

LXXV AÑOS

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA EN BOLIVIA



1980 - 2003

LXXV AÑOS

REGULACION Y SUPERVISION
FINANCIERA EN BOLIVIA



1980 - 2003

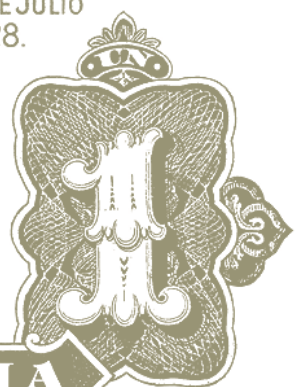
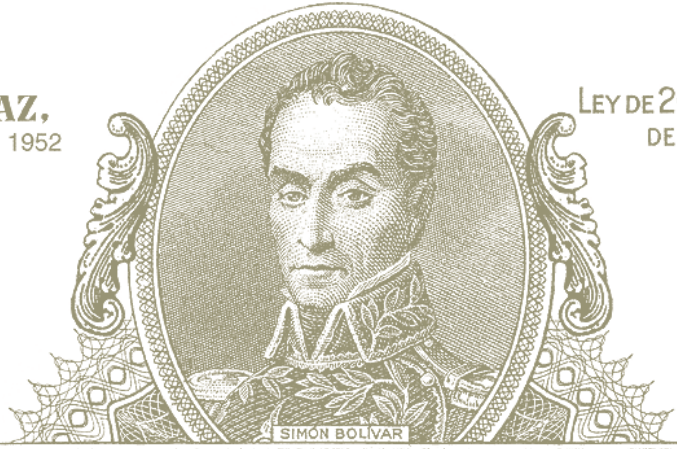
LXXV AÑOS

REGULACION Y SUPERVISION
FINANCIERA EN BOLIVIA

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS
Y ENTIDADES FINANCIERAS

LA PAZ,
EMISIÓN 1952

LEY DE 20 DE JULIO
DE 1928.



REPÚBLICA DE BOLIVIA

PAGAR AL PORTADOR A LA VISTA

[Signature]
CONTADOR

[Signature]
SUPERINTENDENTE DE BANCOS

[Signature]
GERENTE GENERAL

UN BOLIVIANO
EN ORO O GIROS-ORO

Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN FINANCIERA EN BOLIVIA
PERIODO 1980 - 2003

Primera Edición 2003

Depósito Legal:

Auspiciadores: *Corporación Andina de Fomento (CAF)*
United States Agency for International Development (USAID)
- Development Alternative Inc (DAI)

Editor: *Intendencia de Estudios y Regulación*

Diseño: *Asterisco Arte y Comunicación*

Impresión: *Impresiones Quality S.R.L*

Portada: *Billete de un boliviano, emitido en 1952*
por el Banco Central de Bolivia. (recreación artística)

Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

Plaza Isabel La Católica N° 2507

Tel: (591-2) 2431919 – Fax: 2430028

Casilla 447

sbef@sbef.gov.bo

www.sbef.gov.bo

La Paz - Bolivia

PRESENTACIÓN	11
INTRODUCCIÓN	15
CONTEXTO GENERAL	23
ENTORNO ECONÓMICO	23
<i>Un mundo en transformación</i>	23
<i>La orientación de la política económica en América Latina</i>	26
<i>Vulnerabilidad y crisis financiera</i>	29
LA ACTIVIDAD DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DENTRO DEL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	34
<i>Sistema de pagos</i>	35
<i>Asimetría de información</i>	36
<i>Apalancamiento</i>	36
ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE REGULACIÓN PRUDENCIAL	37
<i>El Acuerdo de Capital de 1988 (Basilea I)</i>	38
<i>El Nuevo Acuerdo de Capital (Basilea II)</i>	38
<i>Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva</i>	40
<i>Autoevaluación y evaluación externa acerca del cumplimiento de los Principios Básicos para una Supervisión Efectiva</i>	41
ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS	47
ESFUERZOS DE HOMOGENIZACIÓN DE LA REGULACIÓN PRUDENCIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA	47
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE COMISIONES DE VALORES	48
ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SUPERVISORES DE SEGUROS	48
COMITÉ DE NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD Y COMITÉ INTERNACIONAL DE PRACTICAS DE AUDITORIA	49

EVOLUCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO	51
PERIODO 1980 - 1985	51
<i>Crisis de la hiperinflación</i>	51
<i>El fenómeno de la desdolarización</i>	57
<i>De la crisis a la estabilidad - La Nueva Política Económica</i>	59
<i>Decreto Supremo N° 21060 - 29 de agosto de 1985</i>	63
<i>Decreto Supremo N° 21660 - 10 de julio de 1987</i>	67
<i>Decreto Supremo N° 22203 - Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras</i>	73
PERIODO 1985 - 1992	78
<i>Coyuntura económica</i>	78
<i>Decreto Supremo N° 22407</i>	84
<i>Ley SAFCO</i>	86
<i>El fin de la banca estatal</i>	88
<i>Orígenes de las Microfinanzas</i>	88
<i>La Nueva Política Económica establece el escenario para las microfinanzas</i>	89
<i>Perspectivas predominantes en el pensamiento sobre el sector informal</i>	90
<i>Experimentos y modelos previos</i>	91
<i>Actividades de las ONGs financieras</i>	93
<i>Hacia la formalización de entidades microfinancieras: la experiencia de Prodem ONG y el surgimiento de BancoSol</i>	94
PERIODO 1993 - 1994	96
<i>Coyuntura económica</i>	96
<i>Promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras</i>	99
<i>Intentos de formalización de las entidades microfinancieras:</i>	
<i>Casas Bancarias y Bancos Departamentales</i>	102
<i>Los Fondos Financieros Privados</i>	104
<i>Búsqueda del tipo institucional adecuado</i>	104
<i>Decreto Supremo N° 24000</i>	106
<i>Resultados inmediatos: Formalización de las ONGs financieras</i>	107
PERIODO 1995 - 1998	108
<i>Etapas de expansión económica</i>	108
<i>Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo</i>	117
<i>Principales leyes aprobadas</i>	121
<i>Ley del Banco Central de Bolivia</i>	121
<i>Ley de Pensiones</i>	127
<i>Ley de Propiedad y Crédito Popular</i>	128
<i>Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera</i>	131
<i>Recomposición del sistema cooperativo</i>	139
PERIODO 1999 - 2001	141
<i>Etapas de crisis económica</i>	141
<i>La banca extranjera en Bolivia</i>	148
<i>Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras</i>	150
<i>Programas iniciales de reactivación económica</i>	151
<i>Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera: modificaciones introducidas a la Ley de Bancos y Entidades Financieras</i>	155
<i>Maduración de las actividades microfinancieras</i>	166

<i>Procesos de liquidación de entidades de intermediación financiera</i>	168
<i>Antecedentes</i>	168
<i>Nuevo marco legal para el tratamiento de crisis de entidades de intermediación financiera</i>	170
<i>Regularización de entidades de intermediación financiera</i>	171
<i>Intervención de entidades de intermediación financiera</i>	172
<i>Procedimiento de solución de entidades de intermediación financiera</i>	172
<i>Liquidación forzosa judicial</i>	172
PERIODO 2002 - 2003	175
<i>De la crisis económica a la crisis política y social</i>	175
<i>Cambios en el marco institucional y normativo</i>	183
EVOLUCIÓN INTERNA DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS	193
EL DECRETO SUPREMO N° 21660, ORDENADOR DEL SISTEMA FINANCIERO Y LA RESTITUCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS	193
CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y ADMINISTRATIVA	194
<i>Leyes que fortalecen la autoridad institucional</i>	194
<i>Estructura organizacional inicial de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras a partir de su restitución</i>	195
<i>La desregulación y los ajustes organizativos</i>	196
<i>Las actuales funciones de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras</i>	198
<i>El plan estratégico institucional 2001 - 2007</i>	199
METODOLOGÍAS DE SUPERVISIÓN IN SITU Y EXTRA SITU	200
ENFOQUE DE SUPERVISIÓN PARA LAS ENTIDADES MICROFINANCIERAS	202
SISTEMAS DE INFORMACIÓN	204
<i>Central de Información de Riesgo Crediticio</i>	205
<i>Sistema de Información Financiera</i>	205
<i>Red Intranet</i>	206
<i>Página Internet</i>	206
PERSPECTIVAS PARA LA SUPERVISIÓN BANCARIA EN BOLIVIA	213
REQUERIMIENTO DE CAPITAL POR RIESGOS	214
FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO	214
SUPERVISIÓN CONSOLIDADA DE GRUPOS O CONGLOMERADOS FINANCIEROS	215
PROCESO DE SUPERVISIÓN	216
MANEJO DE ENTIDADES EN PROBLEMAS Y SOLUCIÓN DE CRISIS	217
ANEXOS	219

Transcurridos 75 años de la creación de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y especialmente en los últimos tres lustros, esta institución ha enfrentado importantes desafíos en el entorno económico-financiero del país, producto de varias crisis financieras que se tuvo que afrontar y de los cambios estructurales que se suscitaron en el sistema de intermediación financiera, en el marco legal, en las entidades que lo conforman, así como en la propia Superintendencia.

Esta publicación pretende, de una manera resumida y de la forma más objetiva posible, hacer un recuento de la evolución del sistema financiero y de la regulación y supervisión en nuestro país, a partir de la implantación de la nueva política económica, en 1985.

En la primera parte de esta publicación se establece un contexto general que incluye una exposición especializada y conceptual referida a las materias de regulación y supervisión, necesarias para introducir en este campo, a aquellos lectores no familiarizados con la temática de intermediación financiera. Este contexto parte del entorno internacional, explicando el desenvolvimiento del sector en Latinoamérica permitiendo situar los hechos suscitados en Bolivia.

Posteriormente, se repasan los principales hechos acaecidos dentro del contexto económico-financiero nacional. Aquí, se analizan tanto aspectos coyunturales como la promulgación de leyes y decretos que, de una u otra manera, afectaron el desarrollo de la regulación y supervisión financiera.

También se describe el surgimiento y desarrollo de los nuevos agentes del mercado financiero: las entidades microfinancieras, las cuales atienden a segmentos de la población que anteriormente no tenían acceso a los servicios ofertados por la banca tradicional. Se debe tener presente que todo este proceso de desarrollo y consolidación de las actividades microfinancieras en Bolivia, al estar a la vanguardia, ha marcado hitos dentro del contexto internacional, ya que muchas de las prácticas implementadas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras tanto en materia de regulación como de supervisión de este tipo de entidades están siendo adoptadas por otros países y organismos internacionales.

En cuanto a la evolución institucional, se puede afirmar que en el campo de la supervisión, la Superintendencia se ha modernizado en las metodologías utilizadas, aplicando estrategias para cada tipo de entidad con un enfoque integral, preventivo y proactivo, visualizando como meta final el logro de una sólida supervisión basada en riesgos.

Como elemento complementario al desarrollo del proceso de supervisión, se debe enfatizar el proceso de modernización que experimentaron los sistemas de información y mecanismos de divulgación de ésta, hecho que permite dar importantes señales sobre la transparencia y la rendición de cuentas de su accionar, principio fundamental de su acción institucional.

Es también importante tener presente el progreso que ha experimentado la forma en la que se afrontaron los problemas de las entidades en crisis; evolucionando desde procedimientos de liquidación, con sus secuelas traumáticas, pasando por mecanismos de intervención y venta forzosa; hasta llegar a los procedimientos de regularización, solución, fusión y transformación de lo que hoy se dispone, los cuales además de sustentar el principio de preservar los depósitos del público, son mucho más expeditos y ayudan a mantener el sistema de pagos.

La última parte de esta publicación examina panorámicamente, algunos de los más importantes retos que deberá enfrentar el sistema financiero en el corto y mediano plazo.

Finalizo esta presentación, reiterando mi agradecimiento y reconocimiento a los funcionarios de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, quienes han contribuido en la redacción y edición de este libro así como a todos aquellos que con su trabajo y entrega, han logrado situar a esta Superintendencia entre una de las más reconocidas de Latinoamérica, demostrando un gran espíritu de servicio y un alto grado de profesionalismo en el desempeño de sus labores. Asimismo, expreso mi gratitud a la Corporación Andina de Fomento (CAF) y al Programa de Alternativas para el Desarrollo (DAI) de USAID, por su colaboración para la publicación de este libro.

Dr. Fernando Calvo Unzueta
Superintendente de Bancos
y Entidades Financieras



Presidencia de la República
BOLIVIA

Resolución Suprema 221860
La Paz, 4 JUL. 2003

Vistos y Considerando:

Que la condecoración de la **Orden Nacional del Cóndor de los Andes**, fue creada por **Decreto Supremo de 18 de abril de 1925**, elevado a la categoría de **Ley** por la de **10 de octubre de 1941** y complementada por la **Ley 1762 de 5 de marzo de 1997**, para distinguir y recompensar eminentes servicios prestados a la Nación;

Que el **Consejo de la Orden**, habiendo considerado el informe de méritos correspondiente en fecha 2 de julio del año 2003, ha resuelto otorgar la referida distinción en el Grado de **OFICIAL**, a la **Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia**, en celebración de sus setenta y cinco años de labor de regulación y supervisión del sistema financiero nacional, que coadyuva al desarrollo integral del país.

SE RESUELVE:

Conferir la Condecoración de la **ORDEN NACIONAL DEL CÓNDOR DE LOS ANDES**, en el Grado de **OFICIAL**, a la **Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia**.

Regístrese, comuníquese y archívese.

FDO. GONZALO SÁNCHEZ DE LOZADA
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA

Fdo. Carlos Saavedra Bruno
MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES Y CULTO

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL



Norberto Vargas Cruz
DIRECTOR DE ARCHIVO GENERAL
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA



Condecoración
Condor de los Andes
otorgada
a la Superintendencia
de Bancos y Entidades
Financieras (julio 2003)



Misión Kemmerer

La primera Ley de Bancos fue dictada el 30 de septiembre de 1890, durante el gobierno de Aniceto Arce¹, y en ella se establecen las normas a las que deben sujetarse los bancos, como los artículos 25 y 26 que establecen el derecho de corregir los abusos que pudieran cometer los bancos en el giro de sus negocios, encargando dicha tarea a un Inspector General con facultades para ordenar comprobaciones del estado real de sus operaciones.

Bajo esta figura, el control del Estado quedaba bajo responsabilidad del Ministerio de Hacienda; posteriormente, en 1928, la Superintendencia de Bancos vino a sustituir lo que fuera la Inspección General de Bancos.

En períodos anteriores, por ejemplo desde 1871 hasta 1890, aunque de forma muy rudimentaria, se ejercía control sobre las entidades bancarias y de crédito autorizadas, a través de un Delegado-Inspector designado y caucionado por el gobierno.

El 11 de julio de 1928, se promulga la Ley General de Bancos como resultado del trabajo realizado por la misión a cargo del experto en moneda, banca y crédito público, Edwin Walter Kemmerer, contratado por el gobierno de Dn. Hernando Siles Reyes, en cuyo período de gobierno se modernizó el sistema financiero nacional, promulgando además las leyes del Banco Central,

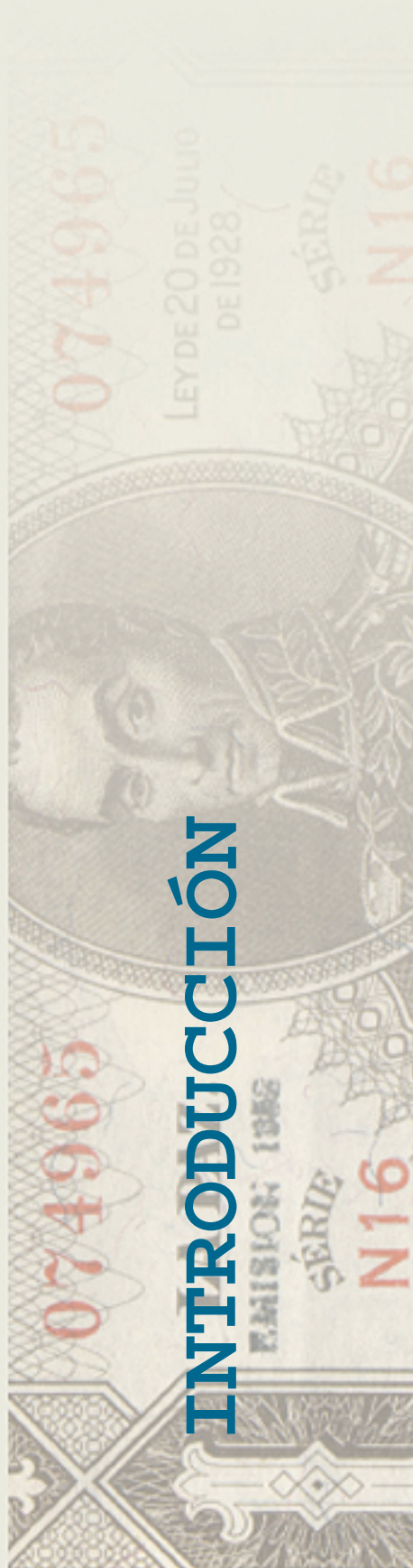
de Presupuesto, de creación de la Contraloría y la de Aduanas.

La misión, que llegó en marzo de 1927, estaba conformada por siete expertos en materia bancaria, fiscal y tributaria quienes elaboraron los proyectos de Ley, recomendando reformas para la administración de la banca central, banca general, presupuesto, tesoro, contraloría, impuestos sobre ingresos, propiedad y minería, aduanas y crédito público.

En la exposición de motivos del anteproyecto de la Ley General de Bancos², la misión reconoció que el sector bancario se concentraba en manos de muy pocos bancos, rigiéndose cada uno por sus propias leyes y estatutos; ante lo cual recomendaba que todos debieran ser regidos por una sola Ley aplicada de forma general para evitar la competencia desigual. La Misión Kemmerer aludió al carácter público del sistema financiero reconociendo que el cliente depositante se constituye en parte interesada cuyos depósitos deben ser resguardados, para lo cual debe velarse por una correcta administración de los bancos.

1 Iñiguez de Salinas, Elizabeth. "Apuntes Históricos del Banco Central de Bolivia e Instituciones Conexas". 1982. Pag. 262.

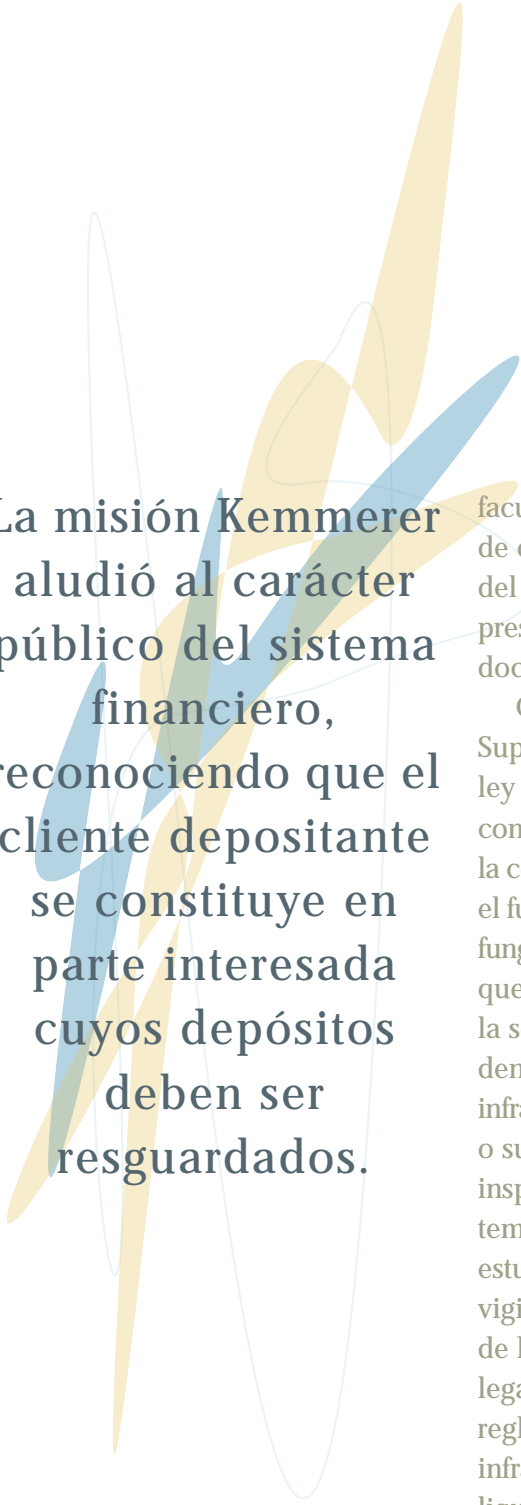
2 Gómez García, René y Flores Darío Rubén, "La Banca Nacional". 1962. Pag. 104.



La Ley General de Bancos crea la Superintendencia de Bancos, como un Departamento del Ministerio de Hacienda, con las funciones de hacer cumplir las leyes y decretos reglamentarios a bancos, vigilar e intervenir en la emisión e incineración de billetes de banco igual que de las letras hipotecarias, emitidas por bancos hipotecarios y por secciones hipotecarias de bancos comerciales.

La Ley disponía que la Superintendencia examinara todos los bancos que operaban en el territorio de la República, sin previo aviso, por lo menos una vez al año; esta fiscalización podía alcanzar a las sucursales extranjeras de cualquier banco nacional boliviano. En cada examen, debía investigarse los recursos del banco; el monto y carácter de sus reservas; sus cuentas con otros bancos dentro y fuera del país; el carácter de sus préstamos, descuentos y otros adelantos, y el de los títulos fiduciarios que poseía o conservaba como garantía colateral; el método de manejo de sus negocios; las actividades de sus directores; la seguridad y prudencia de su administración; y el cumplimiento de todas las disposiciones de la Ley en lo concerniente a la administración de sus negocios.

Para efectos de la ley, el Superintendente y demás funcionarios de la Superintendencia, se constituían en notarios de la República y tenían facultad para exigir testimonio jurado de cualquier persona a quien considerasen necesario examinar en el curso de las investigaciones, así como también se les otorgaba la



La misión Kemmerer aludió al carácter público del sistema financiero, reconociendo que el cliente depositante se constituye en parte interesada cuyos depósitos deben ser resguardados.

facultad de citar y exigir la presencia de cualquier persona para el efecto del testimonio jurado así como la presentación de cualquier libro o documento.

Otras funciones de la Superintendencia, contenidas en la ley eran presentar un informe anual conteniendo un estado sumario sobre la condición de cada banco; autorizar el funcionamiento de nuevos bancos; fungir como depositario de la garantía que debían prestar los bancos para la seguridad de sus operaciones; denunciar al Ministerio Público las infracciones cometidas por un banco o sus miembros; realizar las inspecciones a los bancos en forma temporal o permanente, siendo sus estudios e informes confidenciales; vigilar los requerimientos de capital de los bancos; computar los encajes legales determinados mediante reglamento y multar a los bancos infractores; tener a su cargo la liquidación de bancos, en sus dos formas: voluntaria y forzosa.

En cuanto a los tipos de entidades bancarias, la Ley General de Bancos de 1928, distingue entre bancos comerciales, hipotecarios y de ahorro, cada uno con distintos propósitos, exigencias mínimas de capital y límites crediticios. Esta diferenciación delimitaba las actividades de cada uno, de acuerdo con su giro de negocio bancario. Los bancos extranjeros que operaban en el país quedaban sujetos a las mismas disposiciones bancarias de su ramo.

Requerimientos de encaje legal (1929 1955)

DISPOSICIONES	Depósitos a la vista	Depósitos a plazo
Ley de 11.07.1928	20%	10%
DS de 12.02.1943	10%	10%
DS. 255 de 30.09.1945	30%-40%	15%-20%
DS de 08.06.1946	25%	15%
DS de 18.10.1946	20%	10%
DS 1003 de 02.01.1948	15%	7%
DS 1985 de 08.04.1950	20%	10%
DS 3403 de 14.05.1953	20%	10%
DS 4213 de 27.10.1955	40%	40%

Fuente: "La Banca Nacional"

Durante la primera década de vida de la Superintendencia, el sistema financiero estaba conformado por dos bancos comerciales: "*Nacional de Bolivia*" fundado en 1872 y Mercantil fundado en 1905; dos bancos hipotecarios: "*Hipotecario Nacional*" fundado en 1899 y "*Crédito Hipotecario de Bolivia*" fundado en 1869; y un banco extranjero: "*Banco Transatlántico Alemán*", el cual es obligado a cerrar sus operaciones en Bolivia en 1930, por no poder cumplir con los nuevos requerimientos establecidos en la Ley. Posteriormente, en 1936 se estableció el "*Banco Minero de Bolivia*", de capital mixto, dedicado al fomento de la minería, cooperación a la minería pequeña y para la creación de almacenes de abastecimiento, de herramientas, maquinarias y artículos de mayor consumo. En 1939, el Presidente Busch decretó su estatización³.

En 1942, debido a los nexos comerciales que históricamente vinculan a Bolivia y Perú, el "*Banco Popular del Perú*" establece una sucursal en la ciudad de La Paz como el primer banco extranjero autorizado desde la vigencia de la Ley de 1928. Asimismo, a efecto de fomentar el desarrollo agrícola, en el mismo año, se establece el "*Banco Agrícola de Bolivia*".

En julio de 1943, en virtud a la creciente actividad bancaria en el país se establece la Cámara de Compensación de Cheques a cargo del Banco Central de Bolivia.

La creciente oferta monetaria entre 1931 y 1952, hizo necesaria la modificación en varias oportunidades de los requerimientos de encaje legal.

Un aspecto que caracterizó a la política monetaria de la época fue el incremento de la oferta monetaria que, desde 1931, con un circulante de 27 millones de bolivianos llegó en 1952 a 6,200 millones generando una tendencia inflacionaria doméstica⁴.

En virtud a esta tendencia creciente de la base monetaria, se observan una serie de modificaciones de los requerimientos de encaje legal como medidas prudenciales destinadas a mantener saldos exigibles a la vista, para cubrir retiros no previstos de depósitos y, de forma indirecta, como instrumento para controlar el límite crediticio bancario. Durante este periodo, la Superintendencia de Bancos es la encargada de realizar el cómputo del requerimiento de encaje legal de las entidades bancarias, en tanto que su fijación es de responsabilidad del Ministerio de Hacienda. En el recuadro se muestran los porcentajes de encajes mínimos que, desde 1928 hasta mediados de los años 50, debían mantener las entidades bancarias, por tipo de cuenta, en el Banco Central de Bolivia⁵:

³ El anexo N° 1 presenta un gráfico que resume la historia del sistema bancario desde 1928 hasta 2003.

⁴ Drake, Paul. "The Money Doctor in the Andes". 1989. Pag. 211.

⁵ Gómez García, René. "La Banca Nacional". 1962. Pag. 233.

Asimismo, por instrucciones del Consejo Nacional de Estabilización Monetaria, la Superintendencia de Bancos emitió la Circular 61/58 de 27 de julio de 1958, que establecía en 30 millones de bolivianos el límite para créditos comerciales y en 100 millones de bolivianos para los créditos industriales; todo ello con el afán de controlar la estabilidad monetaria.

La liquidación de bancos es un aspecto en el cual el Estado toma un rol más proactivo proponiendo soluciones hasta entonces no previstas en la ley de 1928. En este sentido, el Decreto Supremo N° 2718 de 19 de septiembre de 1951 determinó prohibir la clausura de los bancos comerciales existentes en el país, debido a la importancia del sector bancario como factor productivo en la economía. Adicionalmente, en el caso de que una entidad incurriera en causales de liquidación, la Superintendencia debía realizar un estudio previo, remitiéndolo a consideración del directorio del Banco Central, para que, conjuntamente, analicen el caso y acuerden si la liquidación es indefectible, o puede ser impedida mediante aportes patrimoniales a ser financiados por el Instituto Emisor.

El modelo económico adoptado en el período que caracterizó al Estado como motor de la economía, privilegiando a sectores productivos estratégicos, al implicar cierta tolerancia con los préstamos impagos de los bancos estatales - Agrícola y Minero - ocasionaba un incremento en la mora de los créditos de desarrollo⁶.

En la década de los 50, el Estado privilegió la colocación de créditos a sectores productivos estratégicos.

En ese período, la autonomía de la Superintendencia de Bancos en la fiscalización se redujo por el surgimiento de otras dependencias del Estado con fines y objetivos similares. Así, la regulación bancaria quedó sujeta a una coordinación interinstitucional entre la Superintendencia, el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y el Consejo Nacional de Estabilización Monetaria. La Ley de 1928, se complementó con nuevas disposiciones sobre límites crediticios, liquidaciones de bancos y requerimientos de encaje que hacen a la regulación bancaria, adecuándola a la situación económica y a las realidades de la época.

Durante la década de los 50, la Superintendencia autoriza la entrada de otras entidades financieras, destacándose el establecimiento de bancos extranjeros. En 1954, el “*Banco Popular Colombo Boliviano*”, con sede principal en Bogotá - Colombia, instala una oficina central en la ciudad de La Paz con agencias en el interior del país. En 1958 se establece el “*Banco de La Nación Argentina*” y el “*Banco Do Brasil*”, como canales financieros de operaciones dedicadas a promover la industria y comercialización de productos con los mercados regionales. Asimismo, durante este periodo se autoriza la operación de dos bancos nacionales: “*Banco de Crédito, Ahorro Popular y Fideicomiso Socoinagro*” y “*Banco Boliviano*”

⁶ Campero, Eduardo. “Bolivia en el siglo XX: La formación de la Bolivia Contemporánea”. 1999. Pag. 176.

Americano”, fundados en 1955 y 1957, respectivamente.

Ampliando la cobertura de la fiscalización a las entidades auxiliares del sistema financiero, el Decreto Supremo N° 4509 de 6 de octubre de 1956, norma el funcionamiento de las casas de cambio dedicadas a la compra y venta de moneda extranjera, fijando capitales mínimos y garantías que deben acreditar ante la Superintendencia de Bancos. Debido a la inflación que caracterizó los años 50, las personas y empresas comerciales pudieron realizar operaciones de compra y venta de moneda extranjera con dichas casas de cambio a fin de mantener el valor de su capital de trabajo.

