ASFI.

La ausencia de políticas y procedimientos crediticios, para evaluar apropiadamente el riesgo del prestatario, demostró el escaso profesionalismo caracterizado por las acciones de la industria bancaria al encarar nuevos cambios, que involucraban el realizar operaciones en un entorno de libre mercado. El crecimiento en la cartera crediticia no mantuvo una apropiada relación con las políticas de apoyo al capital, lo que hizo imposible mantener ese crecimiento e impedir su deterioro subsecuente. El capital aportado por los accionistas no creció a la misma tasa y magnitud, como las de los depósitos y cartera bancaria, ya que los banqueros, que tenían un grado considerable de poder político, presionaban al gobierno a mantener bajos niveles de capitalización y consecuentemente altos niveles de apalancamiento.

Una forma fraudulenta de capitalización fue el hacer inversiones en instrumentos de deuda en bancos del exterior o bancos "off-shore". Con estos instrumentos, sirviendo

como garantías, los accionistas se prestaban a sí mismos dinero para capitalizar el banco.

La escasa información disponible y la falta de transparencia con la que muchas empresas bolivianas tomaban sus decisiones, incrementaba el riesgo al mercado crediticio, ya que como una regla, estas empresas manejaban tres estados financieros: el primero, que ellos le proporcionaban al banco mostrando una excelente situación financiera; el segundo, que le daban al fisco, el cual mostraba pérdidas; y, el tercero que reflejaba la verdadera situación de la empresa y solamente lo conocían los dueños de la misma.

La información financiera distribuida por las empresas no era confiable, lo que impedía y distorsionaba el análisis de su verdadera situación económica y financiera. Por consiguiente, los bancos tomaban sus decisiones basadas en datos incorrectos, lo que incrementaba el riesgo crediticio. Para cubrir este riesgo causado por la información deficiente, los bancos demandaron garantías reales mayores, lo que incrementó el costo del crédito y restringió el acceso al financiamiento para muchos sectores.

Consecuentemente, la viabilidad de los préstamos descansaba en las garantías hipotecarias más que en análisis financiero para determinar la capacidad de pago de los negocios. El incremento ficticio en el valor de las garantías condujo a una situación de sobreendeudamiento, especialmente en los grupos corporativos, generando un incremento especulativo en el valor de los bienes aceptados en garantía, produciendo una "burbuja financiera" la cual se precipitó abruptamente en una economía recesiva, revelando los verdaderos valores de los activos y afectando la solvencia de los bancos acreedores.

Adicionalmente, la alta concentración de la propiedad en una sola persona o grupo familiar hizo posible para los dueños o directores involucrarse en casi todos los aspectos de las operaciones de los bancos, dañando efectivamente la administración, transparencia, utilidades y eficiencia del banco como una institución. Los que administraban los bancos se encontraban bajo presión constante por parte de los dueños, quienes en la práctica eran los que manejaban el banco. Por lo tanto, los

administradores o gerentes carecían de incentivos para conceder préstamos bajo condiciones normales, ya que no existían controles internos eficaces, como la auditoría interna, que también respondía a los intereses de los dueños.

Un fenómeno cuestionado fuertemente es el rol desempeñado por los auditores externos en el proceso de supervisión asociativa, dado que por mandato legal se les requería a los bancos someterse anualmente a una auditoría externa, cuyo reporte tuviera una opinión del capital y la situación financiera de los mismos. Desafortunadamente, esta opinión fue, en términos generales, vaga y limitada, por lo que se puede concluir que los auditores externos, al menos en el caso de Bolivia, han sido extremadamente negligentes.

Desde que el acceso al crédito fue garantizado, los banqueros tuvieron un fuerte incentivo para generar muchos negocios, no siempre viables, o adquirir los activos que el banco recibía en hipotecas bajo condiciones más favorables. En este contexto, la supervisión fue extremadamente complicada, dado que los flujos de información de los prestatarios carecían de credibilidad. Además, la escasa política crediticia permitió el incremento en los préstamos morosos, los que no siempre tenían transparencia en los balances, puesto que eran engaños fraudulentos dadas las continuas reprogramaciones de los préstamos, la concesión de nuevos préstamos para financiar el servicio de la deuda de antiguas operaciones, la creación de créditos cruzados y la aprobación de reestructuración de préstamos sin análisis de la capacidad de pago de los deudores.

Posteriormente, la falta de pago de deudas congeló la cartera crediticia de los bancos, estos activos cesaron de producir un flujo positivo, mientras las operaciones y los costos financieros continuaron produciendo flujos reales negativos. Esta situación incrementó el ciclo vicioso de nuevas pérdidas, teniendo su origen en el financiamiento de las pérdidas previas acumuladas y permitiendo que la situación se tornara en una severa iliquidez.

La insolvencia de la entidad financiera también se volvió obvia cuando los incrementos de las tasas de interés de los depósitos estaban por encima de las tasas promedio del sistema bancario. El precio mayor que el banco debía pagar por los depósitos forzó a

incrementar la tasa de interés de los préstamos y a conceder préstamos, que eran sin duda con más riesgo. Los problemas se multiplicaron cuando la entidad financiera no pudo captar depósitos del público, mucho menos del mercado interbancario y adicionalmente no tuvo acceso a financiamiento externo.

En esta situación principió el desastre en Bolivia, con entidades bancarias que mostraban problemas de iliquidez, que no eran más que manifestaciones de su obvia insolvencia.

5.11 Soluciones a la crisis del periodo de análisis (94-95)

A pesar de los avances que se han realizado en el área de regulación preventiva, aún existe la necesidad de fortalecer la estructura regulatoria, mediante modificaciones a la normativa de las actividades de intermediación financiera para evitar, en lo posible, las crisis. Para solucionar la crisis del periodo de análisis (94-95), se tomaron las medidas siguientes:

- Las entidades financieras tenían expresamente prohibido conceder préstamos a los dueños, administradores del banco o a grupos económicos que tuvieran nexos o préstamos relacionados o vinculados.
- Se asignó por mandato legal que las entidades financieras incrementaran la capitalización, mediante el incremento de la tasa de requerimientos de capital del 8 al 10 por ciento, modificando la forma en que los activos eran ponderados para la determinación del capital requerido, de manera que fuera consistente con los estándares internacionales. En este sentido, entre 1994 y 2000 el capital bancario se duplicó, pasando de \$us. 230 millones a \$us. 494 millones.
- El capital mínimo bancario requerido fue incrementado de \$us. 3.2 millones a \$us. 8.5 millones.
- Se prohibió la banca "off-shore" por las operaciones de recepción de depósitos en el territorio nacional.

- La Superintendencia tenía el poder de conducir una nueva investigación para calificar la solvencia y requerir los cambios a efectuarse en la propiedad y manejo de cada entidad financiera con una estructura deficiente de capital y que mostrara problemas recurrentes de capital. Este procedimiento también abarcaba a entidades financieras que tuvieran depósitos del público con alto riesgo para la estabilidad futura, por razones de su manejo o por deficiencias de sistemas de control interno. Para este propósito, el sistema regulatorio definió una serie de instancias que son características de situaciones consideradas como de alto riesgo.
- Si el nuevo estudio realizado recomienda un cambio en la propiedad, la entidad se podría vender mientras aún está en operaciones, para evitar la devaluación de los activos de una entidad intervenida.

Con el propósito de facilitar las fusiones, por absorción o compra de entidades financieras que presentaban problemas de liquidez o solvencia, el Estado intervino con la creación de una institución para la rehabilitación de los bancos denominada "Fondo de Fortalecimiento del Sector Productivo y Financiero" –FONDESIF-, que se realizó con la ayuda provista por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Desarrollo de Fomento.

El propósito de este fondo era restaurar la liquidez, absorber la porción de la cartera de poca calidad y expandir el capital de las entidades de intermediación financiera, lo que significaba las operaciones siguientes:

- Préstamos de capital subordinado.
- Préstamos para liquidez.
- Compra de activos con o sin acuerdo de recompra.

Al 30 de junio de 1998, el FONDESIF había aprobado cinco planes y había llevado a cabo operaciones por un total de \$us. 176.6 millones. Sin embargo, la cartera recuperada en el proceso todavía era baja, se estimó que las pérdidas equivaldrían al 4

por ciento del PIB, como resultado de la liquidación de tres entidades que no fueron rehabilitadas por el FONDESIF y cuatro que recibieron apoyo de éste.