En 1959, el Directorio del “Banco Popular Colombo Boliviano” resuelve pedir a la Superintendencia de Bancos su liquidación voluntaria por la situación de insolvencia del banco, de acuerdo a lo dispuesto por el Art. 107 de la Ley General de Bancos, originándose de esta manera la salida de dicha entidad del sistema financiero boliviano.

En 1960, el “*Banco de Crédito Hipotecario de Bolivia*”, hasta entonces el banco más antiguo, es intervenido y sometido a un proceso de liquidación forzosa, debido a su precaria situación financiera, cesación de pagos y una cartera deteriorada. Se declara concluida dicha liquidación mediante Resolución de la Superintendencia de Bancos, como Juez Liquidador, el 31 de diciembre de 1960.

El Decreto Supremo N° 6213 de 12 de septiembre de 1962, autoriza el establecimiento de los bancos industriales con el fin de promover y estimular mediante asistencia financiera y técnica, la organización y desarrollo de empresas de producción. Bajo esta modalidad es autorizado a establecerse el “*Banco Industrial S.A.*”, mediante Resolución 141/63 de 20 de marzo de 1963 de la Superintendencia de Bancos, con oficina central en la ciudad de La Paz.

Durante la década del 60 son autorizados a establecerse los bancos nacionales “*Comercial e Industrial*”, “*Crédito Oruro*”, “*Cochabamba*” y “*Santa Cruz de la Sierra*”. El “*Banco de Crédito Oruro*” llega a instalarse con domicilio legal en la ciudad de Oruro el 12 de octubre de 1960. El “*Banco de Cochabamba*” es autorizado mediante Resolución SB/296/1962 de 28 de agosto de 1962 con las secciones comercial y cambios. En mayo de 1966, es autorizado a establecerse el “*Banco Santa Cruz de la Sierra*” con oficina y domicilio en la ciudad de Santa Cruz con el propósito de cooperar a la industria, comercio, la agricultura y la ganadería constituyéndose en un factor de dinamización económica para esa región.

En cuanto a los bancos extranjeros, mediante Resolución SB/7/1/65 de 12 de enero de 1965, es autorizado el Banco “*First National City Bank*” de los Estados Unidos con sede principal en la ciudad de Nueva York, para establecer una sucursal en la ciudad de La Paz.

El desenvolvimiento interno de la Superintendencia estuvo decisivamente influido por los particulares perfiles de los distintos funcionarios que a su turno les tocó dirigir dicha entidad⁷. A continuación se hacen breves referencias de algunas etapas en la vida de la Superintendencia que es conveniente remarcar.

El primer informe de labores del Superintendente correspondiente a las primeras gestiones del Órgano de Fiscalización en 1929 y 1930, fue elaborado por el Sr. E.O. Detlefsen, ciudadano norteamericano, el cual no se hizo público debido a que se inició la campaña bélica del Chaco, interrumpiéndose así el normal desenvolvimiento de las actividades administrativas del sector público.

El Dr. Armando Pacheco, Superintendente en la gestión 1935, encaró la tarea de clasificar el archivo institucional con el propósito de contar con estadísticas bancarias y una compilación de las resoluciones y circulares, las cuales vendrían a constituir las primeras publicaciones de la Superintendencia.

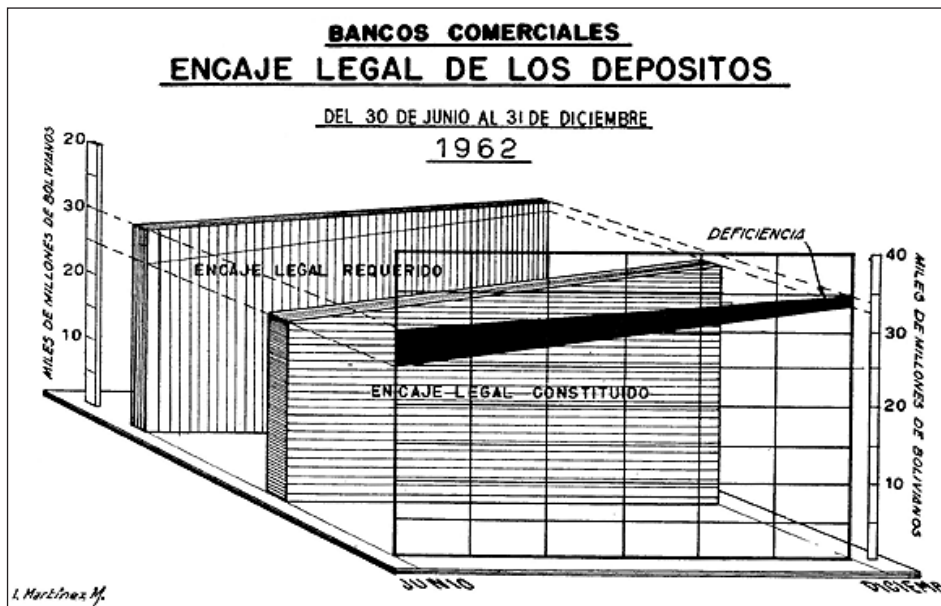
Posteriormente, en los años cuarenta, el Sr. Manuel Prudencio organizó el Departamento de Estadística de la Superintendencia. Es importante remarcar que además de hacer visitas de inspección a los bancos, también se practicaban auditorías a las Cajas de Previsión Social y a las agencias de compañías extranjeras de seguros. También se creó la Intendencia de Sociedades Anónimas, que estudiaba y controlaba el funcionamiento de dichas sociedades.

⁷ El anexo N° 2 presenta las fotografías (disponibles) y nombres de todos los señores Superintendentes que tuvieron a su cargo la conducción del Organismo Fiscalizador.

El Sr. Víctor Maldonado Arce, Superintendente en la gestión 1953-1956, resaltaba las palabras del entonces Presidente de la República Dr. Víctor Paz Estenssoro quien afirmaba: “Hay que dar a nuestra moneda un valor real y tan estable como sea posible, porque sólo así podremos encontrar una base para el incremento de la producción nacional y para que sea verdaderamente beneficiosa una política de mejoramiento en los salarios y en las demás condiciones de vida de los trabajadores”.

De esta forma, se contextualiza la principal preocupación de esos momentos, al señalar que los bancos de fomento no han cumplido sus objetivos; los bancos hipotecarios más bien operan como comerciales, y éstos últimos, se veían afectados por las nuevas tendencias económicas. Dadas estas condiciones, el Superintendente planteaba la necesidad inaplazable de estudiar la reforma de la Ley General de Bancos, afirmando que el régimen bancario, establecido por Kemmerer, debe ser revisado en sus fundamentos.

En 1961, el Superintendente Rene Gómez García planteaba la defensa de la Superintendencia, pues estaba siendo sometida desde gestiones pasadas a posiciones inferiores a las que disponía la ley e incluso se



Forma en que se exponía en los años 60 la deficiencia de encaje legal de los bancos comerciales, Fuente: Memoria Anual 1962, Pág. 80)

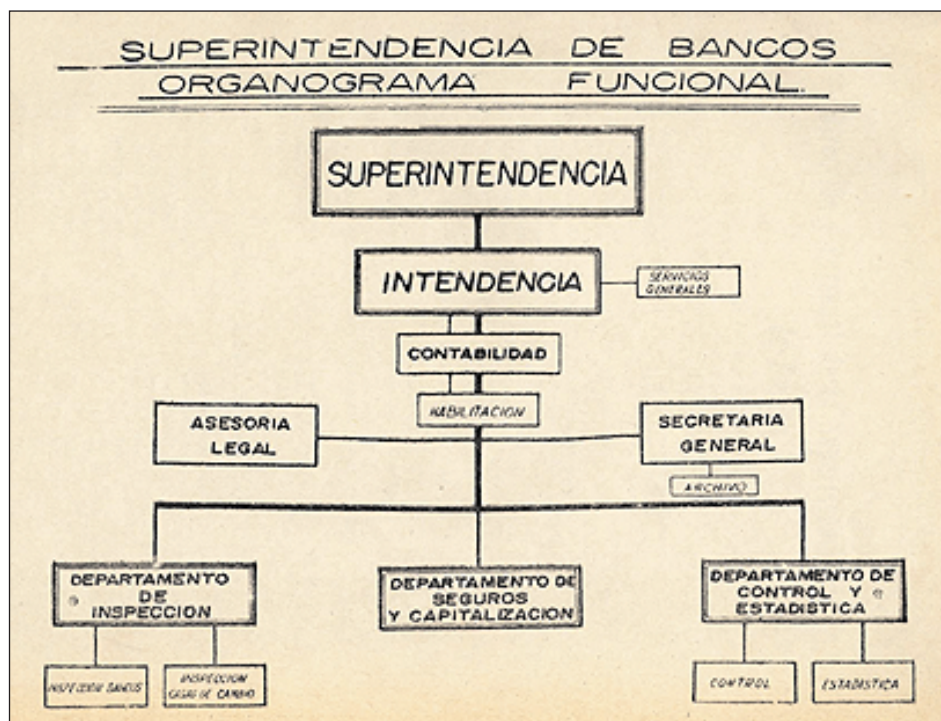
pensaba en sustituirla. Al respecto señalaba “...sin mirar con reflexión que se puede cometer un grave daño a los intereses de la Nación con el prurito de momentánea satisfacción personal... Algo se ha planteado sobre las reservas que significa este interés de convertir a la Superintendencia de Bancos en una dependencia que sustituiría la eficiencia y capacidad de trabajo por insuficiencia y subordinación a caracteres de graves consecuencias vistas y probadas a lo largo de nuestra experiencia funcionaria”.

El señor Luis Humérez C., Superintendente en 1964, planteaba la necesidad de modernizar “los procedimientos arcaicos aún practicados en nuestros bancos, que siguen enfrascados en un movimiento pesado de operaciones, con una frondosidad burocrática no sólo en cuanto al número de empleados, sino al trámite mismo de las transacciones mercantiles y de sus operaciones con el público...estos problemas han sido ya resueltos en casi todos los países, ...con la presencia del personal estrictamente necesario y el auxilio de la maquinización y simplificación, así como con el empleo de la técnica moderna en su documentación y archivo, en que la microfilmación suple con grandes ventajas al papeleo de galpones y enormes estantes”.

Es justamente durante la gestión de Luis Humérez que se crea, lo que podría llamarse, los primeros esfuerzos por la democratización del crédito, constituyéndose como “*institución especializada, dentro del complejo mecanismo bancario ... la Caja de Ahorro y Crédito Popular, entidad de índole estatal destinada a la asistencia crediticia a favor de aquellas personas de precarios recursos*”.

En la gestión de 1970, durante el gobierno de Juan José Tórrez Gonzales, con Decreto Ley N° 09428 de 28 de octubre, se dictó la incorporación de la Superintendencia de Bancos al Banco Central de Bolivia, con todas sus funciones y atribuciones. Sin embargo, se discontinuó al personal superior y se vio recortada su autonomía que, sumada a la presión política, ocasionaron frecuentes crisis en el sistema financiero, con el consiguiente cierre y liquidación de algunas entidades bancaria⁸. Mediante Decreto Ley N° 12926 de 3 de octubre de 1975, se desprendió la rama de seguros con la creación de la Superintendencia de Seguros y Reaseguros, como organismo técnico de control de ese sector, dotado de una legislación propia.

Recién, diecisiete años más tarde, con la restitución de la Superintendencia de Bancos, correspondió a la gestión del Lic. Luis Del Río Chávez (1987-1993), reorganizar la Superintendencia bajo criterios de modernidad y de alta profesionalidad del capital humano, al servicio de la misión institucional.



**En 1987
se restituyó a la
Superintendencia
de Bancos el
mandato conferido
por la Ley de 1928.**

Estructura de la
Superintendencia de Bancos en
los años 60,
Fuente: Memoria Anual 1960,
Pág. 116)

⁸ Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. "Informe de Labores Gestión Nov. 1987 – Nov. 1993: Luis del Río Chávez". 1993. Pág. 13 y 14

E

NTORNO ECONÓMICO

Un mundo en transformación

El avance de la globalización fue, sin lugar a dudas, el elemento distintivo del contexto mundial a fines del siglo XX. Un entorno que experimentó profundas transformaciones políticas, económicas y sociales durante las últimas décadas contribuyó a acelerar el proceso mediante el cual, una corriente cada vez más fluida de ideas, personas, bienes, servicios y capital, conduce a la integración de las economías y sociedades del mundo.

El mundo ha registrado olas sucesivas de lo que hoy llamamos globalización, pero la aceleración de este proceso, durante los últimos decenios, representa una ruptura cualitativa con el pasado. Los avances en la tecnología de la información y de las comunicaciones, nuevos mercados, instrumentos, actores y nuevas reglas están transformando el orden económico internacional en un sistema fuertemente integrado e interconectado.

En los últimos veinte años, en el ámbito de las finanzas, las relaciones entre los mercados han pasado a ser cada vez más estrechas. La globalización ha traído grandes desafíos para las economías nacionales, los inversores y los

ahorristas, ha modificado la estructura de los mercados y ha creado nuevos riesgos para los operadores y las autoridades.

Estos cambios han alterado la dinámica del mercado en forma que todavía no se comprende enteramente. Los mercados son hoy en día más volátiles con potenciales amenazas para la estabilidad financiera no solamente a escala nacional, sino también del conjunto del sistema.

Son varios los factores que han acompañado e incluso impulsado estos cambios, tales como los siguientes:

La *transnacionalidad* de los mercados debido al rápido desarrollo de las comunicaciones y de la tecnología que permite comprar y vender productos financieros en cualquier parte del mundo, en tiempo real y con grandes márgenes de seguridad. El concepto de gestión bancaria tradicional centrada en áreas geográficas delimitadas resulta una idea poco actual y con decreciente viabilidad dada la libre circulación de los agentes y flujos financieros internacionales.



Otra consecuencia de mercados más globales es la creciente necesidad de que los estándares de contabilidad y de reportes al público sean más oportunos y consistentes. El establecimiento de estos estándares sirve para incrementar la apertura y la eficiencia de los mercados y posibilita a los administradores de una entidad, evaluar los resultados de sus decisiones y las de administradores de otras entidades, utilizando información uniforme y, adicionalmente, contribuye a la labor de los supervisores de velar por la salud del sistema.

El *desarrollo tecnológico* experimentado en los últimos años ha implicado un cambio radical en los sistemas financieros. El avance de las tecnologías informáticas dentro de los sistemas financieros ha permitido que los participantes en el mercado y las autoridades nacionales obtengan y administren más fácilmente la información que necesitan para calibrar, supervisar y controlar el riesgo, para valorar y negociar la compleja gama de instrumentos que se han creado en los últimos años, y para administrar grandes carteras de transacciones en los centros financieros.

En este sentido las innovaciones tecnológicas permiten el desarrollo de una nueva banca electrónica que integra al planeta con miles de transacciones y millones de dólares, que se movilizan de un país a otro cada segundo, aspecto que implica una preocupación creciente ya que,



La dinámica de los mercados financieros se ha modificado debido a la globalización y transnacionalidad.

sin obviar los enormes beneficios que genera a las instituciones financieras, exige también tener muy en cuenta los nuevos riesgos que implica.

La *innovación financiera* es el proceso de transformación y ampliación de las instituciones, prácticas, mercados e instrumentos financieros. En general, la innovación tiende a conseguir dos objetivos: por una parte, aumentar la eficacia de los mercados a través de la reducción del costo de intermediación y, por otra, busca satisfacer nuevas necesidades financieras originadas por la evolución de las economías y el desarrollo de las sociedades.

Este proceso de innovación se orienta a ofrecer una amplia gama de productos e instrumentos especializados, diseñados “a la medida” de los clientes. La necesidad de satisfacer a sus clientes está llevando a los bancos a ser líderes en la modernización, a reducir riesgos y costos y mejorar su rentabilidad.

La *desregulación* aplicada en muchos países, al levantar o por lo menos flexibilizar los controles al crédito, los altos niveles de encaje, el control de las tasas de interés y las restricciones sobre el movimiento de capitales, permitió un funcionamiento mucho más libre del mercado.

Este fenómeno pretende lograr un uso más eficiente de los recursos en el sistema financiero, pero al mismo tiempo lo somete a mayores exigencias de capital y regulación prudencial. Las experiencias de crisis

recientes en distintos países evidencian los vínculos entre la macroeconomía y el sector financiero, el riesgo que traen consigo los capitales de corto plazo, y la vulnerabilidad de los sistemas financieros cuando no existen férreas reglas de disciplina bancaria y autoridades de supervisión altamente calificadas que propendan por la solvencia de los intermediarios y la seguridad de las operaciones que ellos realizan.

La *desintermediación* entendida como la diversificación de intermediarios, ante la cual los agentes financieros tradicionales ceden espacio a otras instituciones, financieras o no; mientras que a las entidades tradicionales les abre la posibilidad de incursionar en negocios que estaban fuera de su campo de operación.

De esta manera, las entidades financieras, intentan convertir el entorno competitivo en nuevas oportunidades de negocios, completando su oferta de servicios con nuevos productos que les permitan ingresar en nichos de mercado.

Los acontecimientos de los años ochenta y noventa han demostrado que las actuales instituciones distan mucho de ser suficientes para resolver todos estos nuevos riesgos y desafíos. Las catástrofes económicas, como la crisis de la deuda de América Latina en el decenio de 1980 y el hundimiento de las economías de Asia oriental en los años noventa, pueden continuar produciéndose, quizá en forma aún más dramática. Ante tal posibilidad, existe cada vez mayor consenso en torno a la idea de que el reto consiste en llevar adelante la globalización de manera que los beneficios se distribuyan ampliamente, limitándose al mínimo los costos. Para ayudar al logro de este cometido, se crearon ciertas instituciones tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Comité de Basilea para la

Las crisis de los años
80 y 90
han demostrado
que el reto consiste
en lograr
que los beneficios
de la globalización
se distribuyan
ampliamente.

Supervisión Bancaria o, en nuestro caso, el Comité de Asuntos Financieros Hemisféricos (CAFH).

Las economías en desarrollo, cada vez más expuestas a una economía mundial integrada, experimentan la necesidad de establecer políticas e instituciones para mitigar los peligros asociados a los ciclos de auge y depresión del capitalismo. Se trata de políticas que tratan de crear condiciones favorables a la rentabilidad, en un entorno macroeconómico estable, un sector nacional de servicios empresariales abierto y una estructura jurídica que induzca a la transparencia y proteja a los inversionistas, ya que las deficiencias en las políticas financieras y prácticas comerciales llevan inevitablemente a la catástrofe, como se comprobó amargamente tras las crisis bancarias y monetarias de finales del siglo XX.

Con la finalidad de sentar las bases para un análisis detallado del curso que siguió la regulación financiera en Bolivia en los capítulos siguientes, resulta imperativo complementar las transformaciones observadas en el entorno financiero internacional con lo acontecido en el ámbito regional. En este sentido, a continuación se examinan los frecuentes cambios en la orientación de la política económica que los países en América Latina experimentaron durante las últimas décadas para que posteriormente, se haga énfasis en las lecciones que dejaron las crisis financieras más recientes.

La orientación de la política económica en América Latina

A lo largo de su historia, las economías de los países en América Latina han probado ser vulnerables a shocks económicos externos que toman distintas formas, como cambios en los precios de productos primarios, variaciones en las tasas de interés internacionales y fluctuaciones en el volumen y dirección de los flujos de capital. Estos factores han interactuado e incluso han originado cambios frecuentes en la orientación de la política económica en la región.

En el próspero entorno económico mundial de los años cincuenta y sesenta, muchos países en América Latina lograron alcanzar un crecimiento saludable mediante políticas orientadas a promover la industrialización. El pensamiento económico regional dominante sostenía que la industrialización doméstica aceleraría la difusión de la tecnología, incrementaría el empleo y la productividad de la fuerza laboral, reduciendo así la vulnerabilidad de la región frente a las fuerzas económicas internacionales. Esta estrategia, conocida como el modelo de sustitución de importaciones, se implementó a través de políticas que otorgaban subsidios a los productores locales y protegían los mercados domésticos con aranceles, cuotas y otras restricciones.

Los primeros intentos de los países Latinoamericanos para paliar el efecto de los shocks económicos externos, en los años 50 y 60 estuvieron orientados a promover la industrialización interna.

De esta manera, durante los años cincuenta y sesenta, bajo esta estrategia de sustitución de importaciones, la economía regional alcanzó tasas de crecimiento superiores al 5% y por tanto, dado que los resultados parecían suficientemente favorables, la tendencia proteccionista y de intervención estatal continuó en América Latina.

Para financiar la inversión y continuar creciendo, muchos países complementaron el ahorro interno con flujos de capital que llegaron a consecuencia del primer shock de precios del petróleo y la consecuente liquidez financiera internacional, posibilitando de esta manera financiamiento barato durante los años setenta. Con dicho financiamiento y derivando en un gran endeudamiento externo, los gobiernos expandieron las empresas estatales y el empleo en el sector público y, gracias a las bajas tasas de interés y fuerte demanda por las exportaciones de productos primarios de América Latina, cumplieron los pagos de sus deudas sin grandes dificultades entre 1975 y 1979.

Eventualmente, el entorno internacional llegó a ser menos favorable. El segundo shock del petróleo de 1979 dio lugar a precios del petróleo más elevados y una caída en los precios de productos primarios. Mientras tanto, las autoridades monetarias en Estados Unidos

subieron las tasas de interés significativamente, para combatir las presiones inflacionarias, provocando un incremento en el servicio de la deuda de los países en América Latina. Los déficits de la cuenta corriente en la región crecieron más del doble en el periodo 1979-1981. Estos factores, junto a la salida de capitales de la región a fines de los años setenta, provocaron la crisis de la deuda de los 80 en América Latina.

La crisis de la deuda de 1982 dejó en evidencia la vulnerabilidad de las economías latinoamericanas a las conmociones externas. Después de décadas de barreras arancelarias altas e intervención del gobierno en casi todas las esferas de la vida económica, América Latina había creado una estructura económica rígida que le impedía reaccionar rápidamente ante las cambiantes condiciones económicas mundiales.

Los primeros años que siguieron a la crisis de la deuda se caracterizaron por periodos de estabilización de emergencia. Los países adoptaron diversas políticas con la esperanza de generar rápidamente la transferencia necesaria de recursos, prestando escasa atención al costo a largo plazo o a la eficiencia. Muchos establecieron restricciones cuantitativas a las importaciones, derechos de importación elevados, tipos de cambio múltiples e impuestos ineficientes. Pese a todo, la inflación se disparó. A pesar de enormes reducciones del gasto, los gobiernos seguían registrando déficits de gran magnitud, de modo que recurrieron a sus bancos centrales para financiarlos. Las devaluaciones masivas para equilibrar las cuentas externas vigorizaron aún más la inflación.

Transcurrió un tiempo antes de que los países efectuasen correcciones de fondo, es decir, superar las medidas de emergencia y efectuar reformas profundas. En muchos casos, la falta de fondos extranjeros –sea dinero nuevo o reducción del servicio de la deuda– demoró las reformas. Finalmente, la comunidad internacional asumió que la reducción de la deuda y del servicio de ésta era parte integral de la solución de la crisis a largo plazo.

Hacia fines de los años ochenta, los políticos y los rectores de las políticas de América Latina empezaron a aducir que la única manera de salir del estancamiento de largo plazo era efectuar profundas reformas estructurales para abrir las economías. El fracaso de programas heterodoxos de estabilización en Argentina, Brasil y Perú, el éxito visible de Chile (país que adoptó reformas al principio), la evolución espectacular de las economías del Asia Oriental y posteriormente el colapso de las economías de planificación centralizada en el Este Europeo y la Unión Soviética, fueron razones suficientes para que se adopten reformas orientadas al mercado. La función inductora de los organismos multilaterales fue decisiva en este cambio.

Los nuevos lineamientos que dominaron el pensamiento económico en América Latina y entre los organismos multilaterales, se acuñaron bajo el término de “Consenso de Washington”. Se pretendía alcanzar mayor crecimiento económico garantizando la estabilidad económica (disciplina macroeconómica), mejorando la eficiencia y asignación de recursos en la economía (economía de mercado), y promoviendo la apertura al mundo (sobre todo al comercio internacional y a la inversión extranjera directa); lineamientos que fueron adoptados con fervor en varios países en desarrollo.

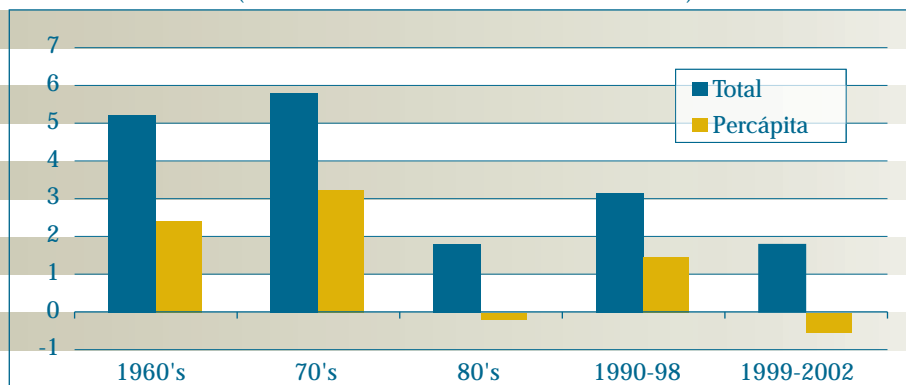
A pesar de que el alcance y el ritmo de las reformas variaron

significativamente entre países, se puede hablar de tendencias relativamente homogéneas a escala continental. En los países que emprendieron ajustes exhaustivos, las reformas iniciales estuvieron dirigidas a frenar la inflación. Ello implicó mayor disciplina fiscal y una política monetaria restrictiva y, en algunos casos, el uso del tipo de cambio nominal como ancla. El rol del Estado, tan relevante en décadas pasadas, se redujo en favor del sector privado y las fuerzas del mercado, de modo tal que, entre 1988 y 1993, más del 50% del valor total de las privatizaciones en el mundo se habían llevado a cabo en América Latina. Finalmente, muchos países bajaron unilateralmente sus aranceles y eliminaron las barreras al comercio, contribuyendo a acelerar el crecimiento de la productividad regional.

En el ámbito financiero, las reformas incluyeron: garantizar la autonomía del Banco Central en la conducción de la política monetaria; liberalizar las tasas de interés y eliminar la asignación dirigida de créditos; reestructurar los bancos para reestablecer su solvencia; desarrollar los mercados financieros; liberalizar los flujos de capital externo y mejorar la infraestructura incluyendo la supervisión bancaria y las prácticas contables y de auditoría.

Crecimiento económico en América Latina

(Tasa anual de crecimiento como % del PIB)



Fuente: Banco Mundial, CEPAL

En términos generales, las reformas estructurales emprendidas contribuyeron a corregir los desequilibrios fiscales y abatir la inflación, además de acelerar el aumento de las exportaciones, atraer flujos de inversión extranjera directa y profundizar o crear nuevos procesos de integración económica dentro de la región⁹ y de acuerdos comerciales con otros países y regiones del mundo.

Bajo la nueva orientación de la política económica, América Latina retomó el crecimiento en los años noventa tras la “década perdida” de los años ochenta. El ingreso real per cápita, medido según el Producto Interno Bruto (PIB) por persona, creció cerca de un 1.5% al año. En la década del noventa, el crecimiento económico en la región, al igual que durante las décadas anteriores, fue todavía inferior al de los países en el sudeste asiático y no superó las tasas de crecimiento alcanzadas durante los años 60 y 70.

El ritmo de crecimiento económico alcanzado en los años noventa en los países de la región no fue uniforme¹⁰; sin embargo, en algunos países permitió que los niveles de pobreza disminuyan y dio paso a una actitud más optimista. Sin embargo, hacia fines de los noventa, el crecimiento económico en la región se detuvo.

Si bien las ideas de disciplina macroeconómica, economía de mercado y apertura comercial siguen siendo válidas (Consenso de Washington) no se puede negar que

las expectativas de crecimiento que existían no fueron atendidas. Las reformas en muchos países sucedieron demasiado rápido y prácticamente no se tomó en cuenta el impacto que tendría en el desenvolvimiento del sector real, el mismo que presentaba una serie de problemas que lo imposibilitaban para enfrentar las políticas de apertura comercial aplicadas.

Una serie de crisis financieras y recesiones especialmente severas hicieron evidente esta omisión, llegando a disipar algunos, sino muchos, de los logros obtenidos y dando paso al desánimo debido a las dificultades para alcanzar el crecimiento sostenido¹¹.

Los primeros análisis de las causas de las crisis que frenaron el crecimiento en la región, pusieron de manifiesto deficiencias en las políticas económicas de los países afectados, así como el excesivo endeudamiento, público y privado, a corto plazo con el extranjero e inestabilidad de los flujos de capital a corto plazo. Estudios recientes destacan con énfasis creciente la importancia de las deficiencias del sistema financiero como desencadenantes o agravantes de las crisis.

9 Durante los años noventa destaca la suscripción de convenios como el Acuerdo de Libre Comercio de Norte América (NAFTA – por sus siglas en inglés) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).
10 Chile, el primer país en poner en marcha las reformas logró un crecimiento rápido que estuvo muy por encima de sus niveles históricos. Otros países que iniciaron las reformas como Argentina, Bolivia, El Salvador y Perú también crecieron más rápido en los años noventa que durante las décadas anteriores. En el otro extremo, varios de los países que se rezagaron en la realización de la reforma estructural (Ecuador, Haití, Jamaica, Paraguay y Venezuela) experimentaron una caída de su PIB per cápita respecto a los años ochenta. Finalmente, la tasa de crecimiento de Brasil disminuyó en relación con la década de 1980 debido a los efectos adversos de los desequilibrios macroeconómicos y la turbulencia de los mercados financieros.

11 De acuerdo a la CEPAL, en los años posteriores a 1998 la mitad de los países de la región tuvieron una contracción de su producción por habitante.



Vulnerabilidad y crisis financiera

La historia registra innumerables crisis financieras¹². Las modernas instituciones y prácticas utilizadas, como la función de prestamista de última instancia de los bancos centrales, el seguro de depósitos, las normas de prudencia y regulación y los mecanismos financieros internacionales, evolucionaron en gran medida como respuesta a tales experiencias. Las innovaciones financieras y la mayor integración de los mercados financieros mundiales que se observa en las últimas décadas, han introducido nuevos elementos y preocupaciones, de manera que a pesar de que existen ciertas similitudes, las crisis de los años recientes difieren en algunos importantes aspectos de las ocurridas en un pasado más distante. En particular, los efectos indirectos y el contagio de las crisis parecen ser más pronunciados y de mayor alcance.

Diversos estudios señalan que los factores que provocan el surgimiento de desequilibrios y que hacen que una economía sea vulnerable a las perturbaciones financieras, pueden agruparse en las siguientes categorías, que no son excluyentes: políticas macroeconómicas insostenibles, debilidad de la estructura financiera, situación financiera mundial, desajustes del tipo de cambio e inestabilidad política. Además, la actividad económica tiende

naturalmente a fluctuar, dando lugar a variaciones en la actitud del mercado, lo cual puede contribuir a provocar tensiones en el sistema financiero. Estos elementos configuran las condiciones en las que se producen las crisis y deben distinguirse de las causas inmediatas o detonantes de las crisis que, por lo general, son acontecimientos o informaciones que hacen que los agentes económicos modifiquen súbitamente su actitud.

Entre otras causas, una crisis puede ser provocada por una súbita pérdida de confianza en una moneda o en el sistema bancario, ocasionada por acontecimientos tales como una repentina corrección en los precios de los activos o una interrupción del crédito o de los flujos de financiamiento externo, situaciones que ponen de manifiesto deficiencias económicas y financieras. Las crisis pueden entrañar abruptas reducciones de los precios de los activos y quiebras de instituciones financieras y sociedades no financieras. Por supuesto, no todas las correcciones de desequilibrios involucran una crisis.

¹² En términos generales se puede distinguir varios tipos de crisis financieras. Una crisis cambiaria, por ejemplo, se produce cuando un movimiento especulativo contra el valor de cambio de una moneda se traduce en una devaluación (o una fuerte depreciación), u obliga a las autoridades a defender la moneda mediante la utilización de un gran volumen de reservas internacionales o un fuerte incremento de las tasas de interés. Una crisis bancaria es una situación en la que las quiebras o los retiros masivos (reales o potenciales) de depósitos de los bancos inducen a éstos a suspender la convertibilidad interna de sus pasivos u obligan a las autoridades a intervenir para impedir tales quiebras o retiros otorgando asistencia en gran escala. Una crisis bancaria puede ser tan generalizada que llegue a asumir proporciones sistémicas. Las crisis bancarias sistémicas son perturbaciones potencialmente severas de los mercados financieros que, al menoscabar su capacidad para funcionar eficazmente, pueden tener efectos negativos sobre la economía real. Una crisis financiera sistémica puede involucrar una crisis cambiaria, aunque una crisis cambiaria no involucra necesariamente una perturbación grave del sistema interno de pagos, de manera que puede no llegar a ser una crisis financiera sistémica. Por último, una crisis de deuda externa es una situación en la que un país no puede atender el servicio de la deuda contraída con el exterior, ya sea soberana o privada.

La crisis Mexicana 1994-95

México implementó un programa de estabilización a fines de la década de los años 80, junto a él las autoridades de este país introdujeron reformas en el sector financiero que incluyeron la liberalización de las tasas de interés y la privatización y desregulación del sistema bancario. Bajo estas condiciones se propagó aceleradamente el crédito bancario a principios de los años 90. Al mismo tiempo que los flujos de capital hacia México crecieron a una tasa anual del 8% del PIB entre 1990 y 1993, el crédito bancario al sector privado creció de menos del 10% del PIB en 1989 a cerca del 40% en 1994.

Disturbios internos –económicos y políticos- provocaron una devaluación severa del peso mexicano en diciembre de 1994. Solamente entre el 20 y 21 de diciembre el Banco Central utilizó aproximadamente 4 millardos de dólares americanos de reservas internacionales intentando defender su moneda. Finalmente, las autoridades se vieron obligadas a cambiar a un régimen cambiario determinado por el mercado. La crisis se agudizó por el hecho de que montos importantes de la deuda de corto plazo del gobierno en moneda extranjera (dólares americanos) se vencían en un momento en que los mercados internacionales de capital eran menos proclives a financiar a México. El impacto en el sector bancario fue importante puesto que la inflación, tasas de interés elevadas, actividad económica reducida, mayor peso de la deuda y la cartera en deterioro contribuyeron a disminuir los ratios de capital de los bancos. Al final, el gobierno tuvo que intervenir a través de una serie de medidas de salvataje e iniciativas de reforma del sistema bancario. Aunque el crecimiento económico se reanudó firmemente en 1996 y 1997, la crisis tuvo un costo elevado en 1995 ya que el desempleo y las quiebras crecieron dramáticamente, además el PIB mexicano se contrajo en 6.2%.

La crisis mexicana también tuvo efectos de contagio en la región, provocando la salida de capitales en otras economías de América Latina, principalmente en Argentina, cuyo programa de convertibilidad estuvo bajo presión. Durante 3 meses en 1995, aproximadamente el 18% de los depósitos del sistema bancario argentino dejaron el país, dirigiéndose principalmente a Uruguay. Aunque dos terceras partes de estos depósitos habían retornado hasta fines de 1995, Argentina también sufrió una severa recesión ese año y su PIB cayó 4.4%.

En los años noventa se produjeron crisis financieras en media docena de países en desarrollo y mercados emergentes de América Latina y Asia oriental, además de Rusia. En estas crisis estuvieron presentes elementos de crisis cambiarias, bancarias y de deuda (ver recuadros). Estas crisis fueron costosas en diversa medida, y particularmente cuando involucraron problemas del sector bancario, tanto en términos de pérdida de producto como en términos de los gastos fiscales y cuasi-fiscales necesarios para apuntalar los frágiles sectores financieros. También involucraron significativos efectos indirectos internacionales y, en varios casos, hicieron necesario recurrir a la asistencia financiera internacional para limitar su severidad y costos, y contener su difusión y el contagio en otros países.

Las crisis bancarias se originan del lado del activo de los balances de los bancos, la mayoría de los problemas bancarios recientes no se han originado por el lado del pasivo de los bancos.

Con respecto a las crisis bancarias se ha establecido que, por lo general, éstas se originan del lado del activo de los balances de los bancos, y derivan de un prolongado deterioro de la calidad de los mismos. Si bien es cierto que un retiro masivo de los depósitos de un banco o del sistema también puede ocasionar una crisis, la mayoría de los problemas bancarios recientes no se han originado por el lado del pasivo de los bancos.

Existe un amplio consenso entre autores de los más diversos enfoques respecto a que las crisis son inevitables. Algunos señalan que mientras existan mercados financieros, habrá ciclos de auge y caída; sin embargo, el estudio de los recientes episodios de inestabilidad financiera ha permitido identificar elementos que limitarían la vulnerabilidad de una economía frente a las crisis.

En primer lugar, se requiere transparencia en la información para poder evaluar las situaciones y tomar las medidas necesarias en forma oportuna. Los mercados y las instituciones financieras dependen de la información. Cuando la información sobre la verdadera situación económica y financiera de las empresas, los bancos y los países es deficiente, cuando su divulgación es limitada y cuando puede disfrazarse u ocultarse información potencialmente nociva, los sistemas financieros nacionales e internacionales son menos eficientes y más propensos a asumir comportamientos desordenados.

Segundo, la poca solidez de los sistemas financieros incrementa la vulnerabilidad frente a las crisis económicas y las intensifica cuando éstas se producen. Es fundamental que la supervisión de instituciones financieras tenga un carácter prudencial. El documento de los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva, preparado por el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, indica como elementos clave de la reforma del sector financiero: normas rigurosas para el reconocimiento y la divulgación de ganancias y pérdidas; una adecuada capitalización para cubrir los riesgos; una estricta limitación del respaldo del sector público en situaciones de necesidad sistémica; una clara política de salida a tiempo para las instituciones insolventes o muy poco sólidas y autonomía de la regulación bancaria respecto a la interferencia política.

El documento identifica claramente como precondition para una supervisión bancaria efectiva la existencia de políticas macroeconómicas sanas y sostenibles. Adicionalmente, hace énfasis en apoyar y mejorar la disciplina del mercado, que aporta fuertes incentivos para la evaluación y gestión adecuadas de los riesgos por parte de los bancos y otras instituciones financieras.

Tercero, la gestión acertada de la política monetaria y fiscal, incluso durante un periodo prolongado, no es garantía absoluta de protección contra grandes crisis económicas. Pueden producirse déficits cuantiosos en cuenta corriente y pueden sobrevaluarse los tipos de cambio pese a la aplicación de políticas macroeconómicas prudentes. Se ha hallado que los factores macroeconómicos, en particular los auges de préstamos, han desempeñado un importante papel en la vulnerabilidad del sector financiero en muchas economías emergentes. Además, se ha visto que la situación externa es un aspecto relevante a considerar en las crisis financieras. Las repentinas y significativas variaciones en la relación de intercambio y en las tasas de interés mundiales han sido los factores más notables. Una caída no anticipada en los precios de las exportaciones, por ejemplo, puede menoscabar la capacidad de las empresas nacionales para atender el servicio de su deuda y traducirse en un deterioro de la calidad de las carteras de préstamos de los bancos. Las fluctuaciones de las tasas de interés en los principales países industriales han pasado a ser cada vez más importantes para las economías con mercados emergentes, reflejando la creciente integración de los mercados mundiales de capital y la globalización de las inversiones¹³.

Ante la amenaza de una crisis, el asunto no es cuán bien se haya conducido la política económica en el pasado, sino la velocidad y la

credibilidad con que ésta puede responder ante la amenaza. Los países en los que se demostró que las políticas macroeconómicas tenían capacidad para reaccionar vigorosamente ante las recientes presiones sobre los flujos de capital con destino a los mercados emergentes han logrado, en general, capear el temporal con más éxito que aquellos cuyas respuestas fueron débiles e incongruentes. Con respecto a las políticas cambiarias, son pocos los países que pueden mantener un tipo de cambio fijo cuando la situación se torna difícil.

Cuarto, la liberalización del mercado de capitales debe realizarse con prudencia. La apertura de una economía a los flujos internacionales de capital genera cuantiosos beneficios, pero también riesgos significativos que se exacerbaban cuando la apertura está mal preparada o estructurada.

Las deficiencias de un sistema financiero que ha estado protegido de la competencia nacional e internacional y agobiado por la intervención estatal suelen hacerse evidentes tras la liberalización de la cuenta de capital. Puede generarse un auge especulativo seguido de colapsos cuando los gobiernos, las empresas y las instituciones financieras aprovechan las oportunidades que ofrece un mayor acceso a los mercados internacionales de capital sin evaluar adecuadamente los riesgos.

¹³ La sostenida disminución de las tasas de interés mundiales ha inducido un incremento de los flujos de capital a los países con mercados emergentes, en la medida en que los inversionistas internacionales han buscado mayores rendimientos y la capacidad crediticia de los países endeudados externamente se ha beneficiado de las tasas más bajas. Un incremento repentino de las tasas de interés en los países industriales, sin embargo, puede reducir el flujo de financiamiento externo a los mercados emergentes, aumentando el costo que representa para los bancos (y las empresas) nacionales la obtención de financiamiento en el extranjero e incrementando los problemas de selección adversa y riesgo moral y la fragilidad del sistema financiero.

La crisis Asiática 1997-98

Hasta su repentina caída en desgracia en 1997, los países más afectados por la crisis financiera de Asia – Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia- eran objeto de admiración en todo el mundo por sus logros económicos y despertaban gran interés en los inversionistas extranjeros. ¿Qué pasó entonces?

Estos países fueron, en gran medida, víctimas de su propio éxito. Durante los tres decenios que antecedieron a la crisis financiera de Asia, Corea, Indonesia, Malasia y Tailandia registraron una extraordinaria evolución económica: acelerado crecimiento, baja inflación, estabilidad macroeconómica y sólida situación fiscal, altas tasas de ahorro, economías abiertas y prósperos sectores exportadores. Ante los pujantes resultados económicos de principios de los años noventa, los países de Asia se negaron a creer que había problemas cuando estos surgieron. Creyéndose inmunes al tipo de crisis que padeció América Latina en los años ochenta ya que no tenían los elevados déficit fiscales, las gravosas cargas de la deuda pública, la acelerada expansión monetaria y los obstáculos estructurales que generaron la vulnerabilidad de América Latina, los países de Asia no atendieron seriamente sus incipientes problemas hasta que fue demasiado tarde.

Las causas subyacentes de la crisis de Asia están claramente identificadas:

Primero, se produjo una oferta considerable de fondos internacionales a tasas de interés relativamente bajas ya que los inversionistas, en busca de nuevas oportunidades de inversión, trasladaron fuertes cantidades de capital a Asia. Como en todos los ciclos de auge y caída, en un principio los precios de las acciones y los bienes raíces se dispararon, de modo que la región atrajo más fondos aún. No obstante, la asignación interna de estos recursos externos era ineficiente debido a la poca solidez de los sistemas bancarios, la deficiente administración de las empresas y la falta de transparencia del sector financiero. La limitada capacidad de absorción de estos países también agravó la ineficiencia en la asignación de los fondos extranjeros.

Segundo, los regímenes cambiarios —que, de hecho, eran regímenes de paridad fija— dieron a los prestatarios una engañosa sensación de seguridad y los incitaron a asumir deudas en dólares de EE.UU.

Tercero, en los países afectados por la crisis, las exportaciones mostraron poco dinamismo a mediados de los años noventa por varias razones, entre ellas, la apreciación del dólar de EE.UU. frente al yen, la devaluación del yuan de China en 1994 y la pérdida de algunos mercados tras la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

La afluencia masiva de capital y la pérdida de impulso de la exportación se tradujeron en un aumento de los déficit en cuenta corriente. Para empeorar la situación, una parte considerable de los flujos de capital correspondía a préstamos a corto plazo, lo que puso a los países a merced de las perturbaciones externas.

En retrospectiva, resulta fácil decir que esta situación era una invitación a la crisis; sólo faltaba saber qué la desencadenaría. Una vez que estalló la crisis en Tailandia, en julio de 1997, todos los países de Asia quedaron vulnerables. Y los mercados se excedieron en su reacción, considerando que si eso podía pasar en Tailandia, también sucedería en otros países de Asia que tenían los mismos problemas, en diversos grados: sectores financieros y empresariales poco sólidos, elevados déficit en cuenta corriente y gravosas cargas de la deuda externa. Los acreedores retiraron sus fondos de la región y la crisis se propagó.

Los efectos de la crisis asiática destacaron la vulnerabilidad de América Latina frente a shocks externos a través de los canales del comercio y las finanzas. La crisis puso en evidencia la limitada base exportadora de la región y persistente dominio de las materias primas como fuente de divisas, además la afluencia masiva de capital a la región durante los años noventa implicó una mayor exposición de las economías de la región frente a la volatilidad financiera internacional. Estos efectos impulsaron un mayor debate sobre las políticas económicas apropiadas para la región. En términos generales, prácticamente todas las economías de la región se vieron afectadas por la disminución de los precios de las materias primas, sin embargo, países como Brasil y Argentina también sufrieron una rápida e importante salida de capitales. Cabe señalar que las economías que llevaron a cabo importantes reformas estructurales antes de la crisis –como Chile, México y Perú- se protegieron mejor de la conmoción global.

La crisis Argentina 2001-02

A fines de 2001 como resultado de una profunda crisis económica, social y política Argentina abandonó después de una década el régimen de convertibilidad de su moneda. Este régimen caracterizado por la paridad entre el peso argentino y el dólar fue fundamental para frenar la hiperinflación y constituyó la piedra angular de las políticas económicas en Argentina durante los años noventa.

El aparente éxito de este país en la primera mitad de los noventa –mientras vivía una fase de expansión económica- hizo que su experiencia sea considerada un modelo para otras economías emergentes. Sin embargo, enraizados en este proceso subsistían problemas que permanecieron ocultos durante la fase de expansión. Las restricciones que impone un tipo de cambio fijo no fueron acompañadas por una verdadera disciplina fiscal o por reformas suficientes que hubiesen permitido dar a la economía la flexibilidad que requeriría posteriormente. Cuando una serie de disturbios externos adversos golpearon a las economías emergentes y la posición fiscal comenzó a deteriorarse notablemente, el ciclo de expansión económica se agotó hacia 1998. A partir de entonces las dificultades fueron acumulándose y el país sintió la pérdida de competitividad asociada a la paridad cambiaria y la fortaleza del dólar americano. Esta situación se agravó cuando Brasil devaluó su moneda en 1999, la economía entró en recesión y la posición fiscal se convirtió en motivo de alarma. Gradualmente se vislumbró un escenario en el que una crisis se hacía inevitable, después de casi cuatro años de un serio deterioro de la actividad económica, hacia fines del segundo semestre de 2001 se hacía evidente que Argentina no podría cumplir con su deuda externa de 155.000 millones de dólares americanos.

Los primeros indicios de deterioro en la posición de deuda externa argentina provocaron que los depositantes comiencen a dolarizar sus depósitos en el sistema bancario, de esta manera entre agosto y octubre de 2001 los depósitos en pesos cayeron en 7.000 millones y los depósitos en dólares americanos crecieron en 4.000 millones. Cuando la dolarización de los ahorros ya no fue suficiente para mitigar la desconfianza de los depositantes, estos empezaron a retirar su dinero del sistema. El elevado nivel de dolarización de los depósitos complicó la situación. El sistema bancario era mucho más vulnerable a un posible pánico, ya que el banco central no podía funcionar como prestamista creíble de última instancia. La situación se agravó en el mes de noviembre y al comenzar diciembre tras perder una considerable proporción de reservas y depósitos bancarios, las autoridades argentinas se vieron obligadas a aplicar restricciones sobre el retiro de depósitos que se conocieron como “corralito” (para los depósitos a la vista) y “corralón” (para los depósitos a plazo). Estas medidas fueron seguidas por restricciones cambiarias y controles de capital.

La situación empeoró ulteriormente y después de protestas, manifestaciones y saqueos, el ministro de economía Cavallo y el Presidente De la Rúa renunciaron dando inicio a una crisis política. Finalmente en enero de 2002, después de varias designaciones frustradas Eduardo Duhalde fue designado Presidente y días más tarde el peso argentino fue devaluado en 40%, tipo de cambio fijo que un mes después fue reemplazado por un tipo de cambio flexible al dejar que el peso argentino fluctúe en el mercado. En abril de 2002 un dólar equivalía a cuatro pesos argentinos. Con el abandono del régimen de convertibilidad, la pesificación de los depósitos y los préstamos los sectores financiero y empresarial sufrieron un grave deterioro de sus balances. A ello se sumaron “amparos” legales que permitieron a ciertos depositantes recobrar sus fondos en la moneda original, incrementando substancialmente los costos de los bancos y obligándolos a recurrir al banco central.


A fines de 2002 e inicio del 2003, la economía argentina mostró cierta recuperación, sin embargo, ese país aún continua negociando con el FMI el pago de su deuda externa. Para el FMI en todo caso la experiencia argentina subraya la importancia de respaldar un régimen como el de convertibilidad con políticas coherentes, ya sea en forma de flexibilidad del mercado de trabajo, disciplina fiscal o gestión sostenible de la deuda.

La crisis argentina presentó rápidamente efectos de contagio en otros países de la región, principalmente en Uruguay, Paraguay y Brasil. En países como el nuestro, la aplicación del corralito en Argentina aumentó el temor de los agentes económicos por que algo similar ocurra en el sistema financiero aunque sin fundamento alguno.

LA ACTIVIDAD DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL SISTEMA DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA¹⁴

La naturaleza de la intermediación financiera, hace de éste un mercado diferente a los demás mercados de bienes y servicios, debido a que las funciones especiales de custodio del ahorro público, canalizador del crédito y administrador del sistema de pagos, convierten al sistema financiero en un elemento fundamental para la asignación de recursos en la economía, identificándolo como el transmisor de los flujos de ahorro que permiten el normal desenvolvimiento y desarrollo de los demás sectores de la economía, y que, al colapsar o interrumpirse, provoca graves alteraciones en el orden económico.

La regulación prudencial se conforma por un conjunto de disposiciones y controles establecidos por las autoridades, con el fin de asegurar que las instituciones financieras honren sus compromisos; que las operaciones en los mercados financieros sean justas, ordenadas y transparentes; y que los agentes y otros intermediarios puedan contar con la información necesaria para formarse un juicio adecuado sobre los riesgos y las expectativas implícitas de las transacciones financieras que realizan.



La supervisión bancaria es el conjunto de regulaciones de carácter prudencial y procedimientos de verificación de su cumplimiento.

De esta manera, los aspectos normativos y directrices de acción relacionados con la regulación prudencial se orientan a establecer la plataforma necesaria para fomentar la autorregulación de los mercados y su eficiencia e innovación.

Por su parte, la supervisión bancaria es el conjunto de regulaciones de carácter prudencial y los procedimientos de verificación de su cumplimiento, con el objetivo de promover la estabilidad e integridad del sistema financiero en su conjunto.

Es responsabilidad del supervisor bancario promover la competitividad del sistema financiero, adaptando el marco legal y sus políticas supervisoras al marco general en que se desenvuelven las operaciones financieras. En este sentido, es un proceso dinámico ligado a la evolución del sistema financiero.

En cuanto a los motivos específicos que justifican la regulación estatal del sistema bancario, a continuación se listan los más importantes y comúnmente utilizados:

¹⁴ Basado en De Juan, Aristóbulo, "Clearing the decks: Experiencias en el tratamiento de crisis bancarias". 1998



Fuente: Memoria 2001, PRODEM S.A. (FFP)

Sistema de pagos

Los bancos, como principales intermediarios financieros, tienen una importante participación en el sistema de pagos de la economía, al emitir depósitos tanto a la vista como a plazo, cuyos recursos posteriormente los invierten.

Generalmente, con los recursos provenientes de depósitos captados a plazo fijo no existe mayor problema al invertirlos en colocaciones de distintos plazos.

La situación es diferente con los recursos de los depósitos a la vista, transferibles mediante cheques, debido a que éstos pueden ser retirados en cualquier momento a su valor par. De dichos recursos, las entidades bancarias conservan sólo una parte en activos líquidos y el resto lo invierten en colocaciones, debido a que al invertir los depósitos a la vista en activos que rinden interés, los bancos reducen los costos de mantener dinero. Es en este proceso de transformar el dinero en activos poco líquidos (colocaciones) donde radica la fragilidad intrínseca del sistema bancario, y, por ende, del sistema de pagos de la economía.

La fragilidad proviene del hecho de que si se exige el retiro de todos

los depósitos a la vista, los bancos no podrán responder porque las colocaciones que respaldan los depósitos son menos líquidas. A su vez, al ver que los bancos tienen problemas para responder por los depósitos a la vista, los tenedores de depósitos a plazo tenderán a no renovarlos, retirándolos al término de su contrato o incluso antes asumiendo las penalidades que esto implique.

Esto hace que la estabilidad del sistema bancario dependa críticamente de la confianza de los depositantes. Un quiebre al respecto provoca las llamadas “corridas bancarias” con serios efectos sobre el nivel de actividad del resto de la economía. El sistema de pagos puede verse interrumpido debido a la imposibilidad de los bancos de pagar sus depósitos a la vista, bloqueando el pago a través de cheques y paralizándose así una gran cantidad de transacciones.

Para mantener la confianza del público en el sistema financiero ante circunstancias adversas, como puede ser el problema de liquidez de un banco, en general los gobiernos han adoptado al menos uno de dos tipos de “compromisos” con el sistema bancario y sus depositantes.

Primero, mediante la creación de un Banco Central, que actúa como prestamista de última instancia para los bancos, se provee al sistema de una fuente adicional de financiamiento ante eventuales problemas de caja. Segundo, el Estado asegura una parte importante de los depósitos a la vista y a plazo con un sistema de seguro de depósitos o fondo de garantía. Con estos resguardos, los depositantes no sentirán la necesidad de retirar sus depósitos de un banco en problemas, evitándose de esta manera, las corridas bancarias posteriores problemas en el sistema de pagos.

Adicionalmente, las regulaciones de muchos países exigen coeficientes de liquidez o tasas de encaje legal, importes que las entidades financieras están obligadas a mantener por los depósitos recibidos del público con el objeto justamente de protegerlos, contribuyendo así a mantener la confianza del público.



Asimetría de información

Una de las razones fundamentales por la que existe regulación es la presencia de fallas de mercado, debidas fundamentalmente a problemas de asimetría de información. La teoría del mercado financiero eficiente asume la simetría de información entre las instituciones financieras y el público en general; y por tanto, cuando no existe tal simetría, se generan distorsiones que afectan al sistema financiero en su conjunto. La asimetría de información, es aquella situación donde una de las partes pertenecientes a determinada transacción tiene mucho menos información que la otra o de menor calidad.

La asimetría de información, se manifiesta en el sistema financiero principalmente a través de dos problemas: la selección adversa y el riesgo moral. Ambos problemas se solucionan, en parte, por la competencia entre los intermediarios financieros y, sobretudo, a través de una adecuada regulación prudencial.

La selección adversa es un problema de asimetría de información que surge antes de que la transacción se concrete. Un claro ejemplo de la selección adversa radica en el hecho de que generalmente los clientes más riesgosos (en términos del repago del préstamo) son los más ansiosos por obtener un préstamo o los que más fácilmente aceptan pactar altas tasas de interés debido a que ellos saben que es poco probable que repaguen el préstamo.

Por su parte, el riesgo moral básicamente significa que, dentro de un ambiente que contiene incentivos perversos, las personas se comportarán de manera también perversa, pudiendo asumir muy altos riesgos. Por tanto, el riesgo moral es un elemento que forma parte de la naturaleza humana y, como tal, es indispensable tomarlo en cuenta.

El riesgo moral del banquero puede reflejarse en que, muchas veces, éstos se hallan tentados a efectuar operaciones de alto riesgo o llevar a cabo prácticas fraudulentas. Para frenar o disminuir este tipo de actitudes, se necesita de un marco normativo adecuado y una supervisión eficiente.

Por otra parte, al asegurar los depósitos o constituirse simplemente en prestamista de última instancia, el Estado asume el riesgo de la deuda emitida por los bancos. Es decir, si el banco quiebra y los activos no alcanzan para pagar a los depositantes, el Estado responde por la diferencia. Esta situación puede dar lugar a que muchas veces como los depositantes están protegidos, les resulte indiferente el riesgo que tenga el banco, y sólo se preocupen de la tasa de interés que éste paga por sus depósitos, surgiendo así el problema de riesgo moral. Así, si un banco en problemas desea captar más recursos para tratar de salvarse, bastará que pague tasas más altas por los depósitos. Los recursos así captados tenderán a invertirlos en proyectos de alto riesgo, o repartirán dividendos de modo tal de rescatar parte del capital ya perdido. De esta manera, el seguro de depósitos genera incentivos perversos que pueden provocar importantes pérdidas al Estado.

Para proteger a los depositantes se han adoptado diversas medidas regulatorias y de supervisión de la actividad bancaria. Dentro de las más importantes se puede mencionar la obligación de constituir provisiones por pérdidas esperadas, los límites a la razón deuda/capital, la existencia

de un sistema de seguro limitado, una estricta regulación de las actividades que los bancos pueden realizar, restricciones a la entrada a la industria y una efectiva supervisión por parte de un ente regulador. Con esto, se supone, se asegura la solvencia y estabilidad del sistema financiero y se protegen los intereses del Estado.

Apalancamiento

En el balance de los bancos, el pasivo representa las fuentes de fondos utilizados, donde la principal cuenta está constituida por los depósitos que el banco recibe del público y que pueden ser a la vista, plazo fijo y caja de ahorro. El capital de un banco, que es el aporte de los propietarios o de los accionistas, es también una fuente de fondos pero no la más importante.

A lo largo del tiempo, el banco aumenta sus fondos vía depósitos, por tanto, el banco financia gran parte de sus actividades y operaciones con recursos de terceros, surgiendo así el concepto de apalancamiento. Es común observar niveles de apalancamiento de 10 a 1 o incluso de 12 a 1 dentro del sistema de intermediación financiera, mientras que en otro tipo de industrias, un nivel de apalancamiento de 2 a 1 resulta excesivo.

La regulación y supervisión bancaria deben tender a fortalecer la solvencia de las entidades financieras para lo cual es importante la dotación de un marco jurídico transparente que, promoviendo la competitividad de las entidades, busque un nivel de exposición equitativo entre sus accionistas y los depositantes, delimitando los niveles de apalancamiento permisibles.

ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE REGULACIÓN PRUDENCIAL

El Comité de Basilea para la Supervisión Bancaria es un comité de autoridades supervisoras bancarias, establecido en 1975, por los gobernadores de los bancos centrales del Grupo de los Diez Países (G-10). En la actualidad, está compuesto por representantes a nivel ejecutivo de autoridades supervisoras bancarias y bancos centrales de Bélgica, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, España, Suecia, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Generalmente se reúne en el Banco de Pagos Internacionales en Basilea, donde está localizada su secretaría permanente.

El Comité de Basilea no es en sí mismo un órgano supranacional, es decir que no constituye una autoridad supervisora por encima de las existentes en cada país, y por tanto las conclusiones que divulga a través de documentos carecen de fuerza legal o aplicabilidad obligatoria. En este sentido, el Comité formula estándares, guías de supervisión y emite recomendaciones basadas en las mejores prácticas, con el objeto de que las autoridades supervisoras de cada país las implementen y adecuen a sus propios sistemas financieros.

El Comité de Basilea formula estándares, guías de supervisión y emite recomendaciones, con el objeto de que las autoridades supervisoras de cada país las implementen y adecuen.