La creación del FONDESIF ayudó a restaurar la confianza del público en el sistema financiero, facilitó la capitalización, fortaleció a las entidades financieras y promovió procesos de reestructuración administrativa en aquellos bancos que obtuvieron recursos del Fondo. En este contexto, con la contribución externa relevante, los cambios que se realizaron en la propiedad y estructura administrativa fueron los siguientes:

- Se dieron pasos para facilitar la venta del 100 por ciento del Banco Hipotecario Nacional (BHN), como un paquete al Citibank, que se volvió dueño de todas las acciones del capital.
- El Banco de Crédito, compró el Banco La Paz (BLP), con capital peruano y subsecuentemente, una porción significativa de cartera y de depósitos del BBA. El manejo de la otra parte de la cartera del BBA fue transferido al Banco Mercantil, el cual era propiedad de un grupo financiero boliviano.
- Situación similar ocurrió con la capitalización y el fortalecimiento del Banco de la Unión (BUN), el cual involucró la transferencia del 29 por ciento de las acciones de capital a un grupo chileno.

El Banco BIDESSA, que solicitó asistencia financiera al FONDESIF, no cumplió con los requerimientos impuestos por éste, y en consecuencia fue liquidado.

A través de esta política de rehabilitación bancaria fue posible:

- Fortalecer la confianza en el sistema financiero.
- Mantener la estabilidad del sistema de pagos.
- Minimizar el costo del Estado comparado con los costos de la liquidación forzosa.
- Mantener el flujo de financiamiento a los clientes de las entidades.
- Proteger e incrementar el ahorro de la comunidad.
- Minimizar la propagación del pánico entre los ahorrantes.

Como un principio básico, el apoyo financiero concedido por el gobierno no debe beneficiar a los malos banqueros, el personal administrativo debe ser reemplazado completamente y además, se debe efectuar procesos judiciales por fraude contra los principales accionistas y ejecutivos, que eventualmente les priven de la libertad.

Desafortunadamente, como resultado de defectos en el sistema de justicia (corrupción), muchos de ellos quedaron en libertad después de dos años, a excepción del principal accionista en el IBC. Sin embargo, el proceso judicial continuó y se dio dos decisiones favorables a la Superintendencia de Bancos: el primer expediente contra la entidad "off-shore" IBC y el segundo, contra los accionistas del Banco Sur.

5.12 De La Banca Estatal a los Fondos Financieros Privados

Con la liquidación de Las Bancas Estatales en la década de los 90 y el cambio de modelo económico, se definió otra orientación a que el sector privado debía ser el único encargado de asignar el crédito, y haber eliminado su función de intermediario financiero directo con los prestatarios del sector privado. Surgió la preocupación respecto a una menor provisión de servicios, debido a la amplia red de sucursales con las que contaban los bancos estatales, y en cuanto a la atención a la población ubicada en el sector rural y de bajos ingresos. Al respecto se debe recordar, que tampoco la banca estatal atendió adecuadamente estos sectores, no obstante su función de fomento, en general se concentró básicamente en la industria mediana y grande.

Las iniciativas privadas encontraron un nicho de mercado en la actividad informal, producto del caos económico a principios de los años ochenta. Inicialmente, antes de la eliminación de la participación del Estado en la intermediación financiera, surgieron instituciones sin fines de lucro, nacionales o extranjeras financiadas con fondos del Estado o de la cooperación externa. Al respecto, Godofredo Sandoval en su libro "Las ONG y los Caminos del Desarrollo" de 1992, indica que entre 1960 y 1980 se formaron alrededor de 100 ONG (Organismos No Gubernamentales), mientras que entre 1980 y 1992 se da creación a más de 400 de estas entidades, habiendo sido éstas las primeras en ofrecer pequeños créditos para incentivar la producción y el comercio,

claros ejemplos constituyen: FADES, FUNDES, IDEPRO, FONDECO, ANED, SARTAWI, FIE, PROCREDITO y PRODEM.

Estas experiencias, demostraron que aquellos sectores de la población que eran considerados no atractivos para el sector privado, podrían ser alternativas rentables si eran adecuadamente enfocadas.

Con la eliminación de la banca estatal, las entidades de intermediación financiera privadas recién entonces pudieron desarrollarse de una manera competitiva, debido a que las políticas proteccionistas del estado, ya no constituían una competencia desleal para la intermediación financiera privada y estaban dadas las condiciones para que nuevos intermediarios financieros formales, se sintieran incentivados para ingresar al mercado, especialmente en el caso de las microfinanzas.