Foto del Bank for International Settlements (BIS), en Basilea Suiza

En 1988, el Comité de Basilea propuso un método para la medición de la suficiencia de capital de los bancos internacionalmente activos comúnmente conocido como el “Acuerdo de Capital”, basado en la ponderación del riesgo de crédito para los activos y contingentes y un requerimiento patrimonial mínimo del 8%. Este sistema se implementó, primero, entre los países miembros del Comité de Basilea y luego, gradualmente, en unos 100 países en el mundo, entre ellos Bolivia.

En 1997, con el objeto de promover sólidos estándares de supervisión a nivel mundial, el Comité de Basilea en cooperación con los supervisores de los países pertenecientes al G-10, brindaron a la comunidad financiera internacional un punto de referencia con el que se puede evaluar la eficacia de los sistemas de supervisión bancaria, denominado “Principios Básicos para la Supervisión Bancaria Efectiva”.

La comunidad financiera internacional ratificó los “Principios Básicos para la Supervisión Bancaria Efectiva” durante la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, celebrada en Hong Kong en 1997. Asimismo, el informe del grupo de trabajo sobre “Estabilidad Financiera en las Economías de Mercado Emergentes” ratificó dichos principios y solicitó que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial asistieran a los países en su aplicación.

En junio de 1999, para reemplazar el Acuerdo de 1988, el Comité de Basilea emitió una nueva propuesta denominada “Nuevo Acuerdo de Capital”, diseñada para mejorar la forma en que los requerimientos de capital reflejan los riesgos. A continuación, se revisarán brevemente estos tres últimos documentos.

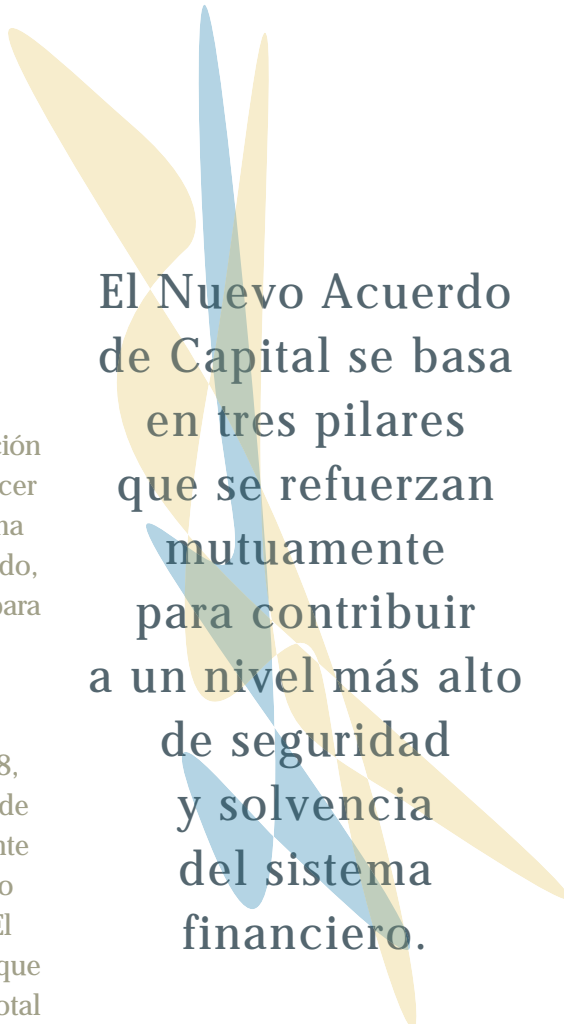
El Acuerdo de Capital de 1988 (Basilea I)

Dos objetivos fundamentales estuvieron presentes en la elaboración de este acuerdo: primero, fortalecer la solidez y estabilidad del sistema financiero internacional y, segundo, ser aplicado en diferentes países para disminuir las desigualdades competitivas entre bancos internacionales.

El Acuerdo de Capital de 1988, incorporó el concepto de riesgo de los activos, que se miden mediante factores de ponderación de riesgo que van del 0% hasta el 100%. El requerimiento mínimo de capital que propone Basilea es de 8%¹⁵ del total de los activos y contingentes ponderados por riesgo.

El cálculo de este requerimiento consideraba exclusivamente el riesgo de crédito¹⁶; posteriormente, en 1996 el Comité de Basilea emitió una enmienda al Acuerdo de Capital, la cual incorpora en la base de cálculo los riesgos de mercado¹⁷.

Este acuerdo considera que un elemento clave es el de establecer los elementos del capital que deben considerarse en el cálculo, de esta manera divide el capital en dos componentes: Capital Primario (Tier 1) y Capital Secundario (Tier 2). El primero está conformado por el capital pagado y las reservas explícitas, y el segundo por las reservas implícitas, revalorización de activos, provisiones, bonos



El Nuevo Acuerdo de Capital se basa en tres pilares que se refuerzan mutuamente para contribuir a un nivel más alto de seguridad y solvencia del sistema financiero.

convertibles en capital y deuda subordinada, esta última sujeta al límite del 50% del capital primario, a determinadas condiciones de permanencia (mínimo cinco años) y a un factor de reducción del 20% anual durante los últimos cinco años.

Adicionalmente, también se definen las deducciones que deben efectuarse al capital, las mismas que están referidas a la sobrevaluación contable de los activos e inversiones en subsidiarias del sector financiero.

Las investigaciones realizadas por el Comité de Basilea establecieron que la implementación del Acuerdo de Capital influyó favorablemente en los ratios de capital y fortalecimiento patrimonial en los países donde fue adoptado.

El Nuevo Acuerdo de Capital (Basilea II)

El objetivo que persigue la mejora del marco de suficiencia de capital por medio de este Nuevo Acuerdo, es dar mayor énfasis a la gestión del riesgo y fomentar mejoras continuas en la capacidad de los bancos para evaluar riesgos; objetivo que puede ser alcanzado acercando los requerimientos de capital de los bancos a las prácticas actuales de gestión del riesgo más utilizadas, así como cerciorándose de que este énfasis en el riesgo se transpone a las prácticas supervisoras y a la disciplina del mercado, mediante la mejora en la divulgación de información referida al riesgo y al capital.

¹⁵ Conforme al cronograma del primer acuerdo, las entidades bancarias debían alcanzar un ratio de 8% hasta 1992.

¹⁶ Probable pérdida por incumplimiento de la contraparte.

¹⁷ Probable pérdida por variaciones en las tasas de interés, tipo de cambio y precios.

Por tanto, el Nuevo Acuerdo de Capital se basa en tres pilares:

Pilar 1:

Requerimientos mínimos de capital.

Trata de los requerimientos mínimos de capital por riesgo de crédito, riesgo de mercado y riesgo operativo. Los requerimientos mínimos de capital se componen de tres elementos fundamentales: una definición del capital regulador, los activos ponderados por su nivel de riesgo y la relación mínima entre el capital y los activos ponderados. El nuevo acuerdo introduce tres métodos operativos distintos para el cálculo del riesgo de crédito y otras tres posibilidades para el riesgo operativo, variando en su sensibilidad y complejidad. La selección del método que se adopte dependerá del grado de desarrollo de las operaciones de los bancos y de la infraestructura del mercado financiero.

En lo que se refiere al tratamiento del riesgo de crédito, se proponen dos tipos de enfoque: el enfoque estandarizado y el enfoque Basado en Ratings Internos (IRB), este último presenta dos modalidades en función al grado de sofisticación del banco, a saber: el IRB Básico y el IRB Avanzado. El enfoque estandarizado es similar al acuerdo de capital de 1988, por cuanto los bancos clasifican sus exposiciones de riesgo de crédito en categorías a partir de las características comunes de los créditos o activos de riesgo, aplicándose a cada categoría una ponderación fija de riesgo, entre 0% y 150%. Adicionalmente, utiliza las evaluaciones externas de crédito efectuadas por empresas calificadoras de riesgo, para mejorar la sensibilidad al riesgo respecto al acuerdo de 1988.

Este enfoque también introduce una gama más amplia de coberturas de riesgo de créditos que se pueden tomar en cuenta (colaterales, garantías y derivados del crédito) y un tratamiento específico para las exposiciones minoristas.

Los enfoques IRB Básico y Avanzado se basan en calificaciones internas que sirven como fuente de datos para la determinación de requerimientos de capital con base en las ponderaciones de riesgo que establece el supervisor a partir de fórmulas que son propuestas por el Comité de Basilea. Dichas fórmulas están basadas en modernas técnicas estadísticas de gestión de riesgos.

En lo que se refiere al riesgo operativo¹⁸, el Comité de Basilea propone tres métodos para su medición: el Método de Indicador Básico, el Estándar y los Métodos de Medición Avanzada (AMA).

En el caso del Método del Indicador Básico, los bancos deben cubrir el riesgo operativo con un capital equivalente a un factor fijo de los ingresos brutos anuales medios de tres años, donde el factor propuesto por el comité es de 0.15. Sin embargo, para utilizar este método las entidades bancarias deben cumplir con las pautas establecidas por el Comité como buenas prácticas para la gestión y supervisión del riesgo operativo publicadas por el Comité¹⁹.

En el método estándar se efectúa una gradación de las operaciones de un banco por unidades y líneas comerciales para obtener una gama de exposiciones de riesgo. El cargo al capital se calcula aplicando factores a distintos indicadores por línea, ya sea el ingreso bruto promedio, activos promedios, pagos o fondos administrados. Dicho factor variará en función al riesgo que se haya identificado en cada línea de negocio.

Para la aplicación del método estándar las entidades bancarias deben contar con sistemas para la gestión del riesgo operativo que cumplan con criterios mínimos establecidos por el Comité de Basilea,

tales como la existencia de funciones independientes de gestión (diseño, ejecución y revisión de la metodología de medición), control y fiscalización de los riesgos operativos, mecanismos de difusión eficaces, documentación apropiada y participación activa del Directorio y dirección superior. Asimismo, es requisito que las entidades bancarias cuenten con mecanismos de medición y validación del sistema de gestión del riesgo operativo.

En el método de Medición Avanzada, las entidades bancarias deberán contar, además de lo establecido para el método estándar, con una metodología interna de medición del riesgo operativo, incorporado en sus actividades diarias y decisiones comerciales importantes, para lo cual se debe disponer de una base de datos con información histórica de las pérdidas por riesgo operativo diferenciadas por líneas comerciales y un sistema riguroso de validación y medición.

¹⁸ En el marco de Basilea II, el riesgo operativo se define como la probabilidad de que se produzcan pérdidas como resultado de procesos, personal o sistemas internos inadecuados o defectuosos, o bien a consecuencia de acontecimientos externos.

¹⁹ "Prácticas Seguras para encarar el Riesgo Operativo", publicación del Comité de Basilea de febrero 2003.

Pilar 2:

Proceso de revisión del supervisor.

La finalidad de este proceso no consiste únicamente en garantizar que los bancos posean el capital necesario para cubrir los riesgos de sus actividades, sino en alentar a los bancos a que desarrollen y utilicen mejores técnicas de gestión de riesgos en el seguimiento y control de éstos. El proceso reconoce la responsabilidad de la dirección del banco en el desarrollo de un proceso interno de evaluación de capital y en el establecimiento de objetivos de capital que guarden relación con el perfil de riesgo y el entorno de control del banco. El papel de los supervisores consistirá en evaluar la eficiencia con que los bancos cuantifican sus necesidades de capital en función de sus riesgos y en intervenir oportunamente.

Pilar 3:

Disciplina de mercado.

Trata de fomentar la disciplina de mercado mediante el desarrollo de un conjunto de requisitos de divulgación que permitirá a los participantes del mercado evaluar informaciones básicas referidas al ámbito de aplicación, el capital, las exposiciones al riesgo, los procesos de evaluación del riesgo y, por tanto, la suficiencia de capital de la institución.

Los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva se han convertido en la referencia normativa mundial más importante, en materia de regulación prudencial y supervisión bancaria.

Los tres pilares se refuerzan mutuamente, para contribuir a un nivel más alto de seguridad y solvencia en el sistema financiero.

La propuesta emitida en 1999, constituyó un documento de consulta y como consecuencia de la interacción con los países del G-10 y otros países, el Comité de Basilea recibió propuestas y comentarios de supervisores y entidades bancarias, que dieron origen a la publicación de versiones modificadas en enero de 2001 y abril de 2003. El Comité de Basilea estableció como meta publicar el documento definitivo, hacia finales de la gestión 2003, para que la implementación del Nuevo Acuerdo sea llevada a cabo por los distintos países hasta finales del año 2006.

Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva.

Los Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva, emitidos por el Comité de Basilea en septiembre de 1997, se han convertido en la referencia normativa mundial más importante, en materia de regulación prudencial y supervisión bancaria. La gran mayoría de los países de América y el mundo han ratificado los Principios Básicos y han declarado su intención de aplicarlos, a través del Comité de Asuntos Financieros Hemisféricos (CAFH), del cual Bolivia es uno de los países miembros.

Principio 1

Componente	Autoevaluación SBEF	Evaluación FSAP
1. Responsabilidades y objetivos claros para cada organismo involucrado en la supervisión.	Cumplimiento (4)	Incumplimiento (1)
2. Independencia operativa y recursos adecuados	Cumplimiento en buena medida (3)	Incumplimiento (1)
3. Marco legal adecuado para la habilitación de entidades bancarias, para la emisión de regulación prudencial y su supervisión continua	Cumplimiento en buena medida (3)	Incumplimiento significativo (2)
4. Marco legal adecuado, incluyendo facultades para verificar el cumplimiento de las leyes y las cuestiones relativas a la seguridad y solvencia.	Cumplimiento en buena medida (3)	Incumplimiento significativo (2)
5. Marco legal adecuado para la supervisión bancaria, incluyendo protección legal para los supervisores.	Incumplimiento (1)	Cumplimiento (4)
6. Disposiciones respecto de compartir información entre supervisores y proteger la confidencialidad de esta información	Cumplimiento (4)	Cumplimiento en buena medida (3)

Fuente: Elaboración Propia

Para medir el grado de cumplimiento de estos principios, el Comité de Basilea consideró necesario elaborar una metodología, por lo que en octubre de 1999 emitió un documento denominado “Metodología de Evaluación de los Principios de Basilea”, resultado del trabajo conjunto con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. De acuerdo a la metodología emitida por Basilea, para la calificación del grado de cumplimiento de los Principios Básicos, existen cuatro categorías de cumplimiento: (1) Incumplimiento, (2) Incumplimiento significativo, (3) Cumplimiento en buena medida y (4) Cumplimiento.

Autoevaluación y evaluación externa acerca del cumplimiento de los Principios Básicos para una Supervisión Efectiva

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras realizó el “Taller de Autoevaluación del Cumplimiento de los Principios Básicos de Basilea”, en diciembre del año 2000. Posteriormente, una misión conjunta del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, en virtud al Programa de Evaluación del Sector Financiero (FSAP), realizó una evaluación del cumplimiento de los principios durante sus visitas al país

en noviembre de 2002 y enero de 2003. A continuación, se efectúa una breve descripción de los principios, con los resultados tanto de la autoevaluación como del FSAP:

1. *Precondiciones para una efectiva supervisión bancaria (Principio 1).* Este principio se refiere a las condiciones que deben existir para una supervisión bancaria efectiva, tales como un marco legal adecuado, en el que se establezca un marco mínimo de normas de prudencia, responsabilidades y objetivos de los organismos supervisores, independencia operativa, disponibilidad de recursos suficientes, capacidad y protección legal para el supervisor para ejercer sus responsabilidades y de hacer cumplir sus decisiones en el ingreso, funcionamiento y salida de entidades financieras. A objeto de evaluar la aplicación de este principio, se lo ha desglosado en seis componentes, detallados en el cuadro de esta página.

En la autoevaluación del primer componente, se concluyó que se contaba con un marco legal adecuado, donde estaban claramente definidas las reglas de ingreso, funcionamiento y de salida de entidades financieras. La Ley de Bancos y Entidades Financieras, definía claramente las responsabilidades y objetivos de la Superintendencia, órgano rector del sistema de control de toda captación de recursos del público y de intermediación financiera del país. Asimismo, la Ley establece las atribuciones de la Superintendencia, determinando que su competencia en lo concerniente a la aplicación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras es privativa e indelegable. La evaluación del FSAP consideró que se ha retrocedido al haberse emitido leyes y decretos supremos que modificaron el marco de supervisión, lo que dio lugar a una falta de claridad en las atribuciones de los organismos supervisores, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y Superintendencia de Valores y Seguros.

En la autoevaluación del segundo componente, no se le otorgó la máxima calificación en virtud a que el Poder Ejecutivo había emitido decretos supremos²⁰ relacionados con temas que eran de la exclusiva competencia legal de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y del CONFIP. No obstante, la Superintendencia tenía la capacidad para obtener y utilizar los recursos que se necesitan para realizar su mandato. El FSAP disminuyó la calificación de este componente en virtud a que el gobierno continuó emitiendo decretos supremos²¹ sobre normas prudenciales, que vulneraron la independencia regulatoria de la Superintendencia.

Por otra parte, en su evaluación el FSAP también apunta que existen dudas acerca de que la Superintendencia tenga recursos disponibles suficientes para cumplir con su mandato, debido a que su presupuesto debe ser aprobado en tres

instancias: primero la Superintendencia General, luego pasa a revisión del Ministerio de Hacienda y, por su inclusión en el Presupuesto General de la Nación, debe obtener la aprobación del Congreso. Adicionalmente, sus recursos han sido transferidos a una cuenta única administrada por el Tesoro General de la Nación²².

La autoevaluación del tercer componente consideró que la Ley de Bancos y Entidades Financieras faculta a la Superintendencia para realizar sus actividades; sin embargo, las principales normas de prudencia han sido establecidas por Ley y se requiere un instrumento legal de igual rango para modificarla. La evaluación del FSAP agregó a la salvedad anteriormente mencionada el hecho de que las últimas modificaciones en el marco legal podrían implicar limitaciones a las atribuciones regulatorias de la Superintendencia.

En la autoevaluación del componente 4, el marco legal permite exigir medidas correctivas a las entidades financieras cuando se identifica una situación de riesgo de insolvencia, no obstante la misión FSAP recalificó el mismo, debido a las medidas, ya mencionadas adoptadas, por el gobierno.

Al momento de la autoevaluación del componente 5, no existía la disposición del artículo 158° que luego fuera incorporada en la modificación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras²³ y que establece que no podrá intentarse ninguna acción legal contra los funcionarios de la Superintendencia por el ejercicio de sus funciones previstas por Ley, sin que previamente se declare la nulidad del acto administrativo mediante resolución judicial; razón por la cual la misión FSAP calificó este componente como “Cumplimiento”.

20 Se refiere a la emisión de los Decretos Supremos N° 25961 y 25979 de 21 de octubre y 16 de noviembre del 2000 respectivamente, mediante los cuales se modifica el contenido del Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera.

21 Se refiere a los Decretos Supremos N° 26065 y 26129 del 2 de febrero y 30 de marzo de 2001, luego los Decretos Supremos N° 26802 y 26129 del 27 de septiembre y 10 de noviembre de 2002 respectivamente referidos a modificaciones del Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera.

22 De acuerdo al Decreto Supremo N° 26816 de 17 de octubre de 2002, las cuentas que la SBEF mantenía en el BCB debían ser transferidas a una cuenta consolidada del TGN, en la cual se consolidan todos los fondos del gobierno.

23 La Ley de Fortalecimiento del Sistema Financiero N° 2297 de 21 de diciembre de 2001, modificó la Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488.

Principios 2 al 5

Principio	Autoevaluación SBEF	Evaluación FSAP
2. Se deben definir claramente las actividades que pueden desarrollar las entidades con licencia y sujetas a supervisión como bancos, y el uso de la palabra “banco” en los nombres tiene que ser controlado lo más posible.	Cumplimiento (4)	Cumplimiento (4)
3. La autoridad que otorga licencias tiene que tener el derecho de definir criterios y rechazar solicitudes de instituciones que no cumplen con las normas establecidas. Como mínimo, el proceso para otorgar la licencia debería consistir en una evaluación de la estructura de propiedad, los directores y alta gerencia, el plan operacional y los controles internos, y la condición financiera proyectada, incluyendo la base de capital, de la organización bancaria; si el propietario o la organización matriz propuesta es un banco extranjero, se tiene que obtener la aprobación previa del supervisor del país de origen.	Cumplimiento en buena medida (3)	Cumplimiento (4)
4. Los supervisores bancarios deben tener la autoridad para revisar y rechazar las propuestas de transferencia de una parte significativa de la propiedad o la mayoría de la participación en los bancos existentes a otras partes.	Cumplimiento (4)	Cumplimiento (4)
5. Los supervisores bancarios deben tener la autoridad para establecer criterios para revisar las adquisiciones o inversiones grandes realizadas por un banco y para garantizar que las afiliaciones o estructuras corporativas no exponen el banco a riesgos indebidos o impiden la supervisión eficaz.	Cumplimiento (4)	Cumplimiento en buena medida (3)

Fuente: Elaboración Propia

Finalmente, la autoevaluación otorgó la máxima calificación al sexto componente en tanto la misión FSAP otorgó una calificación menor, al observar la inexistencia de acuerdos con el Banco Central de Bolivia para el intercambio regular de información.

Cabe mencionar que posteriormente se emitió el Decreto Supremo N° 27026 de mayo de 2003, que complementa la reglamentación para el funcionamiento del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), y aclara que la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras tiene competencia privativa e indelegable para emitir regulaciones prudenciales, controlar y supervisar las actividades, personas y entidades relacionadas con la intermediación financiera y servicios auxiliares financieros.

En los cuadros se muestra el resultado de las evaluaciones de cumplimiento realizadas y a continuación se comentan aquellos principios en los cuales la misión FSAP ha otorgado una calificación distinta.

2. Autorizaciones y estructura (Principios del 2 al 5).

Para el principio 3, el FSAP consideró que el marco legal vigente contiene los requerimientos mínimos para el establecimiento de una entidad de intermediación financiera, incluyendo una estructura de propiedad transparente y otorga a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras la facultad de autorizar o rechazar solicitudes de nuevas entidades financieras; mientras que en el caso de entidades extranjeras, se requiere el permiso del supervisor de origen. En el principio 5, se observó que la regulación vigente no especifica que las inversiones en otras sociedades deben contar la aprobación por parte de la SBEF.

3. Exigencias y Regulaciones (Principios de 6 al 15).

El FSAP disminuyó la calificación del Principio 8 por considerar que distintos decretos supremos han erosionado el enfoque estricto de evaluación de cartera determinado por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. La regulación actual difiere de las mejores prácticas en aspectos tales como la forma en que es evaluada la capacidad de pago, las consideraciones sobre las garantías y el mantenimiento del riesgo después de reprogramar una operación.

Principios 6 al 15

Principio	Autoevaluación SBEF	Evaluación FSAP
6. Los supervisores de bancos tienen que definir los requisitos mínimos respecto del coeficiente patrimonial requerido para los bancos en los que se reflejan los riesgos que el banco toma, y tienen que definir los componentes del capital, tomando en cuenta su capacidad de absorber pérdidas. Para los bancos que operan en el ámbito internacional, estos requisitos no tienen que ser más bajos que los niveles establecidos en el Acuerdo de Capital de Basilea.	Incumplimiento significativo (2)	Incumplimiento significativo (2)
7. Una parte esencial de cualquier sistema de supervisión es la evaluación independiente de las políticas, prácticas y procedimientos de los bancos relacionados con el otorgamiento de créditos y realización de inversiones, así como la continua administración de las carteras de créditos e inversiones.	Cumplimiento (4)	Cumplimiento (4)
8. Los supervisores bancarios tienen que estar seguros que los bancos establecen y cumplen con políticas, prácticas y procedimientos adecuados para evaluar la calidad de los activos y la suficiencia de las provisiones y reservas para la pérdida de préstamos.	Cumplimiento en buena medida (3)	Incumplimiento significativo (2)
9. Los supervisores bancarios deben estar seguros que los bancos tienen sistemas de información gerencial que permiten a la gerencia identificar concentraciones en la cartera; los supervisores tienen que definir límites prudenciales para limitar las exposiciones bancarias respecto de prestatarios individuales o grupos de prestatarios relacionados.	Cumplimiento en buena medida (3)	Cumplimiento en buena medida (3)
10. Para evitar los abusos que resultan de los préstamos relacionados, los supervisores bancarios deben tener requisitos respecto de que préstamos de los Bancos a empresas e individuales relacionados tienen que realizarse en una base leal que la otorgamiento de estos créditos tiene que ser monitoreada eficazmente y que se toman otras medidas adecuadas para controlar o minimizar los riesgos.	Cumplimiento (4)	Cumplimiento (4)
11. Los supervisores bancarios tienen que estar seguros de que los bancos tienen políticas y procedimientos adecuados para identificar, monitorear y controlar el riesgo de país y de transferencia en sus actividades internacionales de préstamos e inversiones, y para mantener reservas adecuadas frente a estos riesgos	Incumplimiento (1)	Incumplimiento (1)
12. Los supervisores de bancos tienen que estar seguros de que los bancos tienen sistemas que miden, monitorean precisamente y controlan adecuadamente los riesgos de mercado; los supervisores deberían tener la autoridad de imponer límites específicos y/o cargos de capital específicos para las exposiciones al riesgo de mercado, de ser necesario.	Incumplimiento (1)	Incumplimiento (1)
13. Los supervisores de bancos tienen que estar seguros que los bancos tienen un proceso de administración integral de riesgos (incluyendo una vigilancia adecuada del directorio y la alta gerencia) para identificar, medir, monitorear y controlar todos los otros riesgos importantes y, de ser apropiado, para tener un capital frente a estos riesgos.	Incumplimiento significativo (2)	Incumplimiento significativo (2)
14. Los supervisores de bancos tienen que verificar si los bancos tienen controles internos adecuados para la naturaleza y escala de sus negocios. Estos deberían incluir normas claras sobre la delegación de facultades y responsabilidades; la segregación de funciones que implican compromisos del banco, el desembolso de fondos y la contabilización de sus activos y pasivos; la reconciliación de estos procesos; la protección o salvaguarda de sus activos y la auditoría independiente, tanto interna como externa, apropiadas y funciones de cumplimiento para probar el cumplimiento con estos controles y con las leyes y regulaciones aplicables.	Incumplimiento significativo (2)	Incumplimiento significativo (2)
15. Los supervisores de bancos tienen que verificar si los bancos tienen políticas, prácticas y procedimientos, incluyendo reglas respecto de “conozca sus clientes”, que promueven estándares éticos y profesionales muy altos en el sector financiero y evitan que el banco sea utilizado por elementos criminales, sea de manera intencionada o no.	Incumplimiento significativo (2)	Incumplimiento significativo (2)

Fuente: Elaboración Propia

Principios 16 al 20

Principio	Autoevaluación SBEF	Evaluación FSAP
16. Un sistema eficaz de supervisión bancaria debería consistir en algún tipo de supervisión en sitio y fuera de sitio.	Cumplimiento en buena medida (3)	Cumplimiento en buena medida (3)
17. Los supervisores de bancos tienen que estar en contacto regularmente con la gerencia bancaria y tienen que entender profundamente las operaciones de la institución.	Cumplimiento (4)	Cumplimiento (4)
18. Los supervisores de bancos deben tener un mecanismo para reunir, revisar y analizar informes prudenciales y estadísticos de bancos en una base individual y consolidada	Incumplimiento significativo (2)	Cumplimiento en buena medida (3)
19. Los supervisores bancarios deben tener un mecanismo para la validación independiente de la información de supervisión, sea a través de los estudios en sitio o el uso de auditores externos.	Cumplimiento en buena medida (3)	Cumplimiento en buena medida (3)
20. Un elemento fundamental de la supervisión bancaria es la capacidad de los supervisores de supervisar el grupo bancario en una base consolidada	Incumplimiento (1)	Incumplimiento significativo (2)

Fuente: Elaboración Propia

Principio 21

Principio	Autoevaluación SBEF	Evaluación FSAP
21. Los supervisores de bancos tienen que estar seguros que cada banco mantiene registros adecuados de acuerdo con políticas y prácticas contables coherentes que permiten al supervisor tener un panorama real de la condición financiera del banco y la rentabilidad de sus negocios, y que el banco publica regularmente sus estados financieros que reflejan correctamente su posición.	Cumplimiento (4)	Cumplimiento en buena medida (3)

Fuente: Elaboración Propia

4. Métodos para una Supervisión Bancaria Permanente (Principios del 16 al 20).

Con relación a los principios 18 y 20, si bien la Ley faculta a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras para llevar adelante la supervisión consolidada de grupos de empresas en las cuales existen accionistas comunes de al menos el 5% del capital accionario, aún no se ha emitido una regulación específica con base consolidada y tampoco se cuenta con procedimientos para la supervisión consolidada; aspectos observados por el FSAP. Adicionalmente, se debe tener presente que en oportunidad de la autoevaluación, no había sido sancionada la Ley N° 2297.

5. Registro de Información (Principio 21).

En este campo, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras verifica que la información financiera que le remiten las entidades sea consistente y sea entregada en los plazos establecidos, por lo que este principio ha sido calificado en la autoevaluación como “Cumplimiento”, pero la misión del FSAP lo ha calificado como “Cumplimiento en buena medida” argumentando que independientemente de las normas emitidas por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, el gobierno ha emitido normas referidas a la valuación de créditos que se alejan de las normas de prudencia internacionales.