A esto debe agregarse otro elemento significativamente importante, la independencia y capacidad de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (hoy ASFI), para contribuir de manera adecuada a la generación de un marco regulatorio conveniente para un sano desarrollo de la actividad de intermediación financiera. En este sentido, debe destacarse la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras en abril de 1993, que introduce nuevos principios con relación a las funciones de regulación y supervisión, que establece los nuevos lineamientos de regulación prudencial para la actividad de intermediación financiera y consolida a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras como órgano de regulación y supervisión, incluyendo su independencia económica y técnica.

En lo que se refiere al desarrollo de las microfinanzas, se observa la formalización de entidades microfinancieras. La primera experiencia es la de PRODEM que en 1992 constituye el Banco Solidario S.A. con la participación también de inversores privados nacionales en un 30%. En este sentido, con el objeto de promover que las ONG financieras se formalicen, el gobierno emitió diversas disposiciones legales con el fin de identificar el tipo institucional adecuado para llevar adelante la actividad microfinanciera; las primeras, referidas a la creación de casas bancarias y después a Bancos Departamentales con la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras de

1993, lo que posteriormente fue la base para la creación de los Fondos Financieros Privados, mediante Decreto Supremo N° 24000 de 12 de abril de 1995, actualmente vigente, el cual sienta las bases para la creación, organización y funcionamiento de dichas entidades como sociedades anónimas especializadas en la intermediación de recursos hacia pequeños prestatarios y microempresarios, generando la posibilidad de que las principales ONG especializadas en este tipo de operaciones, cumplan con sus objetivos a través de la conformación de sociedades con capital de riesgo, facultadas a captar depósitos y sujetas al control de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

Los Fondos Financieros Privados conjuntamente con las Cooperativas de Ahorro y Crédito existentes, fueron precisamente las entidades que otorgarían servicios financieros a un sector antes desatendido, el de los pequeños prestatarios, mediante la canalización de recursos captados del público y del Estado. Se debe notar que entre 1995 y 1996, fueron autorizados tres fondos financieros privados, de los cuales uno de ellos se originó en la experiencia de un Organismo No Gubernamental. Posteriormente entre 1997 y 2002, fueron ingresando al sistema financiero una por año, otras cinco entidades de las cuales tres provienen de las ONG y las restantes dos de otros capitales privados.

Con relación al cierre de bancos estatales y el desarrollo de las microfinanzas, una monografía de Jacques Trigo Loubiere, Patricia Lee Devaney y Elisabeth Rhyne, concluye que "El antiguo modelo se apoyaba en bancos estatales para cumplir funciones especialmente importantes en la economía, particularmente funciones que eran vistas como no rentables para instituciones financieras comerciales. En la mayoría de los países, estos bancos eran extremadamente ineficientes, a menudo presentaban pérdidas recurrentes enormes, las cuales forzaban al gobierno a recapitalizarlos con recursos del Estado. Adicionalmente, estos bancos otorgaron créditos a tasas de subsidio a clientes privilegiados, distorsionando el mercado de créditos, erosionando la cultura de crédito y desincentivando el ingreso de operadores comerciales. En el peor de los casos, estos intermediarios prestaban a grupos de poder del gobierno de turno o usaban los créditos como una herramienta de campaña política. Los bancos estatales no eran supervisados adecuadamente por las autoridades (debido a la dificultad interna de un brazo del gobierno supervisando a otro brazo), lo cual ha tenido implicaciones

sobre el estado y fortaleza de las agencias supervisoras, como en la competitividad del mercado crediticio.

Si bien la eliminación de las entidades bancarias estatales dejó una brecha en la oferta de servicios financieros a ciertos sectores, especialmente -en la agricultura, también dejó campo abierto para el ingreso de entidades microfinancieras.

En los siguientes años al cierre de las entidades bancarias estatales, se observó una tendencia ascendente de las colocaciones y captaciones; en 1998, año en el que alcanzó el pico más alto, la cartera registró un volumen 3.4 veces las colocaciones registradas en 1991, en tanto que las captaciones en el mismo periodo crecieron en 466%.

La cobertura geográfica de los servicios financieros, fue un factor de preocupación cuando se determinó el cierre de las entidades bancarias estatales. Sin embargo, debido a que se dieron las condiciones para el desarrollo de iniciativas privadas se observó una significativa ampliación de la cobertura geográfica de los servicios financieros desde entonces. En 1990 existían 254 oficinas financieras, entre sucursales y agencias urbanas o rurales, en tanto el año 2000, el número de oficinas subió a 562.