Principio 22

Principio	Autoevaluación SBEF	Evaluación FSAP
22. Los supervisores de bancos deben disponer de medidas adecuadas de supervisión para introducir acciones correctivas oportunas, en caso de que el banco no logre cumplir con los requisitos prudenciales (como ser los ratios mínimos del coeficiente patrimonial requerido), cuando Existen violaciones regulatorias, o cuando existen amenazas para los depositantes de alguna forma. En circunstancias extremas, ello debería incluir el poder para revocar la licencia o recomendar que sea revocada.	Cumplimiento en buena medida (3)	Incumplimiento (1)

Fuente: Elaboración Propia

Principios 23 al 25

Principio	Autoevaluación SBEF	Evaluación FSAP
23. Los supervisores bancarios tienen que aplicar una supervisión consolidada general respecto de las organizaciones bancarias que operan en el ámbito internacional, monitoreando adecuadamente y aplicando normas prudenciales adecuadas a todos los aspectos de los negocios llevados a cabo por estas organizaciones bancarias en el mundo entero, particularmente a sus sucursales extranjeras, empresas conjuntas y subsidiarias.	Incumplimiento (1)	N.A.
24. Un componente clave de la supervisión consolidada consiste en establecer contactos e intercambios de información con los diferentes otros supervisores involucrados, particularmente las autoridades de supervisión en el país anfitrión.	Incumplimiento significativo (2)	N.A.
25. Los supervisores de bancos tienen que exigir que las operaciones locales de los bancos extranjeros se lleven a cabo de acuerdo con las mismas normas altas que las que se aplican para las instituciones nacionales y deben tener el poder para compartir la información requerida por los supervisores en el país de origen de esos bancos, a fin de realizar la supervisión consolidada.	Incumplimiento significativo (2)	Cumplimiento (4)

Fuente: Elaboración Propia

6. Facultades formales de los Supervisores (Principio 22).

La Ley de Bancos y Entidades Financieras prevé mecanismos de pronta acción correctiva bajo la denominación de “Regularización”, proceso que ya se encontraba, a la fecha de la autoevaluación, en el proyecto de Ley aprobado en diciembre del 2001, motivo por el cual se calificó como “Cumplimiento en buena medida”. No obstante, el FSAP realizó varias observaciones al respecto. Primero, porque no está clara la redacción de la causal del inciso a) del artículo 112° de la Ley de Bancos y Entidades Financieras y su modificación debe efectuarse mediante otra Ley. Por otra parte, la flexibilización de las normas respecto a la valoración de los activos, emitidas a través de diversos decretos supremos en los últimos tres

años, puede retrasar el inicio de un proceso de regularización en la aplicación de las causales de los incisos b) y d) del artículo 112° de la Ley de Bancos y Entidades Financieras. Y finalmente, se han emitido disposiciones legales²⁴ que exceptúan la aplicación de las causales relacionadas con el nivel de capital a las Mutuales de Ahorro y Préstamo y Cooperativas de Ahorro y Crédito hasta diciembre del 2004. Por todo ello, este principio ha sido calificado por el FSAP como “Incumplimiento”.

7. Banca Transfronteriza (Principios 23 al 25).

En el caso boliviano, los principios de supervisión global consolidada de bancos internacionalmente activos, no son aplicables (N.A.), debido a que no existen bancos bolivianos operando

en el extranjero. Para el caso de bancos extranjeros operando en Bolivia, la Ley de Bancos y Entidades Financieras establece que deben regirse a las mismas Leyes y regulaciones que los bancos locales, además la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras permite la supervisión consolidada por parte del supervisor matriz, incluyendo el monitoreo de las actividades en Bolivia, habiendo para ello firmado convenios de cooperación con Panamá y Perú.

²⁴ Artículo 16° de la Ley FERE N° 2196.

ASOCIACIÓN DE SUPERVISORES BANCARIOS DE LAS AMÉRICAS

La Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas (ASBA) se constituyó en México el 14 de mayo de 1999 adquiriendo personalidad jurídica y patrimonio propios. Sin embargo, varios años antes, desde 1981, los Superintendentes Bancarios y comisiones afines de los países miembros venían sosteniendo diversas reuniones para tratar temas de interés común.

ASBA es una organización creada para apoyar la mejora continua de las prácticas de regulación y supervisión bancaria en las Américas a través de facilitar capacitación y cooperación técnica así como hacer conocer los puntos de vista y propuestas de sus Miembros Asociados sobre temas esenciales en regulación y supervisión del sector bancario en el ámbito internacional²⁵.

Esta asociación se encuentra conformada por los organismos máximos de supervisión bancaria de 34 países del Continente Americano, entre los cuales se encuentra la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia.

En la actualidad, ASBA está estructurada a nivel estratégico y de control, por una Asamblea y una Junta Directiva (esta última compuesta por un presidente, un vicepresidente y cinco directores); a nivel ejecutivo, por un Secretario Ejecutivo; y a nivel operativo por Secretarios Ejecutivos Adjuntos, Encargado de Administración, y Asistentes Específicos.

Dentro del ASBA existen cinco grupos regionales, conformados de acuerdo a las diferentes regiones que participan: Andina (donde se encuentran Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Caribe, Centroamérica, Cono Sur, y Norteamérica. Cada una de estas regiones está representada en la Junta Directiva por medio de un director, cargo que, para la Región Andina, es ocupado por el Superintendente de Bancos y Entidades Financieras de Bolivia.

ESFUERZOS DE HOMOGENIZACIÓN DE LA REGULACIÓN PRUDENCIAL EN LA COMUNIDAD ANDINA

La Corporación Andina de Fomento, por mandato del Consejo Superior de Ministros de Hacienda o Finanzas, Bancos Centrales y responsables de Planeación Económica de la Comunidad Andina de Naciones, viene desarrollando el "Proyecto de Homologación de Criterios de Regulación Prudencial Bancaria en la Comunidad Andina".

Los temas considerados para la elaboración de un documento inicial fueron: suficiencia patrimonial, tratamiento de la morosidad de créditos, evaluación y calificación de la cartera de créditos, evaluación y calificación de la cartera de inversiones, régimen de provisiones y gestión de activos y pasivos. Dicho documento fue analizado y comentado por las autoridades de supervisión de los países miembros de la Comunidad Andina de Naciones.

En octubre de 2000 se llevó a cabo una reunión en Quito - Ecuador, en la que se acordó que se adoptarían las reglas del país que mantenga el marco regulatorio más prudente en cada uno de los temas.

Posteriormente, en julio de 2001, en una reunión en Lima - Perú, debía firmar un acuerdo pero, debido a la existencia de temas pendientes de discusión, la firma fue postergada.

En la tercera reunión, en febrero de 2002 en Cartagena de Indias - Colombia, se determinó que aún era necesario efectuar estudios de impacto para algunas propuestas y que adicionalmente, se necesitaba replantear la agenda y el enfoque del proyecto. Se acordó modificar la orientación de la armonización de normas cuantitativas estrictas a la de criterios más cualitativos, en virtud a la coyuntura económica por la que atraviesan cada uno de los países de la Comunidad Andina de Naciones. La Corporación Andina de Fomento (CAF) se comprometió a seguir apoyando en el proceso de armonización a través de la preparación de un documento de trabajo que refleje esos criterios.

Consecuentemente en la 1ª Reunión de Expertos para la Armonización de Criterios Prudenciales de Supervisión, realizada en mayo de 2003 en Lima - Perú, se revisó el documento preparado por la CAF y se estableció una sesión de intercambio de opiniones de los representantes con el propósito de avanzar en la adopción de criterios armónicos, pero de carácter principista y cualitativo, en lugar de adoptar criterios o límites cuantitativos. Se acordó que la CAF incluya en el documento de trabajo esos criterios para someterlos a consideración de los países y se logren consensos para la elaboración de un proyecto de decisión de la Comunidad Andina sobre el tema.

²⁵ Información extraída de la página Web del ASBA: www.asba-supervision.org

En agosto de 2003 se llevó a cabo otra reunión de expertos gubernamentales de la Comunidad Andina de Naciones, en la cual se trabajó en el contenido del documento de “Armonización de Criterios Prudenciales en el Área Andina” y se dejaron establecidos los puntos en desacuerdo, para que sean dirimidos en la etapa de aprobación final. También se presentaron las matrices comparativas de las características regulatorias de los sistemas financieros en la región y la propuesta de “Lineamientos para la Homologación Contable en los países de la Comunidad”, tema asignado a Bolivia en la reunión de Cartagena. Las delegaciones convinieron en desarrollar un programa de trabajo que incluiría la revisión del documento de “Armonización de Criterios Prudenciales” dejando entre corchetes cualquier disenso, en el entendido que la aprobación de este documento se formalizaría desde los países y posteriormente se consideraría el proyecto de decisión en la Comisión de la Comunidad Andina.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE COMISIONES DE VALORES

De manera análoga a los esfuerzos del Comité de Basilea en el área de la banca y la intermediación financiera, se han desarrollado emprendimientos en el resto de los sectores financieros, como el mercado de valores y las compañías de seguro, a través de dos organizaciones: la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS).

La IOSCO es una asociación internacional de reguladores del mercado de valores creada en 1983 y conformada por supervisores del mercado de valores de diferentes países y organizaciones internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional, entre otros. Su Secretaría General opera en Madrid, España.

Los objetivos de sus miembros asociados son: la promoción de estándares de regulación para mantener mercados de valores sólidos y eficientes; el intercambio de información sobre experiencias particulares para promover el desarrollo de los mercados locales; el establecimiento de estándares para una supervisión efectiva de las transacciones internacionales de valores; y, la asistencia mutua para promover la integridad de los mercados con la aplicación de estándares rigurosos y la imposición de sanciones contra delitos cometidos.

En septiembre de 1998, la IOSCO publicó el documento “Objetivos y Principios para la Regulación del Mercado de Valores”, el mismo que contiene 30 principios destinados a la protección de los inversores, la promoción de la igualdad, eficiencia y transparencia en los mercados y la reducción del riesgo sistémico.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE SUPERVISORES DE SEGUROS

La IAIS es una asociación internacional de reguladores de seguros, creada en 1994, conformada por autoridades supervisoras de alrededor de 100 países, entre ellos Bolivia, a través de la membresía de la Superintendencia de Pensiones Valores y Seguros.

Esta asociación fue creada para promover la cooperación entre reguladores de seguros, establecer estándares uniformes para la supervisión, capacitar a sus miembros y coordinar con los reguladores en materia de valores e intermediación. Producto de los trabajos realizados, la IAIS emite principios, estándares y guías globales de supervisión de seguros.

Este organismo coordina con otras organizaciones internacionales, como el Comité de Basilea y la IOSCO, con quienes se agrupa en el denominado “Foro Conjunto”, para realizar diferentes tipos de estudios en temas tales como la transferencia de riesgos entre sistemas financieros y el lavado de dinero, entre otros.

COMITÉ DE NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD Y COMITÉ INTERNACIONAL DE PRÁCTICAS DE AUDITORIA

El Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (IASC) es una entidad privada autónoma constituida por 143 entidades de la profesión contable de 104 países, que a su vez son miembros autorizados de la Federación Internacional de Contadores (IFAC). Los objetivos del IASC son formular y publicar, en beneficio del interés público, normas contables para la presentación de estados financieros, promover su aceptación y cumplimiento internacional, así como armonizar y mejorar las normas y procedimientos contables para la presentación de estados financieros.

Las Normas Internacionales de Contabilidad (NICs), emitidas por el

IASC están destinadas a la armonización de la información financiera a nivel mundial. En el caso de Bolivia, el Manual de Cuentas para Bancos y Entidades Financieras emitido por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, toma como punto de referencia las NICs y los Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados (PCGA) del Colegio de Auditores de Bolivia.

Por su parte, el Comité Internacional de Prácticas de Auditoría (IAPC) es un comité permanente del Consejo de la Federación Internacional de Contadores (IFAC), cuya principal función es desarrollar y emitir, a nombre del Consejo, normas y declaraciones de auditoría y servicios relacionados, denominadas Normas Internacionales de Auditoría y Servicios Relacionados (NIAS).

Las NIAS se emiten con el objeto de mejorar el grado de uniformidad de las prácticas de auditoría y servicios relacionados en todo el mundo y, por tanto, son el marco general sobre el cual se basa la reglamentación de muchos países. Dentro de cada país, las reglamentaciones emitidas pueden provenir de los órganos supervisores o de organismos profesionales. En el caso de Bolivia, el organismo competente es el Colegio de Auditores de Bolivia.

P

Período
1980 - 1985

Crisis de la hiperinflación

La historia boliviana registra en sus páginas, largos períodos de inestabilidad política, económica y social. La década de los setenta e inicios de los ochenta se caracterizó por un breve paréntesis democrático (1979 a julio de 1980) ubicado entre dictaduras militares, resultado de golpes de Estado, que fraccionaron el poder político y debilitaron la estructura democrática del país.

Las continuas sucesiones de gobiernos de facto influyeron sobre el papel del Estado en la economía. Después de catorce años de gobiernos de facto (con la excepción mencionada), el clamor por la democracia se hizo incontenible, hasta que, en 1982, el Dr. Hernán Siles Zuazo, encabezando una coalición de numerosos partidos de izquierda que conformaron la Unidad Democrática y Popular (UDP) que había ganado las elecciones de 1980, se hizo cargo de la presidencia de la República de Bolivia. En total se habían sucedido siete presidentes militares y tres civiles en apenas cuatro años (1978-1982). La llegada de Hernán Siles Zuazo a la primera magistratura de la nación, ocurrió en momentos difíciles para la economía y bajo la amenaza del retorno de prácticas golpistas.



En el plano económico, el gobierno udepista se enfrentó a la realidad de una economía que venía perdiendo productividad desde hace varios años y que había perdido la ocasión de utilizar excedentes extraordinarios para aplicarlos a una transformación y modernización productiva. En efecto, los altos ingresos fiscales que se percibió durante la mayor parte de la vigencia del gobierno dictatorial del general Hugo Banzer, por incremento del precio de los minerales e hidrocarburos exportados, además de un considerable incremento de la deuda externa, no se utilizaron para modificar la matriz productiva del país y se dilapidaron, en medida considerable, alentando prácticas consumistas y dispendiosas, tanto como el imparable crecimiento burocrático del Estado.

Esta situación se deterioró más, después de la salida de Banzer, alcanzando extremos inéditos con la dictadura de García Meza, en la cual se acentuaron las peores prácticas económicas y se llevó a una penalización del país, acusado internacionalmente de estar dirigido por un grupo asociado a bandas delictivas, especializadas en el tráfico de sustancias ilegales.

Ante esa situación y la acción de un sindicalismo que, fortalecido por los últimos años de lucha, reclamaba una rápida recuperación del nivel de vida de sus afiliados, Siles escogió la consolidación de la democracia como su meta principal, en vista que el panorama mostraba a un sistema político con alto grado de inestabilidad, un Estado débil con reducidos márgenes de gobernabilidad (debido a la minoría parlamentaria que ostentaba el nuevo presidente), y una población con expectativas de mejoría que depositaba expectativas sobredimensionadas en el nuevo gobierno civil.

La nueva administración gubernamental no pudo cumplir con las expectativas de la población; ya que si bien logró que la democracia se consolidara, su política económica resultó muy ineficaz y ahondó la crisis que enfrentaba el país, llevándola hasta niveles inconcebibles.

Desde un punto de vista técnico las equivocaciones del gobierno de Siles pueden resumirse en dos aspectos fundamentales: el manejo de la política fiscal y de la política cambiaria. Ambas líneas de acción resultaron a la postre decisivas para que la frágil situación económica del país colapsara. El gasto fiscal aumentó bruscamente desde los mismos inicios de la nueva administración, mientras los ingresos, paralelamente, acusaban un fuerte deterioro. Los motivos de este acelerado aumento del gasto público tenían origen más político que económico, pues el nuevo gobierno, queriendo respetar los compromisos asumidos con los partidos componentes de la coalición oficial y con los sindicatos, impuso aumentos generales de sueldos por decreto, implantó la indexación salarial, congeló precios, aumentó el número de empleados del Estado (que llegaron a constituir el 26% del total de la fuerza de trabajo) y amplió los gastos de personal en las principales empresas públicas, especialmente en Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Bolivianos (YPFB) y en la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL). Con relación a estas dos empresas estatales, principales generadoras de ingresos para el país, uno de los puntos que incluía el “paquete” de medidas aprobadas en noviembre de 1982, era la co-gestión en los directorios con participación obrera, lo cual complicó aún más la situación.

Bajo este panorama, era evidente que el Tesoro General de la Nación registrara un continuo incremento del déficit de su flujo de caja, llegando a niveles prácticamente insostenibles.



Flujo de caja del Tesoro General de la Nación

(En Millones de Pesos Bolivianos)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
INGRESOS	11,462	14,326	19,493	39,106	613,446	193,046,462
EGRESOS	19,880	23,233	113,086	301,351	7,001,651	203,186,366
SUPERAVIT (DEFICIT)	-8,417	-8,907	-93,593	-262,245	-6,388,205	-10,139,905

FUENTE: Dossier estadístico de UDAPE

Semejante desequilibrio de las finanzas públicas resultaba inmanejable y sometía a la economía en su conjunto a una tensión que era incapaz de soportar. Los ingresos fiscales disminuían en términos reales y al mismo tiempo descendía la capacidad de pago frente a los acreedores externos. En otras palabras, se había llegado prácticamente a una cesación de pagos con el extranjero y la economía en conjunto se precipitaba hacia una severa crisis.

En su primer plan de ajuste, el gobierno de Siles incluyó, entre otras medidas, un rígido control de cambios que abarcaba todos los tipos de transacciones en moneda extranjera, una paridad fija para la moneda, aumentos en los precios de los derivados del petróleo que vendía YPF, precios máximos para todos los bienes regulados y un aumento general del 30% en el salario mínimo, con incrementos menores para las restantes categorías de asalariados; asimismo, todo el comercio exterior quedaba canalizado a través del Banco Central de Bolivia.

Sin duda, una de las medidas más polémicas fue la referida a la “desdolarización” de la economía, por la que se convertían a pesos bolivianos todas las obligaciones contractuales, previamente pactadas en dólares, u otras monedas, ya sea entre particulares o con el sector público. Con este conjunto de acciones, el gobierno buscaba restablecer el nivel de vida de la población, ya erosionado por la inflación y aumentar el caudal de divisas disponible, que había descendido mucho y resultaba insuficiente para cumplir los compromisos existentes con el exterior. Contrariando las expectativas oficiales, los resultados fueron el surgimiento de un mercado paralelo de divisas, el aumento del déficit fiscal y, en definitiva, la propagación incontrolable de la inflación.

Como la venta de divisas del Banco Central de Bolivia era prácticamente nula y muy escasos los bienes que se autorizaba importar, se generó un desabastecimiento que afectó significativamente al aparato productivo nacional. Por otra parte, la escasez de divisas provocó que la cotización del dólar en el mercado paralelo fuese aumentando sin pausa, pues las personas ya no podían recurrir a contratos privados en dólares y tampoco se atrevían a depositar sus recursos en el sistema bancario nacional, que por cierto pagaba tasas muy por debajo de la inflación.

En síntesis, la presión por adquirir billetes norteamericanos se fue extendiendo a sectores cada vez más amplios de la población, al punto que gradualmente todos deseaban poseer dólares para protegerse de la inflación, lo que ocasionó que la demanda de la divisa aumentara sin control. La cotización en el mercado libre, que en septiembre de 1982 (antes de la asunción del nuevo gobierno) alcanzaba a 256 pesos bolivianos, a fines de ese año había llegado a la cifra de 283 pesos; nueve meses después alcanzaba un valor de 761 pesos, muy superior al de la cotización oficial, que todavía se mantenía en 200 pesos. Las cifras, a partir de allí, siguieron una progresión creciente.

Cotización del dólar norteamericano 1982-1985

(En pesos bolivianos)

	AÑO	MES	OFICIAL	PARALELO
	1982	Diciembre	200	283
	1983	Diciembre	500	1,244
	1984	Junio	2,000	3,250
		Diciembre	9,000	22,100
	1985	Enero	9,000	60,100
		Febrero	50,000	120,000
		Marzo	50,000	121,000
		Abril	50,000	156,600
		Mayo	75,000	248,500
		Junio	75,000	448,000
		Julio	75,000	801,000
		Agosto	75,000	1,050,000

Fuente: Cole, Julio Harold, Latin America Inflation
Theoretical Interpretations and Empirical Results (1987)

La respuesta del gobierno a esta escalada fue más bien defensiva y siempre rezagada, ante la evolución de los acontecimientos. Ejecutó y desechó, uno tras otro, varios planes económicos que consistían básicamente en elevar los precios de algunos artículos, devaluar la moneda y, casi siempre, fijar nuevas restricciones que agravaban la situación. Las devaluaciones sólo servían para ajustar con rezagos unos precios que en el mercado abierto habían alcanzado niveles mucho mayores, por lo que no servían ni para paliar la crisis. La brecha que mantenía el dólar oficial respecto del mercado paralelo, contribuía a agravar la situación en la que el gobierno ya no poseía divisas para cumplir con sus compromisos internacionales y, menos, con el abastecimiento del mercado local.

Estas circunstancias obligaron a que en 1982 se declare una moratoria sobre los pagos de la deuda externa, en vista a que no se podía cumplir con la reprogramación que se había acordado el año anterior. A ésta siguieron otras moratorias parciales hasta que, en 1984, se tuvo que declarar que el país no pagaría al exterior más que una cifra equivalente al 25% de sus ingresos por exportaciones. Si bien esta medida nunca llegó a ejecutarse

**La desdolarización
y el control
de cambios estatal
indujeron
al surgimiento
de un mercado
paralelo de divisas
minando la
confianza de los
ahorristas.**

efectivamente (incluso porque era tanto el desorden causado por las continuas devaluaciones que resultaba imposible efectuar cálculos precisos), provocó que la banca internacional y los organismos multilaterales suspendieran el otorgamiento de nuevos préstamos a Bolivia.

La política gradualista de hacer pequeños ajustes en los precios, pero sin atacar el déficit fiscal ni satisfacer las demandas del exterior, llevó al gobierno a una paulatina pérdida de control sobre la situación del país. El dólar seguía subiendo, y con éste, la inflación provocando un malestar social que se extendía de un modo generalizado. Los precios aumentaban a una velocidad vertiginosa, lo que originó que el índice de inflación superara los niveles permisibles, llevando a Bolivia a una hiperinflación que sólo puede compararse con las que se vieron en Alemania, Austria, Hungría o Polonia en tiempos de la II guerra mundial, o la postguerra.

IPC: Variación mensual y acumulada 1982-1985

(En porcentajes)

	AÑO	MES	MENSUAL	ACUMULADA
	1982		7.8	296.6
	1983		25.9	328.5
	1984	Enero	9.6	9.6
		Febrero	23.0	34.8
		Marzo	21.1	63.3
		Abril	63.0	166.1
		Mayo	47.0	291.2
		Junio	4.1	307.1
		Julio	5.2	328.2
		Agosto	15.0	392.4
		Septiembre	37.3	576.1
		Octubre	59.1	975.9
		Noviembre	31.6	1,315.4
		Diciembre	60.9	2,177.2
	1985	Enero	68.8	68.8
		Febrero	182.8	377.2
		Marzo	24.9	496.2
		Abril	11.8	566.5
		Mayo	35.7	804.2
		Junio	78.5	1,513.7
		Julio	66.3	2,583.6
		Agosto	66.5	4,367.1
		Septiembre	56.5	6,891.4
		Octubre	-1.9	6,761.1
		Noviembre	3.2	6,980.7
		Diciembre	16.8	8,170.5

Fuente: Banco Central de Bolivia

Ante estas circunstancias, las distintas actividades del sector productivo registraban un generalizado proceso recesivo y una contracción de los principales rubros; la situación era propia de un retroceso en la expansión productiva. Realizando una comparación entre 1970 y 1986, se puede apreciar que hubo una disminución en la participación relativa de los sectores productivos con relación al PIB, básicamente debido al descenso de la actividad minera, que de 16.7% que representaba en 1970 disminuyó a 4.3% en 1986. Sin embargo, otros sectores importantes también experimentaron reducciones significativas, como la extracción petrolera que después de haber incrementado su participación de

4.6% en 1970 a 14.1% en 1973, volvió a caer hasta 6.1% en 1986; la participación relativa del sector manufacturero también registró una caída de 13.6% a 10% durante el período de comparación. Esta caída de la producción en pleno proceso inflacionario, dio lugar a que Bolivia experimente ese fenómeno que en la literatura económica se conoce como *estanflación*²⁶.

Frente a este estado de cosas, los paros, huelgas, manifestaciones y marchas de protesta se producían cada vez con mayor frecuencia e intensidad, al punto de paralizar completamente al país. El descontento, sin embargo, no era únicamente de los trabajadores ni de los campesinos, sino de la población en general; surgieron, movimientos regionales que mediante reclamos y protestas trataron de lograr una mayor autonomía frente al poder central. Todo el país clamaba soluciones

mientras la economía se hundía; el PIB experimentó un descenso del orden del 9.2% entre 1980 y 1985, debido principalmente a la caída de importantes sectores productivos: minería 42.9%, industria manufacturera 25.0%, construcción 25.0%.

²⁶ Se refiere a la situación de una economía en la que existe una combinación de fenómenos adversos, por una parte estancamiento en los niveles de producción (recesión) y, por otra parte, un fuerte incremento en el nivel general de precios (inflación).

Producto Interno Bruto por rama de actividad

(En bolivianos de 1980)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	% 85-80
BIENES	64,465	63,132	61,655	56,172	57,680	56,455	-12.4%
Agropecuario	22,563	22,354	23,900	19,788	23,553	25,372	12.4%
Petróleo crudo y gas natural	6,728	7,072	7,476	7,176	7,015	6,973	3.6%
Minerale metálicos y no metálicos	12,679	13,067	12,050	10,936	8,887	7,238	-42.9%
Industrias manufactureras	17,974	16,581	14,531	14,558	14,707	13,483	-25.0%
Construcción y obras públicas	4,521	4,058	3,698	3,714	3,518	3,389	-25.0%
SERVICIOS BÁSICOS	8,127	9,081	8,729	8,791	9,496	9,859	21.3%
Electricidad, gas y agua	806	907	930	951	1,025	986	22.3%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,321	8,174	7,799	7,840	8,471	8,873	21.2%
OTROS SERVICIOS	47,066	48,117	47,200	47,843	44,472	43,988	-6.5%
Comercio	13,261	14,418	13,464	15,983	13,243	13,316	0.4%
Otros servicios	20,865	20,506	19,987	18,548	18,452	18,631	-10.7%
Administraciones públicas	12,940	13,193	13,749	13,312	12,777	12,041	-6.9%
DERECHOS E IMPUESTOS SOBRE IMPORTACIÓN	3,288	3,753	1,090	572	1,048	1,306	-60.3%
PRODUCTO INTERNO BRUTO							
(A precios de mercado)	122,946	124,083	118,674	113,378	112,696	111,608	-9.2%

Fuente: Memorias anuales del Banco Central de Bolivia

A tiempo que el desempleo se incrementaba sostenidamente, el sector informal crecía a un ritmo acelerado llegando a superar el 50% de la ocupación total; con ello, era de esperarse que ocurra un descenso notable en los ingresos de la población y, por supuesto, un aumento de la inseguridad y el clima de desconfianza sobre el futuro; no tenían ya ningún sentido ni el ahorro, ni los proyectos a mediano plazo.

Muchas fueron las causas para que sucediera dicho descalabro económico; los graves desequilibrios internos que fueron resultado de un pronunciado déficit fiscal financiado con emisión inorgánica y un manejo macroeconómico inadecuado, junto a los acentuados desequilibrios externos ocasionados por una crisis de endeudamiento estatal externo, y la fuerte caída de los ingresos por exportaciones, resultaron, entre otros, los factores más importantes que propagaron la crisis. Asimismo, el hecho que durante décadas la economía boliviana tuviera una alta dependencia del sector minero, y el creciente papel del Estado intervencionista, burocrático,

empresario y empleador, que convertía a la economía nacional en una suerte de empresa de un sólo actor, alentaron más todavía el inédito proceso hiperinflacionario.

El presidente Siles, sin apoyo y sin una política coherente ante la crisis, intentó al final tomar algunas medidas parciales para sanear la situación, como la eliminación del control de precios en el mercado de bienes, pero ya resultaba demasiado tarde para que surtiera efecto. Abrumado ante esta realidad, Siles accedió a renunciar en 1984, dos años antes del plazo constitucional, y acceder a un acuerdo multipartidario que adelantó las elecciones.

El modelo de desarrollo aplicado en Bolivia, desde la revolución de 1952 hasta la primera mitad de la década de los ochenta, basado en un capitalismo de Estado, donde el Estado participaba directamente en la actividad productiva llegaba a su final.

El fenómeno de la desdolarización

Uno de los aspectos más relevantes en el campo económico-financiero, durante el período previo a la aplicación de la Nueva Política Económica, fue el fenómeno de la desdolarización. Este se originó cuando, en julio de 1981, el gobierno del dictador, general Luis García Meza, suspendió la venta de divisas a través del Banco Central de Bolivia. Para algunos analistas, esta fue una forma de reconocer el agotamiento de las reservas internacionales que había experimentado el país, producto de varios años de un manejo inadecuado a causa de una continúa sobrevaluación del peso boliviano respecto de la divisa norteamericana.

A partir de entonces, nació el mercado negro de la divisa cuya cotización muy pronto superó el precio oficial que a esa fecha era de 25.51 pesos bolivianos por dólar, (solo entre agosto y diciembre de 1981 el tipo de cambio del mercado negro llegó a 41.25 pesos bolivianos por dólar). En febrero de 1982, se fijó la nueva paridad en 43.18 pesos bolivianos por dólar, nivel cercano a la cotización del mercado negro. En marzo de 1982, el gobierno adoptó una nueva modalidad de régimen cambiario conocida como flotación, la cual preveía un tipo de cambio oficial de 43.18 pesos bolivianos por dólar solo para las importaciones de trigo y el pago de la deuda externa por parte del Estado, y un tipo de

cambio fluctuante fijado por la oferta y demanda en el mercado, para todo el resto de las transacciones de la economía. De esta manera, mientras la cotización del dólar para el área estatal se mantenía en 43.18 pesos bolivianos por dólar, el resto de la economía estaba ligado a un tipo de cambio fluctuante cuyo nivel había alcanzado a 218.00 pesos bolivianos por dólar a fines de octubre de 1982, es decir 4 veces más.