Definitivamente las actividades bancarias y no bancarias, reflejaron un importante crecimiento, habiendo contribuido de manera importante el ingreso de los Fondos Financieros Privados al mercado. El número de oficinas al 31 de diciembre de 2003 disminuyó a 498; especialmente como consecuencia de la racionalización de gastos por parte de las entidades bancarias, en tanto que en el caso de las entidades no bancarias la cobertura es aún más amplia.

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.

VI. PROPUESTA

En función del desarrollo del presente Proyecto de Grado, se ha llegado a formular las siguientes propuestas:

6.1 Desarrollo del sector financiero y económico

La creación de la banca estatal en Bolivia en los períodos populistas, con una banca privada en ese entonces aún incipiente, obedeció al objetivo principal de lograr un mayor desarrollo económico a través de un control absoluto de la economía y mediante el estímulo de la inversión pública hacia sectores considerados estratégicos como la minería y la agricultura. Este estímulo, incluía aspectos paternalistas como la canalización de recursos a tasas de interés subvencionadas, menores aranceles y exenciones tributarias y una participación directa en las decisiones de las entidades bancarias estatales.

Las pérdidas incurridas por la banca estatal debido a la difícil recuperación de su cartera, llevaron a concluir que la asignación de recursos financieros fue dirigida a sectores de la economía con baja productividad y eficiencia. En este sentido, se debe notar que esta situación fue inducida en parte por el grado de especialización de los bancos estatales, como del Banco Minero (BAMIN) y del Banco Agrícola (BAB), en épocas en que los precios internacionales de los minerales o productos agrícolas no eran favorables. Estos Bancos Estatales por decisiones de política gubernamental, continuaron financiando sus operaciones, dado que no contaban con la autonomía necesaria ni la flexibilidad suficiente, debido a su carácter de creación, para poder financiar a otros sectores viables en ese momento, lo cual se tradujo en una dilapidación de recursos financieros, generando lamentablemente déficit fiscal al estado y limitó el desarrollo económico del país en el largo plazo.

Los resultados hablan por sí mismos, tanto debido al enfoque paternalista de los gobiernos populistas, como al inadecuado desempeño de la banca estatal de ese periodo. Sumado a otros aspectos como la injerencia política, la mala gestión, la deficiente asignación del crédito, los elevados costos de operación, y una función supervisora debilitada, provocaron el estancamiento del sector financiero y no

permitieron el desarrollo económico, por lo que no se cumplió con el objetivo planteado en la creación de los bancos estatales.

6.2 Objetivos de creación

En teoría y conforme a experiencias de mayor éxito, los objetivos de creación de la banca de desarrollo, no deberían estar enfocados a un sector específico, sino a un problema económico, producto de determinadas imperfecciones del mercado claramente identificadas y justificadas.

Desde su origen la creación del Banco Minero (BAMIN) y el Banco Agrícola (BAB), estuvo dirigida a sectores específicos, lo cual como se menciona, ha incidido en una peligrosa concentración del riesgo y ha sido otra causal para el deterioro de la cartera en épocas de crisis de los dos sectores financiados.

Por otra parte, se otorgaron funciones y atribuciones no compatibles con la actividad de intermediación financiera, referidas a la comercialización de insumos (semillas, ganado, etc.), acopio de productos (minerales, lana, goma.etc), maquinaria, entre otros.

Esta particularidad de funciones ha constituido también una fuente de corrupción, ya que se observaron compras de bienes con sobreprecios o que ya no eran económicamente útiles.

6.3 Autonomía y gobernabilidad

Entre los factores considerados claves que distintos investigadores han encontrado, la banca estatal sostenible, debería contar con un adecuado gobierno corporativo; es decir independencia de criterio de los niveles de decisión, así como la existencia de un adecuado sistema de control interno y externo, precondition que tampoco se cumplió en el caso boliviano.

Se observó lamentablemente el carácter sumamente politizado de las actividades de la banca estatal, dado que los distintos gobiernos de turno actuaron en función de las demandas de diferentes sectores, con diversos intereses, adoptando medidas destinadas a mantener el respaldo político. Distintos gobiernos populistas utilizaron la

banca estatal vía decretos supremos, para otorgar avales y créditos a empresas privadas inviables, sin suficiente capacidad de pago ni garantías, con lo cual se demuestra que las decisiones crediticias no obedecían a criterios de prudencia, y que los directores y ejecutivos no contaban con la autonomía necesaria para gestionar adecuadamente dichas entidades.