Como era de esperarse, la situación era dramática a nivel de los prestatarios que habían obtenido crédito en moneda extranjera, debido a que, o debían recurrir al mercado paralelo para comprar los dólares a un precio cada vez más creciente, o debían cubrir sus obligaciones en pesos bolivianos pero reindexadas al dólar. Por las mismas razones, los acreedores se hallaban también en una situación desesperada puesto que su cartera en mora ponía en riesgo el giro normal de sus operaciones, situando a las instituciones financieras en un estado de virtual quiebra.

Por otra parte, los depósitos que la banca había recibido en moneda extranjera en la modalidad de plazo fijo, se hallaban colocados bajo la forma de prestamos sólo hasta un 40 por ciento, encontrándose el 60 por ciento restante en el Banco Central de Bolivia como encaje legal; sin embargo, lo más llamativo era que los recursos depositados en el Banco Central estaban siendo utilizados por el Estado para el pago de sus obligaciones con el exterior, lo que hacía imposible su devolución a la banca para la restitución a los ahorristas. Por otro lado, se dispuso que no había obligación de la banca a devolver a los ahorristas el otro 40 por ciento restante en la misma moneda extranjera que fue depositada.

Además de estos casos, existía una infinidad de modalidad de contratos

y convenios que se encontraban indexados al dólar. Un caso típico era el de los alquileres y anticréticos, tanto de uso comercial como de vivienda, que exigía el pago en dólares o en moneda nacional con mantenimiento de valor respecto del tipo de cambio del mercado libre, hecho que generaba presiones adicionales sobre la cotización del mercado paralelo.

Frente a estos antecedentes, el gobierno del Dr. Siles estimó conveniente determinar que, en noviembre de 1982, el pago de toda obligación vencida o vigente en moneda extranjera o en moneda nacional con cláusula de mantenimiento de valor, fuera cubierta en moneda nacional; las obligaciones vencidas a 145.50 pesos bolivianos por dólar y las vigentes, inicialmente a 196.00 pesos bolivianos por dólar y posteriormente al tipo de cambio único vigente en el momento del pago. El propósito de esta medida fue posibilitar el pago de obligaciones entre residentes a fin de solucionar la grave situación de morosidad en la cartera de los bancos y empresas comerciales e incentivar a los sectores productivos y estratégicos que estaban casi imposibilitados de pagar sus obligaciones.

Los depósitos en moneda extranjera y aquellos en moneda nacional con cláusula de mantenimiento de valor serían devueltos también en pesos bolivianos al tipo de cambio de 196.00 pesos bolivianos por dólar; la diferencia resultante sería absorbida por la banca como “*un aporte al proceso democrático*” y como “*una compensación por las elevadas ganancias que esta registró en épocas pasadas*”.

Se implementó el control de cambios estatal y se decretó la entrega al Estado del 100 por ciento de las divisas provenientes de las exportaciones; mientras que el pago de la deuda externa pública se efectuaría según las posibilidades del

Estado, el pago de la deuda de la banca privada nacional con sus corresponsales externos se verificaría a través del Banco Central de Bolivia; una vez que estos demostraran con toda precisión, el monto de deuda vigente con el exterior y dieran pruebas concretas de haber logrado, mediante renegociaciones, una ampliación de los plazos y una mejora en los términos financieros; verificación que pretendía ordenar y conocer el estado y la magnitud de la deuda externa privada. En ese sentido, se hacía explícito que el Estado solo atendería la deuda privada debidamente registrada en el Banco Central de Bolivia, con los datos necesarios para conocer el monto exacto de la deuda externa privada, sus acreedores, sus términos y condiciones.

No cabe duda que este procedimiento simplificaba la asignación de las divisas, por parte del Estado, para el pago de la deuda externa privada. De esta manera, la banca privada, una vez verificada sus obligaciones con el exterior, recibiría las divisas necesarias para su cancelación; y de lo contrario, si la banca hubiera cobrado sus deudas en moneda extranjera a sus deudores, el Estado, tarde o temprano, se hubiera visto obligado a atender a una infinidad de deudores en busca de estas divisas, hecho que, por otra parte, no le hubiera permitido contar con un detalle preciso de la deuda privada.

La llamada desdolarización, concebida y aplicada en los términos antes descritos, generó mucha polémica. Una vez que se produjo el primer cambio en el gabinete nacional en febrero de 1983, los sucesivos ministros encargados del área económica, no sólo le restaron importancia, sino que atacaron la medida como errónea. Paradójicamente, sin embargo, ninguno de ellos abrogó el decreto supuestamente erróneo, a pesar de contar con el poder para hacerlo. Uno de los aspectos positivos de esta

medida fue quizás el tratar de resolver el problema de la existencia de dos tipos de cambio, al unificar el tipo de cambio oficial en uno solo. Así por ejemplo, la brecha existente entre el tipo de cambio oficial (área estatal) y el del mercado paralelo, en el trimestre previo a la medida de desdolarización (agosto - octubre 1982), fue de alrededor del 400 por ciento promedio, mientras que la brecha para el trimestre siguiente (noviembre 1982 - enero 1983), fue sólo del 45 por ciento promedio, hecho que refleja un marcado alivio en la presión sobre la cotización del dólar paralelo. Sin embargo, en el subsiguiente trimestre (febrero - abril 1983), una vez pasados los así llamados cien días, se debería haber aplicado nuevos ajustes económicos, pero esto no sucedió y la brecha volvió a acentuarse arrojando un promedio cercano al 140 por ciento, con clara tendencia a incrementarse.

Por lo tanto, el objetivo de aliviar la presión sobre el mercado paralelo del dólar fue desvirtuado, no por la medida de desdolarización en sí misma, sino por una falta de correspondencia con la política cambiaria y monetaria. Esto hace pensar que los efectos positivos derivados de la política cambiaria y de la medida de desdolarización tuvieron corta vida, pues sus resultados se observaron en forma inmediata a su puesta en vigencia, pero no tardó en generar efectos adversos a la economía principalmente por falta de continuidad en los ajustes requeridos.

El efecto más importante que esta medida ocasionó al sistema bancario, fue el referido a la pérdida que tuvo que soportar la banca como resultado de haber recibido el pago de deudas vencidas a 145.50 pesos bolivianos por dólar y devuelto depósitos a 196 pesos bolivianos por dólar. Sin embargo, este perjuicio a la banca fue atenuado con una medida

especial que le permitía castigar o compensar en cuatro años la pérdida sufrida por la diferencia entre depósitos devueltos y deuda cobrada. Esto significó, sin embargo, que los deudores morosos del sistema financiero y de las empresas no financieras se vieran aliviados de su carga financiera, la cual iba en aumento, dado que pudieron cubrir sus obligaciones con menor sacrificio de lo esperado, reflejándose este hecho en la mejoría del grado de cumplimiento disminuyendo la cartera en mora y también la cartera vigente, ya que muchos deudores, aprovechando el diferencial con el mercado paralelo, pagaron anticipadamente sus deudas en dólares, condenando a la banca a absorber una pérdida mayor, puesto que muchas operaciones se financiaron con el exterior.

En cuanto a los efectos sobre el Estado, la medida más bien podría considerarse favorable, pues el Banco Central de Bolivia no tenía la obligación de honrar en divisas el 60 por ciento correspondiente al encaje legal, proveniente de los depósitos a plazo fijo en moneda extranjera captados por la banca, aunque sufrió una pérdida por haber recibido de la banca el pago de sus obligaciones dentro del marco del Convenio de Crédito Recíproco de ALADI, debiendo honrar estas deudas al exterior, en divisas. Es justo reconocer que, de todos modos, había que incurrir en algunos costos, pues no se podía legislar con excepciones.

Un aspecto de importancia originado por la desdolarización fue el gran peso que se vio obligado a

soportar el público ahorrista, ya que sus depósitos perdieron una importante proporción de valor a tiempo de su vencimiento. Esto motivó que, en el caso de los pequeños ahorristas, los montos prácticamente se volatilizaran, por lo que muchos de ellos ni siquiera se aproximaron a los bancos a retirar sus depósitos; y con ello, la pérdida de confianza de los ahorristas en el sistema financiero nacional fue más que evidente. Es justo reconocer que al existir contratos explícitos, como los certificados de ahorro o certificados de depósito a plazo fijo, pactados en moneda extranjera o en moneda nacional con cláusula de mantenimiento de valor, una disposición legal que anulaba esta característica, es decir la devolución en moneda nacional, no podía menos que minar con absoluta severidad la confianza de los ahorristas.

No es por eso sorprendente observar que, en agosto de 1984, no haya habido ni un solo certificado de depósito en dólares; la duda sobre la posibilidad de que la banca pudiera honrar sus obligaciones en la misma moneda, elevó el clima de desconfianza a tal grado que desmotivó a los agentes para que depositaran sus ahorros en dólares y prefirieran la tenencia de dólares en sus propias manos como la mejor alternativa de ahorro. Se consumó entonces el fenómeno de “transferencia de riqueza” de los grandes depositantes, en favor de los grandes deudores. Los primeros, perdedores porque sus depósitos quedaron prácticamente reducidos a cero y los segundos, ganadores porque cancelaron sus millonarias deudas con apenas unos cuantos dólares.



De la crisis a la estabilidad: la Nueva Política Económica.

El 6 de agosto de 1985, al asumir la presidencia por cuarta vez en 23 años, el Dr. Victor Paz Estenssoro expresó una frase, que más tarde se immortalizaría, para reflejar a cabalidad la situación económica, política y social que vivía el país en ese entonces: “Bolivia se nos muere”. Esa fue la dramática invocación del presidente, a punto de asumir el cargo, y posiblemente el símbolo de la realidad del país. Una franca recesión, tasas de interés extraordinariamente altas, escasez de recursos financieros, acumulación del pago de la deuda externa vencida y, posteriormente, la caída de los precios de los principales productos de exportación y generadores de divisas, caracterizaron al período anterior al cambio de modelo.

El deterioro económico, político y social al que había llegado el país hasta agosto de 1985, hacía necesario un golpe drástico de timón. Las consecuencias que hubiese traído una continuación de ese modelo, aún hoy es tema de discusión, pues hay quienes piensan que la catástrofe habría sido mayor de no haberse aplicado una medida de shock. Lo cierto es que la vida de los bolivianos, en todas sus facetas, no podía continuar de esa manera; el modelo económico ya no era viable para la economía boliviana, pues nada era predecible y, por tanto, nada se podía planificar; no se podía elaborar un presupuesto familiar razonablemente duradero, ni mucho menos se podía proyectar la producción de una empresa. Había que reestructurar la economía, encarando un profundo proceso de cambio con políticas de corto, mediano y largo plazo con objetivos explícitos.

El cambio que debía encarar la economía boliviana tenía que ser inmediato, pero con un horizonte de largo plazo, en el que el principal protagonista del desarrollo no tendría que ser el Estado, sino el sector privado; mientras el gobierno debía crear las condiciones para que el esfuerzo privado pudiera constituirse en una verdadera posibilidad de crecimiento y desarrollo económico. No obstante, quedaba latente el riesgo de que el proceso no sea del todo equilibrado en relación con los efectos que podría generar en sus diversas facetas y en los distintos sectores de la sociedad; en una situación óptima, debía esperarse que los sacrificios y beneficios derivados de este proceso de cambio fuesen por igual para todos los bolivianos, en función de sus reales posibilidades, aspecto que aún hoy genera profunda reflexión y análisis, debido a las fuertes evidencias de que tal cosa no ha ocurrido.

Ante la extrema gravedad de la crisis, la Nueva Política Económica (NPE) implementada a través del Decreto Supremo 21060 de 29 de agosto de 1985, complementada más tarde por el Decreto Supremo 21660 de 10 de julio de 1987, y por otras medidas adicionales dictadas posteriormente, tenía el propósito, primero, de alcanzar el objetivo de recuperar la estabilidad de la economía y, luego, alentar su crecimiento. Se tuvo que aplicar políticas económicas estructurales radicales, a fin de lograr una real superación de la crisis.

El punto crucial fue, sin embargo, tener que decidir si se adoptaría una estrategia gradualista, como la que había implementado el anterior gobierno, o aplicar una estrategia de shock basada en una revolución estructural del modelo económico imperante; al final se optó por lo último, aplicándose un programa de estabilización económica en el marco de una transformación completa del sistema económico. Tres semanas después, el 29 de agosto de 1985, la nueva administración gubernamental promulgó el Decreto Supremo N° 21060, mediante el cual se aprobó un conjunto de medidas que transformaron al Estado y la economía boliviana, incluyendo radicales disposiciones para modificar todas las áreas importantes de la economía. La NPE cambió por completo el curso que venía siguiendo el Estado boliviano, pues a partir de entonces, la economía se rige por las fuerzas de mercado, con

el propósito de que el libre juego entre la oferta y la demanda sea el mecanismo que defina y determine los precios de los productos y los servicios en los mercados.

Los objetivos básicos del decreto 21060, fueron estabilizar los precios y eliminar la hiperinflación para promover un crecimiento económico ulterior. A través de sus medidas se buscaba, también, reestablecer la imagen y solvencia del país ante acreedores externos para recuperar el acceso a fuentes de financiamiento externo que posibiliten equilibrar las finanzas públicas y de la balanza de pagos. Para ello, había que definir los nuevos roles de los sectores público y privado, en el marco de una economía de mercado, dejando que *el sector privado asuma la responsabilidad principal de realizar las inversiones productivas y, el Estado fortalezca su papel de normador y regulador, además de garantizar la estabilidad macroeconómica y promover la inversión pública en salud, educación y saneamiento básico e infraestructura.*

La política de estabilización consistió en una combinación coordinada de medidas fiscales y monetarias de carácter restrictivo, asociada a una fuerte devaluación y posterior estabilización del tipo de cambio, promoviendo simultáneamente la liberalización de los mercados de bienes, financiero y, en parte, del de trabajo. El fundamento para este enfoque se basó en que era necesario dar credibilidad al programa para aumentar sus posibilidades de éxito; así, las medidas adoptadas para disminuir el déficit fiscal pusieron inmediato énfasis en el establecimiento de un adecuado control del manejo de caja de las operaciones del Tesoro General de la Nación (TGN). Por otro lado, el crédito interno del Banco Central de Bolivia (BCB), como recurso directo de las entidades del Estado, fue suprimido, eliminándose los subsidios directos e indirectos que éste otorgaba; en la misma dirección, se congelaron los saldos bancarios del TGN, empresas públicas y entidades descentralizadas y se depositaron en “Fondos de Custodia”.

En el ámbito cambiario y financiero, se estableció un régimen de cambio único y flexible implementado por el BCB, a través de un sistema de subastas, haciendo que la paridad con la divisa norteamericana quedara fijada por el mercado, aunque administrada por la autoridad monetaria dentro de lo que se denominó una *flotación sucia*²⁷; se autorizó a todo el sistema bancario a operar con moneda extranjera, a la vez que se liberalizaron las tasas de interés. En el sector externo, se abolieron las restricciones al comercio exterior, eliminándose prohibiciones y cuotas, y se fijó un arancel único del 20% para todas las importaciones; medida luego modificada parcialmente.

En el espectro social, se eliminó la inamovilidad laboral y se dispuso la liberación de los salarios del sector privado (que de allí en adelante no estarían sujetos a fijación gubernamental) decretándose el fin de la indexación que existía y del salario mínimo, aunque éste posteriormente fue reestablecido en un menor nivel. En el sector público, se congelaron los salarios y se redujeron los cargos de los funcionarios públicos y se inició un proceso de reducción de personal en la mayoría de las entidades del Estado, además de adoptarse otras medidas de ajuste como la unificación de la gran cantidad de bonos compensatorios que existían hasta entonces.

Respecto de la política de precios, se mantuvo la liberalización general de precios, ya establecida meses atrás por el gobierno de Siles Zuazo, incrementándose los precios de los derivados del petróleo, así como los de otros bienes y servicios provistos por las empresas públicas, siendo el precio de la gasolina el que mereció uno de los mayores ajustes; con este nuevo régimen de precios y tarifas para el sector público, se buscó eliminar las distorsiones que habían surgido en los precios relativos y, principalmente, el rezago que venían manteniendo con los niveles internacionales producto de la política de control de precios que se había aplicado en años anteriores.

Se abolieron todos los monopolios con excepción de aquellos que favorecían al Estado en el campo de los hidrocarburos, telecomunicaciones y algunos otros sectores estratégicos, que aportaban de manera significativa al TGN. Se eliminaron los subsidios que recibía la COMIBOL y se adoptó la decisión de disolver la Corporación Boliviana de Fomento y la Empresa Nacional de Transporte Automotor, transfiriéndose sus bienes a los departamentos y municipios correspondientes. Con todo, lo que se pretendía era coadyuvar a mejorar

la posición de las finanzas públicas y reducir el enorme déficit fiscal que se había acumulado en gestiones anteriores.

Como todo proceso de cambios profundos, los primeros meses fueron difíciles, pero, poco a poco, el nuevo modelo fue tomando cuerpo y saneando la economía. La reacción inicial a las medidas fue una mezcla de asombro, alivio y rechazo. Casi todos se sorprendieron por la profundidad y rigor de las acciones del gobierno, pero una buena parte de la población expresó alivio, pues admitía que sólo de un modo drástico y con políticas coherentes y simultáneas se podía salir de la angustiosa situación existente. El apoyo, por lo tanto, no tardó en llegar. Los agentes económicos aceptaron las medidas y, quienes en algún momento habían llevado sus ahorros fuera del país, los reingresaron al sistema bancario nacional, en señal de confianza a la nueva situación.

No obstante, surgió un fenómeno que vino a complicar grandemente el éxito del programa cuando, en 1986, descendieron de manera pronunciada los precios de los hidrocarburos en el mercado mundial, así como las cotizaciones internacionales de los minerales, especialmente del estaño, hasta entonces principal producto de exportación de Bolivia. En este último caso, las ventas que en 1984 habían representado un total de 554 millones de dólares, en 1986, en

²⁷ Situación en la que el tipo de cambio del dólar norteamericano frente a la moneda local se fija libremente en función de la oferta y la demanda, pero donde el Banco Central de Bolivia se reserva el derecho a intervenir comprando o vendiendo dólares para establecer una determinada cotización, estabilizar el mercado monetario y/o conseguir algunos objetivos económicos.

pleno desarrollo de las reformas, este valor se situó apenas en 252 millones de dólares, descendiendo aún a 220 millones de dólares en el año siguiente. Esta circunstancia, y los efectos graduales de la liberación de la economía, ocasionaron que la composición de las exportaciones bolivianas se modifique significativamente, desplazándose hacia productos no tradicionales.

El efecto más dramático quizás se observó en el crecimiento del desempleo, pues el despido de más de 20.000 trabajadores de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) que se había originado a raíz de las medidas adoptadas para sanear el enorme déficit financiero que registraba esta importante empresa pública, fue agravado por el retiro masivo de trabajadores y el cierre de diversos centros mineros, como parte de la reducción de más de 40.000 cargos en el sector público por efecto de la contracción del aparato estatal y de las empresas públicas. Todo esto provocó la reacción de diversos sectores sociales, germinando un ambiente de crisis social que derivó en la declaración de un paro general por tiempo indeterminado.

Pese a todo ello se continuó avanzando en la implementación total del nuevo modelo económico. El gobierno central, habiendo detenido la inflación y estando en proceso de sanear sus cuentas fiscales, se dedicó entonces a resolver el problema de la deuda pública con los acreedores externos; mientras que el Fondo Monetario Internacional, que no había apoyado el ajuste de 1985, volvió a entablar conversaciones con el gobierno y, antes de que se cumpliera un año de gestión, en junio de 1986, otorgó un crédito de tipo stand by para fortalecer la economía. Lentamente, a través de diversas iniciativas, se fue reestructurando y reduciendo el endeudamiento que el país tenía con el exterior, hasta que, algunos

años después, Bolivia regresó al mercado de préstamos con la banca privada internacional.

Por otro lado, en 1986 se realizó la reforma tributaria que el decreto 21060 había dejado pendiente. Como todo lo relativo a los impuestos debía ser aprobado mediante ley sancionada por el Congreso de la República, se había optado inicialmente por recurrir a mejorar los ingresos del Estado vía el alza de los combustibles y de las tarifas de servicios públicos; sin embargo, al poco tiempo, gracias al apoyo político a las reformas se logró modificar la estructura tributaria del país y se creó un régimen más simple, pero a la vez más efectivo, que redujo el número de impuestos de más de 400 tipos diferentes que se encontraban vigentes en ese entonces, a solamente ocho impuestos, lo que hacía más fácil su cobro y administración. Algunos de ellos generaron críticas, pero, la reforma significó un aumento y estabilización de la recaudación fiscal y una normativa clara para los actores económicos.

Hacia 1987, preocupado ante la falta de crecimiento económico y del ingreso real de la población, el gobierno tomó dos iniciativas disímiles que merecen comentarse. La primera fue intentar reactivar la economía apelando, en parte, nuevamente, a los estímulos estatales y la manipulación de ciertas variables macroeconómicas. Con la puesta en vigencia del Decreto Supremo N° 21660, de 10 de julio de ese año, se propuso reactivar la economía del país, pero sus

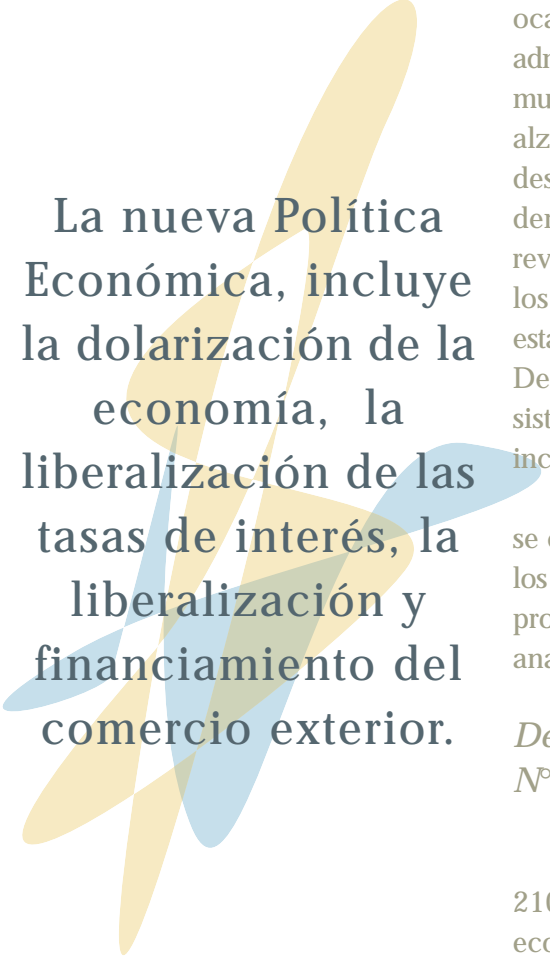
resultados no fueron totalmente positivos ni en el grado que se esperaba, incluso, en algunos aspectos hasta fueron contraproducentes en determinadas áreas. Volvió a aumentar el déficit, la inflación repuntó con posterioridad y el crecimiento alcanzado fue el mejor de los casos bastante escaso. Prudentemente fueron abandonadas estas medidas que podrían haber significado un retroceso hacia el tipo de política desarrollada en décadas anteriores.

La otra iniciativa, que tuvo un resultado más efectivo, fue la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE). En lugar de proceder a otorgar subsidios directos a la población, como sucedía en tiempos pasados, el gobierno decidió organizar un plan de obras de infraestructura dirigido especialmente a los sectores de menores recursos y a las zonas más apartadas, con el financiamiento de las entidades internacionales y las organizaciones no gubernamentales que decidieron colaborar con el programa. Con los recursos de este fondo se realizaron proyectos intensivos en mano de obra, tales como mejoramiento urbano,

construcción y equipamiento educacional, construcciones para salud, obras rurales, proyectos habitacionales, proyectos de asistencia social en las áreas de sanidad básica, alimentación, medicina preventiva, capacitación y educación especial. El Fondo Social de Emergencia, que había sido concebido como un mecanismo temporal, se mantuvo hasta 1990, cuando fue reemplazado por el Fondo de Inversión Social (FIS), de características muy similares.

El éxito alcanzado por el gobierno del Dr. Paz fue, sin lugar a dudas, haber contenido el proceso inflacionario, aplicando una política monetaria y cambiaria, en armonía con la adopción de una rigurosa disciplina fiscal. En este aspecto, es evidente la gran influencia que ejerció la política monetaria sobre el sector financiero, pues ésta pudo incidir directamente sobre el nivel de tasas de interés y sus consecuentes efectos en las operaciones de intermediación financiera.

El control de las tasas de interés que se practicó por muchos años en el sistema financiero boliviano, resultó ser un elemento pernicioso para la actividad de intermediación. En condiciones inflacionarias y también hiperinflacionarias, 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. Por ello, la



La nueva Política Económica, incluye la dolarización de la economía, la liberalización de las tasas de interés, la liberalización y financiamiento del comercio exterior.

liberalización del sistema financiero se produjo en un escenario en el que la banca, producto de la hiperinflación, había perdido en cierto modo su función básica de intermediación financiera, pues prácticamente ya no canalizaba el ahorro hacia la inversión. La drástica reducción de los activos financieros del sistema bancario que había ocasionado que el costo de administración de dichos activos fuese muy elevado y, por tanto, se produjera alzas en las tasas de interés activa, desincentivando de esta manera la demanda de créditos, fue revirtiéndose lentamente conforme los agentes económicos percibían la estabilidad de la economía boliviana. De igual manera, los depósitos del sistema bancario fueron incrementándose paulatinamente.

Por su importancia, a continuación se examinan de manera más amplia los tres decretos supremos que fueron promulgados durante el periodo analizado.

*Decreto Supremo
N° 21060-29 de agosto de 1985*

La promulgación del decreto 21060 marcó el rumbo de la economía boliviana para las siguientes décadas y, por ende, el sistema de intermediación financiera. Algunas de sus disposiciones continúan impactando hoy en día las operaciones de la banca. Entre las principales disposiciones contenidas en esta norma, que afectaron al sistema financiero se pueden citar las siguientes:

Obligaciones por monedas

En Millones de Dólares Americanos

Saldos a fin de:	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic (1)	Dic	Dic	Dic	May
POR MONEDAS																
MN	117.0	90.6	99.7	123.6	149.44	116.9	153.7	186.8	220.9	242.2	270.3	243.1	248.3	290.6	244.0	226.7
MNMV	29.5	44.8	54.7	91.2	93.89	133.8	108.9	74.3	58.1	51.5	41.6	28.9	23.3	70.9	38.2	37.5
ME	333.1	453.7	54.2	965.1	1,301.43	1,678.6	1,729.7	1,977.2	2,440.3	2,741.3	4,210.8	4,181.2	3,699.3	3,259.9	2,843.4	2,747.4
MNMV-UFV															2.2	12.7
POR MONEDAS																
MN	24.4	15.4	12.5	10.5	9.7	6.1	7.7	8.3	8.1	8.0	6.0	5.5	6.3	8.0	7.8	7.5
MNMV	6.1	7.6	6.8	7.7	6.1	6.9	5.5	3.3	2.1	1.7	0.9	0.6	0.6	2.0	1.2	1.2
ME	69.5	77.0	80.7	81.8	84.2	87.0	86.8	88.3	89.7	90.3	93.1	93.9	93.2	90.0	90.9	90.8
MNMV-UFV															0.1	0.4

Cartera por monedas

En Millones de Dólares Americanos

Saldos a fin de:	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic	Dic (1)	Dic	Dic	May
POR MONEDAS																
MN	38.6	41.8	130.5	169.0	63.9	78.3	86.5	91.2	85.1	115.7	171.2	156.6	120.8	95.6	72.9	65.0
MNMV	202.8	257.4	887.4	957.6	287.4	265.5	243.7	258.4	263.6	199.5	127.0	86.5	66.2	50.6	40.1	42.6
ME	417.5	471.6	2,281.6	3,907.6	1,504.3	2,026.0	2,173.9	2,396.5	2,544.0	3,075.3	3,919.6	3,809.8	3,386.8	2,868.9	2,553.7	2,532.5
MNMV-UFV														0.1	2.0	
POR MONEDAS																
MN	5.9	5.4	4.0	3.4	3.4	3.3	3.5	3.3	2.9	3.4	4.1	3.9	3.4	3.2	2.7	2.5
MNMV	30.8	33.4	26.9	19.1	15.5	11.2	9.7	9.4	9.1	5.9	3.0	2.1	1.9	1.7	1.5	1.6
ME	63.4	61.2	69.2	77.6	81.1	85.5	86.8	87.3	88.0	90.7	92.9	94.0	94.8	95.2	95.8	95.8
MNMV-UFV															0.0	0.1

Fuente: Carta Informativa N° 738 - SBEF

a) Dolarización

El D.S. 21060 autoriza a toda persona natural o jurídica a contraer, en forma irrestricta, obligaciones en moneda extranjera con acreedores privados, entidades financieras o proveedores locales o extranjeros. En especial, autoriza a los bancos e instituciones financieras del sistema, mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda, bancos hipotecarios y secciones hipotecarias de los bancos comerciales, cooperativas de ahorro y crédito y toda persona natural, jurídica o colectiva, a efectuar todo tipo de actos jurídicos, operaciones y contratos en moneda nacional con cláusula de mantenimiento de valor; o en moneda extranjera.

La creación de la “moneda nacional con mantenimiento de valor” como unidad de cuenta para registrar transacciones financieras no

tuvo la acogida esperada, puesto que, de representar aproximadamente un tercio de las operaciones en los primeros años, se fue reduciendo a lo largo del tiempo, hasta poco más del uno por ciento, en nuestros días. A partir de la promulgación de este decreto, y hasta fines de la gestión 2003, la dolarización de las operaciones de la banca es una característica del sistema financiero boliviano.

Durante la gestión 2002, se introdujo una nueva unidad de cuenta para la contratación y registro de las operaciones. Se trata de la Unidad de Fomento de Vivienda (UFV), indexada al Índice de Precios al Consumidor (IPC), la misma que está comenzando, muy lentamente, a aparecer en los libros bancarios.

El D.S. 21060 también dispuso que los depósitos en moneda

extranjera y en moneda nacional con mantenimiento de valor quedarán exentos de encaje legal, incentivando así la dolarización. Como medida de prudencia, también dispuso que los bancos pudiesen efectuar operaciones de compra y venta de moneda extranjera, tanto con el Banco Central de Bolivia como con el público en general, debiendo mantener una posición equilibrada de activo-pasivo en moneda extranjera al cierre de sus operaciones diarias; y, en caso de haber excedente, éste debía ser vendido al Banco Central.

b) Liberalización de las tasas de interés

Otra norma de fundamental importancia para el desarrollo del sistema de intermediación financiera fue la liberalización de las tasas de interés activas y pasivas. El decreto 21060 autorizó a los bancos del sistema a operar con recursos o en moneda nacional con tasas de interés anuales activas y pasivas libres. Con relación a los depósitos captados por bancos y entidades financieras, se estableció el siguiente régimen de encaje legal²⁸:

- a) Depósitos a la vista 50%
- b) Depósitos a plazo 10%
- c) Caja de ahorro 20%
- d) Otros depósitos en moneda nacional 100%

Entretanto, se dispuso que el BCB determinara y estableciera las tasas de interés activas de los créditos refinanciados, así como las tasas de redescuento; y que además, de conformidad a la Ley General de Bancos y demás disposiciones conexas, el Banco Central de Bolivia estableciera un régimen de redescuento automático para los bancos del sistema.

c) Liberalización y financiamiento del Comercio Exterior

El DS 21060 liberalizó el comercio exterior al establecer un régimen de libre importación de bienes, excepción hecha únicamente de los que afectasen la salud pública y/o la seguridad del Estado, disponiendo un arancel común del diez por ciento (10%), que sería recaudado por las Aduanas del país y aplicado sobre el valor "CIF-Aduana de Destino".

En el caso de exportaciones, se facultó a los bancos del sistema para efectuar notificaciones, confirmaciones y negociaciones de las cartas de crédito en favor de los exportadores, a quienes liquidarán su valor neto en moneda nacional al tipo de cambio oficial que rija el día de la operación, disponiéndose

adicionalmente que el descargo de divisas provenientes de exportaciones se hará en el Banco Central de Bolivia.

d) Normalización de operaciones del Banco Central de Bolivia

Como un primer intento de reformar y darle autonomía al Instituto Emisor, este decreto estableció que el Banco Central de Bolivia, como instrumento fundamental para la ejecución de la nueva política, económica y en defensa de la seguridad económica y del sistema institucional de la República, normalizara sus operaciones y funcionamiento, con sujeción estricta a las leyes vigentes.

Los directores del Banco, deben ejercer sus funciones a tiempo completo y dedicación exclusiva. El cargo de director del Banco Central de Bolivia, es incompatible con el desempeño de otros cargos públicos, actividades industriales, comerciales o profesionales relacionadas con la entidad, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 145º de la Constitución Política del Estado.

Asimismo, se dispuso que el Presidente y el Directorio del BCB iniciaran y llevaran a cabo un proceso de reorganización interna técnica y administrativa, para adecuar al BCB a su función esencial y superar las anomalías que dificulten su normal funcionamiento.

Se dejó sin efecto, el reglamento interno de personal, por no contar con aprobación del directorio y se estableció que todo funcionario que ofrezca resistencia a la ejecución de las resoluciones del Presidente y del Directorio, sea suspendido de inmediato y sometido a los procesos correspondientes.

Dado que la supervisión del sistema financiero, en ese entonces estaba a cargo del BCB, se estableció que su gerente de Fiscalización no debía haber sido funcionario ni asesor de ningún banco o entidad financiera, pública o privada.

²⁸ Es la parte o la porción de los depósitos recibidos del público, que las entidades financieras mantienen en el Banco Central de Bolivia en calidad de reserva obligatoria. El encaje legal constituye un importante instrumento de política monetaria y es la principal fuente de reserva de liquidez del sistema financiero.

e) Otras reformas financieras

Para reformar el sistema financiero y promover la recuperación del ahorro financiero el decreto 21060, entre otras medidas, incluyó las siguientes:

- Se autorizó a los bancos a recibir depósitos a plazo fijo en moneda extranjera o moneda nacional con mantenimiento de valor, por los cuales debía pagarse una tasa de interés no menor a la tasa Libor. De igual manera la autorización alcanzaba a realizar operaciones de crédito, dejándose al convenio de las partes la fijación de las tasas de interés. Asimismo, se estableció que los bancos del sistema pudieran operar con recursos en moneda nacional con tasas de interés anuales activas y pasivas libremente pactadas. Por otro lado, se estableció que el BCB sea el que fije la tasa de interés para los créditos de desarrollo intermediados por el sistema bancario hacia el sector productivo.
- Se dispuso que las exportaciones e importaciones de bienes y servicios del sector privado puedan ser canalizadas a través del sistema bancario, pudiendo para ello, efectuar los bancos operaciones de comercio exterior, con cartas de crédito, avales y fianzas, avances y aceptaciones, préstamos para el financiamiento respectivo con sus corresponsales en el exterior y otros sistemas generalmente aceptados en la banca internacional a favor de los importadores y exportadores del país. Asimismo, se autorizó a los bancos del sistema a adquirir divisas del

Banco Central de Bolivia, bajo el nuevo régimen cambiario, con destino a la cobertura de las obligaciones asumidas ante corresponsales del exterior por concepto de dichas operaciones. Los bancos del sistema también estaban autorizados a recibir depósitos en moneda extranjera como garantía para la apertura de cartas de crédito, los cuales estaban exentos de encaje legal, pudiendo los mismos constituir como garantía colateral a favor de los bancos corresponsales que confirmen las cartas de crédito en el extranjero.

- Se autorizó a los bancos para que puedan efectuar operaciones de compra y venta de moneda extranjera, tanto con el BCB como con el público en general, debiendo mantener, no obstante, una posición equilibrada entre activo y pasivo en moneda extranjera al cierre de sus operaciones diarias. Los excedentes deberían venderse al Banco Central de Bolivia.
- Se autorizó al entonces Ministerio de Finanzas, mediante la subsecretaría de Recaudaciones, suscribir contratos con las entidades bancarias, para la

prestación de servicios de recaudación de tributos y el empadronamiento de contribuyentes, por cuenta de la entonces Dirección General de Renta Interna.


- Para el caso de depósitos en moneda nacional, se instauró un régimen de encaje legal con los siguientes porcentajes: 50% para depósitos a la vista, 10% para depósitos a plazo, 20% para depósitos en caja de ahorro, y 100% para otros depósitos en moneda nacional. Los depósitos en moneda extranjera y en moneda nacional con mantenimiento de valor quedaron exentos de encaje legal.

*Decreto Supremo
N° 21660-10 de julio de 1987*

El Decreto Supremo N° 21660 de 10 de julio de 1987, también conocido como de Reactivación Económica, tenía como objetivo fundamental promover un repunte en la inversión del sector privado e incrementar los niveles de intermediación financiera mediante el fortalecimiento del sistema bancario.

Se puede decir que el decreto 21660 revivió a la Ley General de Bancos de 1928, porque rescató muchas de sus disposiciones. Por ello, algunos tratadistas decían que el decreto en sí, era una mini ley de bancos, porque contenía varias disposiciones referidas a la banca. En los hechos, este decreto ratificó muchas disposiciones contenidas en la antigua Ley General de Bancos, e introdujo conceptos innovadores de regulación prudencial.

A continuación, se presenta un resumen de las principales disposiciones referidas al sistema de intermediación financiera, establecidas en el decreto 21660:



**El D.S. 21660
se constituyó
en una mini Ley
de Bancos
e introdujo
conceptos
innovadores
de regulación
prudencial.**

- a) Régimen bancario y financiero
Se ratificó la disposición contenida en el decreto 21060, referida a que toda persona natural o jurídica podía efectuar, conforme con la ley, todo tipo de actos jurídicos, operaciones financieras y contratos en moneda nacional, con o sin mantenimiento de valor, o en moneda extranjera. Asimismo, reiteró que de conformidad con las disposiciones del Código de Comercio, las obligaciones se pagarán en la moneda estipulada. Las obligaciones emergentes de contratos de préstamo en general y de depósitos, se cumplirán en la moneda efectivamente prestada o depositada.
- b) Reordenamiento de las actividades de la banca estatal
Este decreto fue el último intento normativo por reordenar la banca estatal. En años posteriores, también mediante decretos supremos, se dispuso la liquidación de todos los bancos de propiedad del Estado. Las principales disposiciones referidas a la banca estatal fueron las siguientes:
- 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:
 1. Las que realizaba el Banco Central de Bolivia a través de las instituciones financieras privadas;
 2. Depósitos en cuenta corriente, de ahorro y a plazo fijo;
 3. Créditos a los agricultores, a los productores mineros, incluyendo la compraventa de minerales y los créditos para vivienda social;
 4. Financiamiento de programas especiales de carácter social como el Fondo Social de Emergencia; y,
 5. Financiamientos expresamente aprobados por disposiciones legales para programas de pre-inversión, investigación y otros de carácter especial.

Se estableció también que los bancos y entidades financieras privados realizaran operaciones de crédito solamente con personas naturales o jurídicas del sector privado y cooperativo, ya no con el sector público.

- La prohibición de contratar créditos con instituciones y personas privadas a las entidades, empresas estatales y sociedades de economía mixta en que el Estado tenía participación mayoritaria. A partir de entonces, todas las empresas, entidades, organismos públicos y de economía mixta, realizarían sus operaciones financieras exclusivamente a través del Banco del Estado (BE), no pudiendo mantener depósitos en otros bancos, nacionales o extranjeros.
- Se instituyó el "cheque del Funcionario Público" para el pago de las remuneraciones de los funcionarios del sector público, de pensiones a beneméritos y rentistas de la Seguridad Social. Este cheque debía ser pagado a través de las instituciones bancarias públicas y privadas, en cualquiera de sus agencias establecidas en el país. El BCB pagaría una comisión por el pago de estos cheques.

c) De las tasas de interés y encaje legal

Tasas de interés efectivas

Se ratificó la libre contratación de las tasas de interés activas, y pasivas de las entidades del sistema financiero con los usuarios y se introdujo las primeras medidas de transparencia en el sistema financiero al disponer:

- La tasa de interés anual efectiva deberá incluir, todos los cobros, recargos o comisiones adicionales por cualquier concepto, o cualquier otra acción que resultare en ganancia o rédito para la institución financiera;
- Que los bancos hagan conocer diariamente al BCB y a la autoridad fiscalizadora de las entidades financieras, sus tasas de interés anual efectivas, tanto activas como pasivas, las mismas que se publicarían diariamente por el Banco Central de Bolivia. Las tasas de interés anual efectivas serán calculadas por los bancos utilizando las fórmulas y procedimientos establecidos por el Banco Central de Bolivia.

En toda operación financiera con el público, los bancos tienen la obligación de indicar en los respectivos documentos, la tasa de interés efectiva anual aplicable a la operación. En caso de no cumplirse con este requisito, el cliente podrá exigir la aplicación de lo establecido por el Artículo 414 del Código Civil.

Uniformidad de tasas de Encaje legal

El decreto 21660 estableció un régimen uniforme de encaje legal para depósitos en moneda nacional y extranjera, con lo cual se profundizó la dolarización de los depósitos.

Sobre depósitos en moneda nacional:

- depósitos a la vista (20%)
- caja de ahorros (20%)
- depósitos por tributos fiscales (100%)
- depósitos a plazo fijo (10%)
- otros depósitos (100%)

Sobre depósitos en moneda extranjera y depósitos en moneda nacional con mantenimiento de valor:

- depósitos a la vista y caja de ahorros- (20%)
- depósitos a plazo fijo (10%)
- otros depósitos, (100%)
- abonos por concepto de pago anticipado (prepago) de cartas de crédito para la importación de bienes y servicios (100%)

A partir de la promulgación de este decreto, las operaciones interbancarias serían consideradas como depósitos, no sujetos a encaje legal, constituidos y documentados con las formalidades de ley.

d) De la estructura financiera de los bancos

Requerimiento patrimonial

El régimen de control de la suficiencia patrimonial establecido por la Ley General de Bancos de 1928, vigente hasta entonces, era un régimen que limitaba el apalancamiento de los bancos por el lado de los pasivos. Así, este decreto establecía que el monto total de las obligaciones de un banco para con el público, tal como lo definía la Ley y que incluía la totalidad de obligaciones directas y contingentes, no podían ser superiores a diez veces el valor de su patrimonio neto.

Las obligaciones de un banco con el BCB por operaciones de crédito refinanciado, no podían ser superiores a cinco veces el valor de su patrimonio neto, ni exceder del cincuenta por ciento (50%) de su cartera. De tal manera las obligaciones de un banco con el público y con el Banco Central de Bolivia, en conjunto, *no debían exceder de quince veces su patrimonio neto.*

Esta disposición define que el patrimonio neto de un banco está conformado por el capital pagado, más las reservas patrimoniales y utilidades acumuladas, deducidas las pérdidas acumuladas, las provisiones sobre cartera en mora y las correcciones por intereses devengados no cobrados, por préstamos afectados con mora mayor a 30 días.

Como la economía venía recuperándose del período hiperinflacionario que afectó enormemente a los balances bancarios, el decreto dispuso que, en tanto las instituciones financieras no resuelvan el problema de su deuda externa, su monto no se tomaría en cuenta para el cómputo de la relación de suficiencia patrimonial, estableciendo así un régimen transitorio de fortalecimiento para la banca.

Devengamiento de intereses y provisiones sobre cartera morosa

El decreto 21660 marcó una primera pauta de comportamiento prudente para la banca, al disponer que no se contabilizarían como ingresos los intereses que no hayan sido cobrados, correspondientes a préstamos que estén afectados con una mora mayor de 30 días.

Por otra parte, las entidades debían castigar los intereses previamente devengados y no cobrados, correspondientes a préstamos con una mora mayor de 30 días al 31 de julio de 1987. A esa misma fecha, los bancos del sistema debían adecuar sus provisiones para la cobertura de créditos en mora, aplicando al capital afectado, los porcentajes siguientes, según el periodo mayor de mora que afectaba a un crédito:

- a) De 6 a 12 meses (20%)
- b) De más de 12 a 24 meses (40%)
- c) De más de 24 a 36 meses (70%)
- d) De más de 36 meses (100%)

Concentración del crédito

En aplicación de los artículos 139 y 165 de la Ley General de Bancos, ninguna institución financiera podía asumir con un solo prestatario un riesgo total que exceda del veinte por ciento (20%) de su patrimonio neto. En caso de préstamos con plazos mayores a un año, tampoco podría asumir un riesgo individual que exceda del diez por ciento (10%) del activo del banco. Se exceptuaron las cartas de crédito pre-pagadas por los clientes.

Para medir el "riesgo total" con un solo prestatario, este decreto dispone que se debía incluir el riesgo directo y el indirecto con personas naturales o jurídicas entre las que exista vinculación económica. Este concepto innovador en la regulación financiera, marcó también una de las pautas de prudencia para la banca al establecer los primeros parámetros para el control de la concentración crediticia a través de "grupos

económicos", limitando, en alguna medida, el riesgo moral al disponer que se presume, sin admitir prueba en contrario, que existe vinculación económica cuando se trata de empresas controlantes, subsidiarias o afiliadas estableciendo que:

- Una compañía es subsidiaria respecto de otra, cuando ésta última controla a aquella.
- Una empresa es afiliada a otra u otras si todas se encuentran bajo un control común.
- Son compañías controlantes, aquellas que están en posibilidad de controlar a otras, ya sea por su participación directa o indirecta en más del cincuenta por ciento (50%) de los votos en las asambleas o en los órganos de dirección de las subsidiarias o afiliadas.

Activos fijos de un banco.

De conformidad con los artículos 132 y 136, inciso 14) de la Ley General de Bancos, las inversiones en activos fijos de un banco debían limitarse a sus necesidades de utilización de inmuebles para la realización de su giro. El decreto dispuso como límite a la inversión en activos fijos, al valor de su patrimonio neto.

e) Conversión de la deuda externa y capitalización de los bancos con bonos del Banco Central de Bolivia

Este decreto autorizó al BCB a emitir bonos con el propósito de canjearlos por su deuda a externa y la del Estado boliviano, vencida y por vencerse con acreedores privados extranjeros. Dichos bonos podían servir a los bancos privados como aportes para aumentar su capital. El fenómeno económico-financiero que ocurría entonces era el siguiente: la deuda externa boliviana se cotizaba en el mercado internacional a 11 centavos por dólar. Muchos inversionistas bolivianos compraron papeles de la deuda a ese precio. El gobierno, para incentivar dicha operación y rescatar indirectamente los papeles de la deuda, ordenó al BCB emitir los bonos por el valor facial de la deuda.

Estos bonos fueron emitidos en dólares, transferibles y fraccionables, con vencimiento a veinticinco años y no reconocían intereses devengados ni futuros de la deuda externa contratada. Los bonos debían ser canjeados solamente por el monto del capital de las referidas acreencias, redimibles a su valor presente al momento de su redención.

La redención de los bonos podía efectuarse a partir de la fecha en la que se estableciera el valor de recompra de la deuda boliviana con el Comité de la Banca Privada Internacional. En esa fecha se determinaría el valor presente base de los bonos el cual se fijará en coincidencia con el valor que se establezca en la recompra de la deuda. Los bonos eran capitalizables a una tasa que permitía, al cabo de veinticinco años, la redención del correspondiente valor nominal.

Los poseedores de estos bonos podían utilizarlos para su inversión en el país. En tal caso, los bonos se redimía como se indica en el artículo anterior, con un valor presente

superior en un cincuenta por ciento (50%) respecto del valor presente base. El valor presente de los bonos utilizados en inversiones en el país, incluyendo el referido premio, se capitalizaría a una tasa que permitía, al cabo de veinticinco años, la redención a su valor nominal.

Cuando dichos bonos fueran utilizados para capitalizar un banco, éstos debían negociar con los inversionistas interesados las condiciones del aumento de capital. El aporte de capital en bonos, se contabilizaba por el valor de redención de éstos al momento de la inversión, según lo establecido en los artículos 45 y 46 del decreto. Tales bonos pasarían a ser un activo del correspondiente banco y tendrán un valor establecido de acuerdo al artículo 46 de esa disposición. El rédito obtenido sobre el valor presente al momento de la inversión, se registraba como utilidad del banco.

f) Fortalecimiento de la banca con créditos para capitalización

En oportunidad de la emisión del decreto bajo comentario, era necesario fortalecer a la banca incentivando los incrementos patrimoniales.

Por ello, se dispuso la concesión de “autopréstamos” para capitalización, permitiendo que los bancos nacionales puedan otorgar créditos a inversionistas interesados en adquirir acciones que hayan sido emitidas con el fin de aumentar su capital pagado. Los créditos concedidos por el banco a capitalizarse para este propósito, no podían exceder del cincuenta por ciento (50%) de su patrimonio neto auditado al 31 de julio de 1987, sujetándose a las siguientes condiciones:

- Los créditos estarían disponibles para cualquier interesado, con las limitaciones establecidas por los artículos 57 y 146 de la Ley General de Bancos²⁹.
- Los créditos serían otorgados en bolivianos con cláusula de mantenimiento de valor, a una tasa de interés no inferior a la LIBOR y a plazos no mayores a cinco años incluyendo uno de gracia;
- El deudor debería otorgar una garantía bancaria, de otro banco;
- El monto de crédito que un banco individual podía otorgar por este concepto a un inversionista, estaba sujeto a los límites establecido por la Ley General de Bancos.

Las acciones emitidas bajo esta modalidad constituirían capital pagado del banco en el momento de la transacción con el inversionista, cuya responsabilidad de crédito era personal y las acciones no podrían ser transferidas mientras exista un saldo impago del crédito.

29 Art. 57°.- Ningún banco podrá hacer préstamos, descuentos ni adelantos de ninguna otra clase con garantía de acciones representativas de su propio capital, ni comprar ni poseer en forma alguna dichas acciones propias. Exceptúanse de la prohibición que antecede el caso en que un banco se vea obligado a aceptar sus propias acciones para venderlas y aplicar su producto, en pago o recibirlas en adjudicación en subasta pública con el objeto de protegerse respecto de préstamos hechos con anterioridad, legalmente y de buena fe. Las acciones así adquiridas se venderán en el mercado público o en venta privada, o se enajenarán en otra forma cualquiera, dentro de sesenta días contados desde la fecha de su adquisición.

Cualquier banco culpable de la infracción de cualquiera de las disposiciones de este artículo, pagará al Superintendente de Bancos, en concepto de multa la suma representada por el préstamo o préstamos garantizados por tales acciones.

Art. 146°.- Ningún banco comercial o extranjero podrá hacer operación alguna de crédito con sus propios funcionarios y empleados.

g) Restitución de la Superintendencia de Bancos
Desde el punto de vista del marco institucional, sin duda que la medida más importante del Decreto Supremo 21660, fue la referida a la Superintendencia de Bancos. La forma imaginativa y poco ortodoxa de promover la capitalización de la banca debía acompañarse por una supervisión fuerte y, por ello, se dispuso la restitución de la Superintendencia de Bancos, separándola de la estructura del Banco Central de Bolivia y eliminando su gerencia de Fiscalización.

A partir de entonces, se inició una nueva etapa de avance y modernización del sistema financiero boliviano, en el que la Superintendencia de Bancos, en su condición de órgano regulador, pasó a jugar un rol protagónico. El conjunto de disposiciones emitidas por este nuevo organismo, permitió que el mercado de intermediación financiera pudiera lograr mejores niveles de eficiencia en cuanto a la canalización de recursos y a la administración del ahorro de los agentes privados. De ahí en más, la historia del sistema financiero boliviano comenzó a escribir nuevas páginas atadas a la vida institucional del organismo regulador.

h) De los controles y sanciones

Paralelamente a la reposición de un organismo fiscalizador independiente, el decreto 21660 estableció una serie de normas de prudencia que permitirían al nuevo ente ejercer una supervisión preventiva. Entre las principales, se pueden citar las siguientes:

- Medidas preventivas y restricciones operativas por morosidad. Los bancos quedan obligados a informar mensualmente a la autoridad fiscalizadora de entidades financieras, su cartera en mora clasificada por antigüedad y montos en la forma que

establezca dicha autoridad.

- o Si el monto de acreencias incobrables en mora alcanza al 25% del patrimonio neto, el banco respectivo será advertido por escrito y requerido a explicar la situación en el término de diez días hábiles.
- o Si dicho monto llegara a ser igual al 50%, el banco quedará, en tanto regularice la situación, impedido de realizar operaciones de refinanciamiento y de comercio exterior que requieren de financiamiento o aval del Banco Central de Bolivia.
- o Si dicha relación alcanzara al 75%, el banco no podrá incrementar el nivel de los depósitos del público desde la fecha de la notificación del BCB. Cualquier excedente, por nuevos depósitos del público, se depositará diariamente en el Banco Central, el que reconocerá al banco respectivo, el correspondiente interés promedio del sistema.
- Primera Central de Riesgos. La autoridad fiscalizadora de entidades financieras hará circular mensualmente entre las entidades que conforman el sistema, la nómina de deudores cuya mora supere los tres meses. Las instituciones financieras están obligadas a presentar mensualmente a la autoridad fiscalizadora de entidades financieras un informe con la nómina de los clientes cuyos saldos de préstamos sean mayores a la suma de cincuenta mil dólares o su equivalente en moneda nacional. Se agregará a dicha nómina la lista de empresas o personas con vinculación económica, comprendidas en los alcances del artículo 82 de ese decreto.
- Auditorías externas. La autoridad fiscalizadora ordenará la práctica de auditorías en todas las instituciones del sistema. Para el efecto, podrá contratar una o varias compañías de auditoría independientes, nacionales o extranjeras, sin que sea indispensable el requisito de registro en instituciones nacionales. Dando cumplimiento a esta disposición, la Superintendencia de Bancos contrató a firmas auditoras independientes para practicar la auditoría externa de los balances al 31 de julio de 1987 de todas las instituciones financieras que operaban en el país. Dicha auditoría se efectuó conforme a principios generalmente aceptados de auditoría y con el objetivo básico de determinar de la posición patrimonial de cada banco y determinar su valor actualizado.
- Transparencia. Las instituciones del sistema financiero nacional publicarán sus estados financieros de cierre de gestión, debidamente auditados, de acuerdo con las formas y en la oportunidad que establezca al efecto la autoridad fiscalizadora de las entidades financieras.
- Regularización de entidades con deficiencia patrimonial. Si el banco afectado no regularizara su situación patrimonial en el plazo fijado por el decreto o no diera cumplimiento a los requerimientos de la autoridad fiscalizadora, se procederá a su liquidación y disolución de la manera prevista en los artículos 106 y siguientes del Capítulo 9 de la Ley General de Bancos.

i) Reforma de la banca estatal

El decreto 21660 intentó la reactivación de las actividades de la banca estatal, que para entonces presentaba ya demasiados dolores de cabeza, tanto para los reguladores como para la propia industria. Es así, que se dictaron una serie de reglas para reencauzar los negocios tanto del Banco Agrícola como del Banco Minero.

Reestructuración del Banco Agrícola de Bolivia.

El decreto planteaba un reto que a la postre fue difícil de cumplir, la reestructuración del banco. Así, se dispuso que el directorio del Banco Agrícola de Bolivia (BAB), en el término de 180 días, elaborara una propuesta de reestructuración operativa, financiera y administrativa de la Institución y la presentara al Poder Ejecutivo para su consideración. La propuesta de reestructuración debía basarse en los siguientes lineamientos:

- Asegurar la autosuficiencia financiera de la institución;
- Desconcentrar sus operaciones buscando mayor eficiencia;
- Asignar capitales para cada operación regional y provincial;
- Establecer y desarrollar una contabilidad conforme a principios de contabilidad generalmente aceptados. Adicionalmente, el sistema contable debería segregar los costos y resultados regionales y provinciales por centros de operación;
- Simplificar y modernizar sus sistemas y procedimientos operativos y administrativos;
- Establecer una estrategia que permita a los depositantes y prestatarios, participar en la propiedad y manejo de la institución.

El decreto supremo también dispuso que el BAB canalizase el crédito para el fomento de las actividades agropecuarias y conexas en las zonas rurales del país. Para asegurar que el financiamiento sea

dirigido al pequeño prestatario rural, ni los créditos ni los saldos de éstos podían exceder al equivalente de cincuenta mil bolivianos, para prestatarios individuales, ni de un millón de bolivianos para cooperativas y asociaciones de productores. En este último caso, el crédito no podía superar un promedio de cincuenta mil bolivianos por asociado o miembro de cooperativa.

En un intento de sanear la situación del BAB, se estableció que el Tesoro General de la Nación se subrogara la deuda del banco, al 30 de junio de 1987, por concepto de préstamos y avales y se ordenó a esta entidad para proceder a efectuar las provisiones de su cartera morosa, conforme lo dispuesto para la banca privada.

Los directores del Banco Agrícola de Bolivia debían ejercer sus funciones a tiempo completo y dedicación exclusiva, quedando el banco sometido a las disposiciones de la Ley General de Bancos y al régimen bancario del decreto y fue autorizado a efectuar las operaciones permitidas por dicha Ley, con excepción de las de comercio exterior y del otorgamiento de avales o garantías. No podía comercializar productos agropecuarios y, una vez reestructurado, el banco estaría habilitado para captar depósitos en cuenta corriente, de ahorro y a plazo fijo, lo cual no llegó a ocurrir.

Relanzamiento del Banco Minero de Bolivia.

El decreto 21660 autorizó la formación de una sociedad anónima mixta, con la denominación de Banco Minero de Bolivia S.A.M. (BAMIN

S.A.M.). Esta sociedad se constituyó sobre la base del Banco Minero de Bolivia, cuyo activo total revalorizado, incluyendo el valor de su cartera menos provisiones y castigos, conformaban el aporte del Estado. El aporte de capital privado sería suministrado por todos los productores mineros privados y las cooperativas mineras, través de acciones que pagarían mediante el descuento del uno por ciento del valor de todas sus exportaciones y venta de minerales, que sería deducido del certificado de reintegro arancelario y, asimismo, del uno por ciento de los créditos que les otorgara el Banco Minero de Bolivia S.A.M.

Las acciones de este banco se debían emitir en cuatro series:

Serie A Acciones del Estado

Serie B Acciones de cooperativas mineras

Serie C Acciones de los mineros chicos

Serie D Acciones de las empresas mineras medianas

Las acciones de las series B, C y D eran transferibles, dentro de sus series.

El Banco Minero de Bolivia S.A.M. realizaría las siguientes actividades destinadas a la minoría chica, mediana y cooperativizada:

a) Compraventa y comercialización

- de minerales y, metales en condiciones competitivas;
- b) Otorgar créditos destinados a inversión y capital de operaciones;
 - c) Recibir depósitos en cuenta corriente, de ahorro y a plazo fijo;
 - d) Captación directa e intermediación de recursos para el financiamiento de proyectos de inversión rentables;
 - e) Otras actividades bancarias y financieras de servicio a la minería;
 - f) Importación de insumos para los productores mineros.

Además que este banco se estructuraría como una sociedad anónima mixta de conformidad con las regulaciones del Código de Comercio y del decreto 21660, su funcionamiento se ajustaría a la Ley General de Bancos. En el plazo de treinta días desde su posesión, el directorio debía elaborar los nuevos estatutos para su aprobación legal.

Liquidación del Banco de la Vivienda S.A.M.

El decreto dispuso asimismo, la liquidación del Banco de la Vivienda S.A.M., y debido a que el Estado era el accionista mayoritario de esta entidad, se determinó que el Banco Central de Bolivia, de manera excepcional, cubra la diferencia que pudiera resultar entre el valor en que se liquiden los activos y el valor de los pasivos del banco.

Decreto Supremo N° 22203, Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

Si bien el Decreto Supremo 21660 dispuso la restitución de todas las funciones y atribuciones que otorgaba la Ley General de Bancos a la Superintendencia de Bancos, antes asumidas por el BCB, por disposición del Decreto Ley 9428 de 28 de octubre de 1970, era necesario que el organismo de control, para propiciar un desempeño eficaz del sistema financiero nacional, cuente con un estatuto orgánico que norme su funcionamiento.