Además debe agregarse, que la designación de la planta de ejecutivos de la banca estatal, obedecía a intereses políticos del gobierno en ejercicio, a quienes se debía y que existía un alto grado de sindicalización dentro de las entidades estatales, lo que no permitía el funcionamiento de un adecuado gobierno corporativo.

6.4 Opciones de una banca de desarrollo pública

De implementarse una banca de desarrollo pública, esta para que tenga un eficaz desempeño e impacto positivo, se debería edificar sobre la base de una serie de condiciones para las operaciones financieras, como el de construir una sólida estructura transparente en las relaciones entre los bancos de desarrollo y el gobierno, a fin de evitar interferencias políticas y asegurar una adecuada autonomía en la gestión de dichas instituciones, para lo cual sería necesario que el régimen legal y estatutario permita actuar con independencia de juicio a sus autoridades y gestores, que deberán ser designados sobre la base de criterios profesionales y no políticos. Entre esas condiciones económico legales, citaremos a los siguientes:

- Estabilidad macroeconómica.
- Economía abierta.
- Competitividad del sector apoyado.
- Cultura del repago.
- Esquema regulatorio y legal adecuado.
- Sistema judicial eficiente y efectivo.
- Regulación, Supervisión y Control.
- Funcionamiento de mercados privados.

6.4.1 Estabilidad Macroeconómica

La condición más amplia es de un marco de estabilidad macroeconómica. Bajo unas condiciones inestables, ni la banca pública ni la banca privada pueden operar. Deben existir, plenas garantías jurídicas y económicas para la inversión y la ganancia.

6.4.2 Economía Abierta

Es fundamental que la economía del país debe abrirse, en el sentido de que los objetos de financiamiento deben estar sujetos a la competencia internacional, de lo contrario, se estaría protegiendo una industria ineficiente dentro del país, que podría producir empleo y beneficios a corto plazo, pero a largo plazo costará mucho más dinero al Estado que financiar otro tipo de actividades más rentables o más eficientes o dedicar los recursos a inversiones sociales.

6.4.3 El sector apoyado debe ser competitivo

El sector apoyado debe ser competitivo, de lo contrario se apoyaría una asignación ineficiente de recursos, que tarde o temprano va a conducir a operaciones de rescate o quiebra con elevados costos para el país. Apoyar proyectos ineficientes conduce al despilfarro de recursos, y el hecho de que sean recursos públicos no justifica su asignación equivocada.

6.4.4 Cultura del Repago

Tiene que haber una cultura de repago, venciendo de una vez por todas aquella idea de que si el dinero es público no hay que repagarlo. Todavía existe en nuestro país, la idea de que al ser el dinero público se puede entender como una transferencia el gobierno al sector y por ende no tiene que repagarlo. No deben existir amnistías al pago de créditos, creando lo que se denomina un riesgo moral, lo cual conduce a crear un círculo vicioso de no pago. Hay que salir de ese círculo y crear un círculo virtuoso a través de la cultura del repago.

6.4.5 Esquema Regulatorio y Legal adecuado

El esquema regulatorio y el marco legal, deben ser conducentes a la intermediación financiera, con un sistema judicial eficiente y efectivo. Una de las razones más importantes por las cuales la banca privada es renuente a prestar es porque el sistema de derechos de propiedad, de derechos de los acreedores y de ejecución de quiebras del país es poco serio.

El otorgar bienes en garantía es muy complejo, y sin embargo en caso de cesación de pagos es prácticamente imposible. Los cortes son importantes en recuperar esa garantía y recuperarla puede tardar varios años a un elevado costo. El facilitar ese proceso de quiebra en el marco de la ley, puede posibilitar que los bancos estarán más dispuestos a prestar.

6.4.6 Regulación, Supervisión y Control

Para que la banca estatal opere, se debe tener una regulación, supervisión y control bancarios efectivos. La banca pública debe jugar con las mismas reglas que la banca privada y estar sujeta a la misma supervisión y consecuencias de sus acciones. Ello contribuirá a una asignación eficiente de recursos y al desarrollo armónico del sistema financiero. En los casos en que esto no ocurra, se observa un deterioro progresivo de las finanzas de los bancos de desarrollo con la consecuente necesidad de la costosa intervención del Estado y su impacto sobre las finanzas públicas.

6.4.7 Funcionamiento de Mercados Privados

La operatoria de la banca estatal será tanto más efectiva cuanto más opere en mercados organizados y donde las transacciones tanto financieras como reales se efectúan a través de mercados competitivos, donde fluye la información y los recursos tienen libertad de movimiento.

6.5 Papel de la Banca de Desarrollo

Los Bancos Estatales de Desarrollo, tienen que estimular la acumulación de capital. Ser más eficientes que los bancos comerciales. En lo posible mantienen su independencia con relación al gobierno central. Sus objetivos deben concentrarse en la intermediación financiera y de la acumulación de capital.

Estos bancos deberían contribuir al desarrollo económico, en particular a los sectores estratégicos de la economía (minería, hidrocarburos, agricultura en el caso boliviano), en condiciones de eficiencia económica y sostenible en el tiempo. En un marco y en un entorno económico y político mucho más favorable que el que persiste hoy en Bolivia.

6.6 El contexto de la Banca de Desarrollo

El actual sistema financiero y en particular la banca privada, tiene una relación directa con el sector urbano y las empresas. Sin embargo varios sectores no tienen acceso al crédito, en particular los más vulnerables, pese a la actividad de los Bancos de Microcréditos. La banca privada no interviene por el riesgo, y por la no factibilidad de recuperación de la inversión y la obtención de una necesaria ganancia.

Es en esos sectores donde debería intervenir La Banca Estatal, bajo otras condiciones, generando ventajas competitivas que deben desarrollarse en el mediano y largo plazo, con un sólido apoyo público municipal y del gobierno central. Es decir generar cadenas productivas con rentabilidad.

De replantarse la vigencia de la banca estatal, esta debe ser eficiente y efectiva, el entorno institucional debe basarse en políticas públicas internamente consistentes. La banca pública no debería depender de recursos donados del Estado, sólo el capital debería ser del Estado. El endeudamiento debería ser obtenido internacionalmente o del mercado financiero local, sin garantía del Estado.

Los proyectos financiados por la banca estatal deben ser rentables por sí mismos, sin subsidios. La gerencia debe ser absolutamente profesional con independencia política. El esquema de apoyo debe ser concebido como una solución a problemas temporales

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones

Entre las principales conclusiones del presente Proyecto de Grado, mencionaremos a las siguientes:

- La experiencia de los años críticos de regímenes populistas en Bolivia (70 y 80), nos dan evidencias objetivas de que la banca de propiedad estatal no ha sido el instrumento adecuado para lograr el desarrollo del sector financiero y económico en nuestra nación. La banca estatal generó pérdidas significativas para el Estado en muchos casos irreversibles.
- Si se replantea la creación nuevamente de la banca estatal, la participación del Estado debe estar enmarcada en condiciones de eficiencia económica sin estrangular las contribuciones positivas de la banca privada. No se deberían financiar proyectos no viables o con subsidios en las tasas de interés.
- De implementarse nuevamente la banca estatal, el marco regulatorio debe ajustarse y ser prudencial acorde con las mejores prácticas vigentes. Las normas y regulación aplicables a la banca de desarrollo, deben ser las mismas que regulan la actividad de intermediación financiera privada.

7.2 Recomendaciones

- Existen evidencias de que la banca de propiedad estatal no ha sido el vehículo apropiado para lograr el desarrollo del sector financiero y crecimiento económico, y el caso boliviano no ha sido la excepción.
- La actuación de la banca estatal en el caso boliviano, ha resultado en:
 - ✓ Una menor participación de los agentes financieros privados, y por ende en un menor volumen de crédito privado y menor desarrollo del mercado de valores.

- ✓ Pérdidas significativas para el estado, producto de la ineficiencia de la gestión e interferencia política en la asignación de recursos.
- ✓ La participación estatal en el capital de entidades en crisis, está justificada sólo en el caso de que esté en riesgo la estabilidad del sistema financiero.
- Deben darse condiciones para que exista un marco regulatorio prudente, acorde con las mejores prácticas vigentes.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE). "La Banca de Desarrollo frente a las Normas Prudenciales de Solvencia." Ed. ALIDE, Perú".
- BERNAL T. 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.
- 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, Mexico.
- 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 Mc. 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 Mc. Graw Hill.
- 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 RODRIGUEZ, Carlos J. “Código de Comercio comentado y leyes complementarias”. Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina. 1972.