Es por ello que, mediante el decreto 22203 de 26 de mayo de 1989, se aprobó el Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, norma que rige su estructura y funcionamiento, aún hasta nuestros días, a pesar de que algunas de sus disposiciones han sido modificadas. A continuación, se detallan algunos de los principales aspectos del mencionado estatuto.

Constitución, fines, funciones y organización

1. La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, es una persona jurídica de derecho público, de duración indefinida, con autonomía económica y administrativa, que ejerce funciones bajo la tuición del Ministerio de Finanzas. Su presupuesto de funcionamiento se cubre mediante cuotas de las entidades sujetas a su jurisdicción en un monto anual no superior al

uno por mil del total de los activos de dichas entidades, incluyendo el Banco Central de Bolivia cuyos activos gravables son determinados por el Ministerio de Finanzas. No recibe soporte económico del Tesoro General de la Nación.

2. Los fines y objetivos de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras son cumplir y hacer cumplir las leyes, decretos y normas reglamentarias relativas al sistema financiero nacional, velar por la estabilidad y solvencia de las entidades que lo integran y precautelar el manejo de los ahorros y depósitos del público, controlando el desarrollo de una adecuada asignación de recursos crediticios a los diferentes sectores de la actividad económica del país.
3. Funciones Principales:
 - Velar por la estabilidad, solidez y correcto funcionamiento del sistema financiero nacional y el cumplimiento de las normas que lo rigen;
 - Mantener actualizados los valores correspondientes a las sanciones pecuniarias señaladas en la Ley General de Bancos.
 - Fijar los capitales pagados mínimos para el funcionamiento de las entidades bajo su jurisdicción;
 - Inspeccionar a las entidades financieras;
 - Autorizar la organización, funcionamiento, fusión y cierre de las entidades bajo su control o de sus sucursales, agencias u oficinas;
 - Aprobar los estatutos de las entidades bajo su control, así como sus modificaciones;
 - Velar por la veracidad de la información que todas las entidades bajo su control deben rendir a sus accionistas, socios y público en general; así como a la propia Superintendencia;
 - Dictar disposiciones normativas y reglamentarias, concernientes al control, estabilidad y solidez económica y financiera de las entidades bajo su fiscalización;

- Dictar normas para definir y uniformar la contabilidad y planes de cuentas de las entidades bajo su control;
 - Interpretar en el ámbito administrativo, los alcances de las disposiciones legales y administrativas de las entidades a su cargo;
 - Imponer sanciones administrativas a las entidades bajo su control cuando estas contravengan las disposiciones que las norman, en los casos previstos por ley;
 - Establecer la Central de Información de Riesgos;
 - Elaborar las estadísticas del sistema financiero, debiendo publicarlas oportuna y periódicamente, propiciando la transparencia del mercado;
 - Autorizar a las entidades bajo su control la realización de otras operaciones no previstas en las leyes que las rigen y que incidentalmente o temporalmente resulten necesarias para la mejor ejecución de sus actividades y operaciones;
 - Elaborar un sistema de indicadores, relaciones o razones (ratios), que permita la implantación de un método preventivo de vigilancia;
 - Adoptar medidas precautorias directas en resguardo de los bancos y entidades financieras en crisis contra los directores, ejecutivos y funcionarios de esas entidades. Cuando se rehúse la exhibición de documentos o valores, podrá disponer la requisición de bóvedas, muebles u otros recintos de seguridad. Adicionalmente se establece que la Superintendencia velará por el cumplimiento de las medidas de política monetaria y crediticia. Asimismo, efectuará el control y supervisión del cumplimiento de las medidas de encaje legal que dicte el Banco Central de Bolivia.
4. La jefatura superior de la Superintendencia es ejercida por el Superintendente quién, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 inciso 7 de la Constitución Política del Estado, es nombrado por el Presidente de la República de una terna propuesta por el Senado. Su nombramiento debe recaer en ciudadano boliviano de nacimiento, de reconocida competencia en el campo de la economía y del sistema financiero, así como acreditada probidad en sus actuaciones anteriores.
 5. El Superintendente será designado por un periodo de seis años, al término del cual podrá ser reelegido.
 6. El Superintendente por la jurisdicción nacional que inviste goza de caso de corte y no puede ser removido, destituido ni enjuiciado sin previo proceso seguido por el Ministerio Público a instancia del Ministro de Finanzas, ante la Corte Suprema de Justicia, en única instancia, de conformidad con el inciso 7, del artículo 127 de la Constitución Política del Estado.
 7. El Superintendente, está autorizado para nombrar, contratar, suspender, remover o cesar a los empleados de la Superintendencia, con excepción del Intendente General. Podrá delegar determinadas facultades en el Intendente General, Intendentes u otros funcionarios de jerarquía de la Superintendencia.
 8. La Superintendencia por la naturaleza de sus funciones, es un organismo exclusivamente técnico. El Superintendente respetará la capacidad profesional, idoneidad y labor administrativa de su personal.
 9. La subjefatura de la Superintendencia es ejercida por un Intendente General, funcionario a que se refiere el artículo 21 de la Ley General de Bancos; es nombrado por Ministro de Finanzas de una terna integrada con profesionales a propuesta del Superintendente y debe reunir los mismos requisitos exigidos al Superintendente.
 10. El Superintendente nombrará a los Intendentes quienes colaborarán con él en la Dirección de la Superintendencia, desempeñando todas las funciones que aquél les encomiende de acuerdo al Reglamento Interno de Funciones.

Prohibiciones e impedimentos.

- El personal de la Superintendencia no podrá aceptar de las entidades supervisadas, suma alguna de dinero u otros objetos valiosos, en calidad de obsequios o por cualquier otro concepto, excepto créditos autorizados expresamente por el Superintendente. La infracción a esta disposición se considera causal suficiente para la inmediata separación del empleado, sin perjuicio de las sanciones penales correspondientes.
- Exceptuando los casos previstos por ley, está prohibido al Superintendente y a los empleados de la Superintendencia, dar a conocer al público información relacionada con los documentos, informes u operaciones de las instituciones financieras o de personas relacionadas con el sistema controlado. No obstante, el Superintendente cuando lo estime conveniente, puede publicar informaciones estadísticas de carácter general y transmitir a las instituciones controladas, en orden a la seguridad de sus operaciones, informaciones que permitan apreciar la acumulación de obligaciones en una misma persona o empresa, en las entidades sometidas a su control. Cualquier funcionario o empleado que infrinja esta prohibición, será separado de la Superintendencia, sin perjuicio de ser procesado de acuerdo a las disposiciones penales.
- Los informes de los funcionarios y empleados de la Superintendencia deben formularse por escrito y no pueden ser publicados ni divulgados por los mismos en forma alguna, quedando prohibido el revelar cualquier detalle de los informes que se

hayan emitido, o dar noticia alguna acerca de cualquier hecho, negocio o situación del que hubieran tomado conocimiento.

De las autorizaciones para operar y el control del riesgo.

- Ninguna persona, sociedad, corporación, cooperativa o empresa, que no haya sido autorizada por la Superintendencia para actuar como entidad financiera, podrá realizar en el territorio de la República las actividades propias de éstas.
- Toda persona natural o jurídica, que infrinja tales disposiciones, será conminada por la Superintendencia para poner término a sus actividades ilegales. De persistir en dichas actividades, la Superintendencia determinará su clausura elevando antecedentes al Ministerio Público para su enjuiciamiento.
- Asimismo, ninguna persona natural o jurídica podrá utilizar denominaciones en su razón social que puedan inducir al público a confusión con las entidades financieras legalmente organizadas y autorizadas, debiendo modificarla de inmediato, desde el momento en que se le haya notificado tal irregularidades, bajo las mismas sanciones establecidas en el párrafo anterior para el caso de incumplimiento.
- Para el otorgamiento de las autorizaciones correspondientes, la Superintendencia se basa fundamentalmente en la utilidad pública, la solvencia económica, técnica, moral e idoneidad de los organizadores, debiendo asimismo establecer con carácter general los requisitos existentes para tal fin y el capital mínimo de apertura y funcionamiento.

Del control e inspección.

- La facultad de la Superintendencia para inspeccionar a las entidades financieras comprende no sólo a cualquier oficina o dependencia de éstas, en el país o en el extranjero, sino que se extiende a las filiales de las entidades y en general a todas las sociedades que controlen de hecho o de derecho en lo referente al aspecto financiero.
- Al practicar las inspecciones, los funcionarios de la Superintendencia debidamente acreditadas por el Superintendente, tienen facultad para interrogar bajo juramento a cualquier persona cuyo testimonio sea necesario, así como hacer comparecer a funcionarios o empleados de la entidad inspeccionada y ordenar la exhibición de libros y documentos de los cuales pueden exigir copias u originales cuando sea necesario. En caso de negativa o cuando se rehúse la exhibición ordenada, el funcionario acreditado tiene la facultad de disponer, en el acto, la requisición de muebles, bóvedas u otros recintos de seguridad.

- La exhibición de libros y documentos pertenecientes a personas sociedades o empresas ajenas a las entidades financieras, procede cuando dichas personas o empresas tengan vinculación o responsabilidad en el asunto que motiva la exhibición, debiendo las autoridades judiciales a petición del Superintendente, prestar apoyo necesario para el debido cumplimiento.
 - Los inspectores acreditados por el Superintendente en las visitas de inspección, tienen la condición de representantes legales de la autoridad en el ejercicio de funciones. Gozan de fe pública las actas y documentos por ellos suscritos en los que consten hechos o declaraciones para los efectos procesales de todo orden.
 - La Superintendencia tiene la potestad de exigir a las entidades financieras, someter sus estados contables a auditorías externas con la periodicidad y alcance que determine, pudiendo solicitarles la información complementaria que estime pertinente.
 - La Superintendencia debe calificar previamente a las firmas de auditoría que considere idóneas para realizar las labores a que se refiere el párrafo anterior. Para el efecto, la Superintendencia lleva un registro de firmas de auditoría, cuyas resoluciones de inscripción o de baja admitirán los recursos establecidos por ley.
 - La Superintendencia reglamenta las características generales y específicas con relación al contenido mínimo de los informes de los auditores externos, poniendo especial énfasis en la situación financiera y patrimonial y en especial en la evaluación de la cartera de créditos directos y contingentes de las entidades financieras.
 - La Central de Información Riesgos, como unidad de la SBEF, desempeña las funciones de centralizar, procesar y analizar la información relativa a créditos concedidos por las entidades supervisadas. Adicionalmente elabora un programa de información, como elemento coadyuvante para que el sistema financiero adopte sus decisiones de otorgamiento de créditos. Las entidades financieras deben remitir a dicha central toda la información que requiera la Superintendencia, sobre créditos y otras formas de financiación, avales y demás, garantías concedidas por las mismas, a cualesquiera personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, con identificación, en su caso, del grupo financiero en que se hallen integradas. Las entidades financieras, pueden solicitar a la Superintendencia informes sobre la situación financiera de deudores registrados en la Central de Información de Riesgos, previa autorización del correspondiente deudor. Salvo lo anteriormente dispuesto, estos informes tienen carácter reservado no pudiendo publicarse, comunicarse, ni exhibirse a terceros y, en ningún caso, harán constar el nombre de las entidades acreedoras, salvo orden judicial.
- Régimen de sanciones
- Es atribución de la Superintendencia hacer comparecer a directores, síndicos, representantes, funcionarios o empleados de una entidad financiera que se encuentre bajo sospecha, de haber incurrido en alguna de las faltas descritas a continuación:
 - a) Infringir disposiciones legales normas o instrucciones administrativas dictadas por la Superintendencia en cumplimiento de la ley;
 - b) Conducir sus actividades y operaciones en forma no autorizada o imprudente;
 - c) Haber reducido el capital a cifras inferiores de las fijadas por las normas vigentes;
 - d) Permitir que su encaje, legal se encuentre en deficiencia acentuada, en periodos continuos; y
 - e) No llevar su contabilidad de acuerdo con las normas de la Superintendencia y principios de contabilidad generalmente aceptados, obstaculizando un control exacto de la situación financiera de la entidad.
 - En caso de liquidación de una entidad financiera, cualquier persona que resulte culpable de las cuales o hechos relacionados con ello, será responsable según el grado de su participación en tales hechos.

Régimen económico social de la Superintendencia.

- La Superintendencia presenta su presupuesto de gastos ante el Ministerio de Finanzas para su inclusión en el Presupuesto General de la Nación y consiguiente aprobación por el Poder Legislativo.
- La ejecución del presupuesto es auditada por la Contraloría General de la República.

La Superintendencia no sólo debió afrontar los retos implícitos en la formación de un grupo humano especializado, sino además resolver problemas del pasado.

A partir de su reposición como organismo autónomo, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras pasó por una primera fase de organización y afirmación sobre la base de la implantación de sistemas modernos de información y técnicas renovadas de inspección y control, para recuperar su autoridad institucional como ente rector del sistema financiero, disminuida durante el tiempo que formó parte de la estructura orgánica del Banco Central.

Durante ese período, la Superintendencia no sólo debió afrontar los retos implícitos en la formación de un grupo humano altamente profesional y especializado, que sobre la marcha debía asumir el control de un sistema financiero en rápido y quizá desordenado desarrollo, sino además tuvo que resolver problemas del pasado, tales como administrar la liquidación de cinco bancos privados y tres bancos de fomento estatales, resolver favorablemente los complicados problemas de la deuda de los bancos comerciales con acreedores del exterior, supervisar un programa de refinanciamiento de créditos de la banca apoyado por el Banco Mundial y establecer un nuevo marco de normas prudenciales para una actividad bancaria cada vez más compleja.

Al mismo tiempo, debió asumir la fiscalización de un gran número de entidades financieras no bancarias, tales como las mutuales de ahorro y préstamo, las cooperativas de ahorro y crédito, las casas de cambio, los almacenes generales de depósito y los fondos especiales de desarrollo creados por el Estado, y además encargarse de la supervisión, indirecta y transitoria, del mercado de valores y asegurador.

Principales indicadores económicos: 1985-1988

(En porcentajes)

INDICADOR	1985	1986	1987	1988
Crecimiento del PIB	-1.0	-2.5	2.6	2.8
Déficit Fiscal (1)	-8.1	-2.3	-6.7	-5.7
Inflación	8,170.5	66.0	10.7	21.5
Desempleo (2)	5.8	7.0	7.2	11.6
Salarios Reales (3)	77.5	72.1	94.7	119.9
(1) Del Sector Público No Financiero				
(2) Según estimaciones oficiales y de la CEPAL				
(3) Base Enero de 1985=100, promedios anuales. La metodología varía ligeramente a partir de 1993				

FUENTE: Cariaga, Op. Cit., y CEPAL, Op. Cit.

PERIODO 1985 - 1992*Coyuntura económica.*

Para comprender mejor el desarrollo de esta primera etapa de las reformas, es necesario analizar el comportamiento de algunos indicadores básicos de la economía boliviana. Las cifras registradas durante este período, muestran que la situación había mejorado notablemente, pero aún era delicada.

En el trienio posterior a la aplicación de la Nueva Política Económica, Bolivia mostró claras señales de mejoría y fortalecimiento. Con relación a 1985, sólo uno de los indicadores presentaba un comportamiento desfavorable, el desempleo, con la aclaración de que el bajo porcentaje de desempleo registrado antes de 1985 se debió principalmente a que los gobiernos anteriores aumentaron significativamente las contrataciones del sector público, por temas políticos. Por tanto, el aumento del desempleo, reflejaba, por un lado, los resultados de la aplicación de medidas para ordenar las cuentas públicas y, por otro lado, el despido masivo de trabajadores ocurrido en el sector de la minería.

Con relación al crecimiento del Producto Interno Bruto, se logró revertir las tasas negativas registradas durante los años 1985 y 1986, aunque con niveles bajos. Según algunos analistas, entre las causas

La drástica
disminución
del nivel de
inflación, fue
el aspecto más
destacable
de los resultados
alcanzados
con el paquete
de medidas
aplicadas desde
agosto de 1985.

Producto Interno Bruto por rama de actividad

(En millones de bolivianos de 1988)

	1988		1989		1990		1991		1992	
	PIB		PIB	% CREC.	PIB	% CREC.	PIB	% CREC.	PIB	% CREC.
BIENES	5,085		5,225	2.77	5,545	6.12	5,931	6.96	5,956	0.42
Agropecuario	2,095		2,046	-2.37	2,069	1.17	2,286	10.49	2,189	-4.25
Petróleo crudo y gas natural	321		324	1.04	336	3.78	342	1.85	343	0.04
Minerales metálicos y no metálicos	529		631	19.33	782	23.80	795	1.70	761	-4.30
Industrias manufactureras	1,776		1,822	2.58	1,939	6.41	2,077	7.15	2,167	4.34
Construcción y obras públicas	364		403	10.72	419	4.11	430	2.61	496	15.30
SERVICIOS BÁSICOS	1,358		1,423	4.82	1,468	3.14	1,522	3.68	1,646	8.17
Electricidad, gas y agua	132		148	11.80	155	5.30	164	5.59	175	6.46
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	1,226		1,275	4.06	1,312	2.89	1,358	3.45	1,471	8.37
OTROS SERVICIOS	4,017		4,135	2.92	4,215	1.96	4,303	2.07	4,543	5.59
Comercio	1,231		1,220	-0.91	1,265	3.71	1,332	5.27	1,399	5.08
Otros servicios	1,759		1,802	2.41	1,813	0.62	1,823	0.55	1,932	6.00
Administraciones públicas	1,027		1,113	8.39	1,138	2.21	1,148	0.94	1,212	5.54
DERECHOS E IMPUESTOS SOBRE IMPORTACIÓN	902		898	-0.48	927	3.28	954	2.94	1,002	4.99
PRODUCTO INTERNO BRUTO (A precios de mercado)	11,361		11,680	2.81	12,155	4.06	12,710	4.56	13,147	3.44

Fuente: Memorias anuales del Banco Central de Bolivia

capaces de explicar este lento crecimiento de la economía boliviana, hay dos que parecen ser las fundamentales: primero, la falta de una apertura a la inversión extranjera en sectores claves como la minería y los hidrocarburos, que siempre han sido los más atractivos para los inversionistas; y segundo, la ausencia de una política de privatizaciones. Quizá fue en este segundo aspecto que el gobierno del Dr. Paz Estenssoro se preocupó en mayor grado, porque al finalizar su mandato aprobó una ley de privatizaciones que marcó el inicio de este proceso en las empresas estatales.

La drástica disminución del nivel de inflación, fue el aspecto más destacable de los resultados alcanzados con el paquete de medidas aplicadas desde agosto de 1985. De igual manera, la reducción del déficit fiscal y el mejoramiento de los salarios reales, son avances que permitieron superar la crisis y el inicio de una etapa de reactivación.

El balance económico que registró Bolivia, luego de la crisis, cambió ostensiblemente a partir de la aplicación de la Nueva Política Económica. La gestión 1988 registró por primera vez en dicha década, una tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto similar a la de la población, propicio para la reactivación económica y un mejor ambiente con estabilidad política y social. A partir de entonces, la tasa de crecimiento de la economía fue en constante aumento como un reflejo de la recuperación de la estabilidad económica y del dinamismo regular de los distintos sectores y ramas de actividad.

El sector agropecuario, uno de los más importantes de la economía boliviana, por su alto grado de contribución al Producto Interno Bruto, tuvo un desempeño en función de los fenómenos climatológicos, lo que explica su comportamiento cíclico; así por ejemplo, las persistentes sequías de los años 1988 a 1990, repercutieron en el bajo rendimiento registrado por este sector durante este trienio; en cambio en 1991 se observa un repunte espectacular debido a las condiciones favorables con una tasa de crecimiento de 10.5%; mientras que en 1992 se registra un severo descenso por el exceso de lluvias.

Las actividades mineras, con una menor importancia relativa que en la década pasada, recogieron los efectos del comportamiento de los mercados mundiales. Las altas tasas de crecimiento experimentadas hasta 1990, cayeron drásticamente en los dos años siguientes al punto de registrarse una tasa negativa de 4.3% en 1992, debido a la pérdida de competitividad minera originada en la persistencia de precios relativos internos desfavorables y a la recesión del mercado mundial de metales, además de problemas sociales que confrontó la minería estatal. La producción de petróleo crudo y gas natural, por su parte, con un nivel de contribución al Producto Interno Bruto menor a la minería, mantuvo un comportamiento regular sin muchos altibajos.

Los sectores económicos productores de bienes, que mostraron un crecimiento positivo durante el quinquenio de análisis, fueron la industria manufacturera y el sector de construcción y obras públicas. En el primer caso, el continuo aumento de sus tasas de crecimiento, con excepción de 1992, fue posible gracias a una mayor utilización de la capacidad instalada, la modernización del aparato productivo con la adopción de nuevas tecnologías, y la introducción de nuevos rubros de

producción; permitiéndole a la industria manufacturera situarse en un nivel casi similar al del sector agropecuario, respecto de la contribución al Producto Interno Bruto. En el segundo caso, se destaca que las actividades de construcción y obras públicas lograron alcanzar en 1992 la mayor tasa de crecimiento de todos los sectores, con 15.3%, como resultado del aumento de la inversión pública en infraestructura y de la inversión privada en edificaciones y viviendas.

En cuanto a los sectores de servicios, el comercio experimentó una notable recuperación después que en 1989 registrara una tasa de crecimiento negativa; los índices superiores al 5% alcanzados por este sector, se debieron a la mayor oferta global que originó el aumento de la actividad económica en general, y de las actividades productivas de la industria y construcción, en particular. Respecto de los servicios básicos, electricidad, gas y agua, por un lado, y transporte, almacenamiento y comunicaciones, por otro, su comportamiento fue positivo. Contribuyó a este hecho, el crecimiento sostenido en la generación de energía eléctrica, gracias al aumento de la capacidad instalada por el aumento de inversiones para la instalación de nuevas plantas hidroeléctricas, el desempeño de las actividades de transporte, especialmente de la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENFE) por servicios de exportación, y la ampliación de servicios en el subsector de comunicaciones que se plasmó en importantes proyectos como el discado directo nacional e internacional vía satélite y la expansión de la red de telecomunicaciones, posibilitando ampliar la cobertura a localidades urbanas y rurales, entre otros.

A pesar de los niveles de crecimiento con índices positivos alcanzados por la economía boliviana durante esos cuatro años, su desempeño resultó limitado por

los acontecimientos sucedidos en el escenario internacional, como el debilitamiento del flujo de inversiones hacia el país, y por la presencia de otros factores exógenos, como los desequilibrios climatológicos o la incertidumbre que generaron las elecciones presidenciales de 1989.

Por el lado de las finanzas públicas, y dada la influencia del sector público en la economía, sin duda la política fiscal austera fue uno de los sustentos básicos de la política económica gubernamental adoptada, tanto por el gobierno de Paz Estenssoro como por el siguiente, posibilitando reducir el déficit fiscal y mantener la inflación controlada.

Los resultados logrados durante el período de análisis señalan que la política fiscal tuvo un carácter expansivo y se aplicaron diversos mecanismos para incrementar los ingresos fiscales; pues por un lado, además de los resultados de la reforma tributaria, se modificaron las alícuotas de algunos impuestos y se incrementó la presión tributaria a fin de mejorar las recaudaciones de renta interna y aduanera; y por otro, se tuvo que recurrir al aumento de precios de los hidrocarburos y de otros servicios públicos, con el resultado, junto al incremento de ventas de las empresas públicas, de que sean las principales fuentes de ingresos para el Tesoro General de la Nación.

Ingresos y gastos del sector público no financiero

(En porcentajes del PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992
Ingresos Totales	26.3	28.0	29.2	30.8	31.7
Ingresos Corrientes	25.5	26.5	27.3	29.1	29.0
Tributarios	7.9	6.7	6.8	7.2	8.9
Venta de bienes y servicios	16.3	17.5	18.1	19.4	17.7
Otros	1.3	2.3	2.4	2.5	2.4
Ingresos de Capital	0.9	1.5	1.9	1.7	2.7
Gastos Totales	32.6	33.5	33.6	35.0	36.1
Gastos Corrientes	24.8	25.2	25.3	26.2	26.1
Servicios personales	9.4	10.0	10.2	10.2	11.3
Intereses y comisiones	4.1	4.1	3.6	3.7	3.2
Otros	11.3	11.1	11.5	12.3	11.6
Gastos de Capital	7.8	8.3	8.3	8.8	10.0
Déficit	-6.3	-5.5	-4.4	-4.2	-4.4
Financiamiento	6.3	5.5	4.4	4.2	4.4
Externo	4.6	2.1	2.4	3.1	3.7
Interno	1.7	3.4	2.0	1.1	0.7

Fuente: UDAPE

El incremento de los ingresos totales como porcentaje del Producto Interno Bruto, fue resultado tanto del aumento de los ingresos corrientes como de los ingresos de capital. De manera similar, los gastos corrientes, que básicamente corresponden al pago de remuneraciones, compra de bienes y servicios, y cancelación de intereses por concepto de servicio de la deuda externa, se incrementaron en mayor proporción que los gastos de capital, cuyo principal componente se atribuye a los mayores desembolsos de empréstitos externos.

Los esfuerzos realizados por el sector público para reducir el déficit, pudieron plasmarse en la disminución de este desequilibrio fiscal, pese al leve ascenso observado en 1992. En lo que respecta al financiamiento del déficit del sector público no financiero, se debe señalar que al finalizar el quinquenio objeto de análisis, el financiamiento interno a través del crédito del Banco Central de Bolivia dejó de ser significativo, situándose en el nivel más bajo de los últimos años. Por el contrario, el financiamiento externo aumentó su importancia relativa merced a los desembolsos de créditos provenientes de organismos internacionales multilaterales y gubernamentales. Esta situación redujo las necesidades de financiamiento interno y, por ende, las presiones sobre los precios internos y las reservas, contribuyendo a la estabilidad de precios y reducción de las amenazas inflacionarias, lo que hizo de Bolivia uno de los países de la región con menor tasa de inflación.

Todavía en la esfera pública, durante este período, se aprobaron importantes leyes para favorecer al proceso de modernización del Estado boliviano, como la de Inversiones, el Código de Petróleo y la Ley de Administración y Control Gubernamental (SAFCO), concebida para mejorar el control y la eficiencia de la administración pública. Por otro lado, en 1992 se inició un proceso de desmantelación del aparato productivo estatal, mediante la reestructuración o privatización de algunas empresas del sector público, con el fin de disminuir el sobrepeso en el presupuesto nacional. En los años siguientes, este proceso culminaría con la transferencia total de las empresas públicas al sector privado.

En el ámbito externo, es indudable que la situación deficitaria de la balanza de pagos se debió en gran medida al comportamiento de la balanza comercial; así, en los dos primeros años, se observó una reducción del déficit como consecuencia del crecimiento del valor exportado a raíz de la elevación de los volúmenes de ventas de minerales y de productos no

tradicionales, en medio de condiciones favorables del mercado internacional en cuanto a precios y mercados. No obstante, en los años siguientes, el debilitamiento de la demanda externa de nuestros productos básicos de exportación minera, el descenso de la exportación de hidrocarburos debido a la disminución del precio de exportación del gas a la Argentina, y el escaso dinamismo de las exportaciones no tradicionales, frente a un comportamiento creciente de las importaciones en general, donde se destaca la participación de los bienes intermedios y de capital, motivaron para que se incremente el saldo deficitario.

Concordante con la situación descrita, el manejo de la política cambiaria estuvo orientada a devaluar el tipo de cambio al mismo ritmo que la inflación, pero en forma más cautelosa a fin de mantener un tipo de cambio único, real y flexible para evitar el surgimiento de grandes distorsiones en la estructura de los precios relativos entre bienes comerciables y no comerciables internacionalmente. En este sentido, la política cambiaria se mantuvo activa para fomentar las exportaciones y proteger implícitamente la producción nacional; no obstante ello, las políticas económicas de ajuste aplicadas en Argentina, Brasil y Perú, importantes socios comerciales de nuestro país, afectaron indirectamente los resultados de las políticas internas. En este período, la brecha cambiaria respecto al mercado paralelo se mantuvo en un centavo de boliviano.

La confianza de los agentes económicos en la estabilidad económica y en el nuevo modelo de economía de mercado, acrecentó sus expectativas de ahorro interno.

Bajo este entorno económico general, era de esperarse que la actividad de intermediación financiera experimente un importante crecimiento. La confianza de los agentes económicos en la estabilidad económica y en el nuevo modelo de economía de mercado, acrecentó sus expectativas de ahorro interno y, por tanto, contribuyó a que las entidades del sistema bancario boliviano incrementen la canalización de recursos dirigidos hacia el sector real de la economía. Esta tendencia se manifestó en un apreciable ascenso de las captaciones del público en todas sus modalidades, especialmente en la de plazo fijo.

Sistema Bancario Privado Estructura de captaciones del público

(En millones de dólares)

	1988	1989	1990	1991	1992
Depósitos a la Vista	53.7	57.7	87.7	173.2	250.2
Depósitos en Caja de Ahorro	43.0	69.7	103.3	122.6	175.2
Depósitos a Plazo Fijo	358.5	454.6	586.9	866.9	1,079.5
TOTAL	455.2	582.0	777.9	1,162.7	1,504.9

Fuente: Memorias Anuales SBEF

Sistema Bancario Privado Estado de la cartera de créditos

(En millones de dólares)

	1988	1989	1990	1991	1992
Cartera vigente	508.2	631.7	822.7	1,204.3	1,698.3
Cartera en mora	57.8	65.2	78.5	75.3	94.4
Cartera vencida	10.4	15.7	12.2	17.9	29.1
Cartera en ejecución	47.4	49.5	66.3	57.4	65.3
Cartera bruta	566.0	696.9	901.2	1,279.6	1,792.7

Fuente: Memorias Anuales SBEF

A pesar de que el factor más importante que determinó este comportamiento positivo de los depósitos, fue la percepción de la población acerca de la situación estable de la economía, es claro que aún persistía en la mente de la ciudadanía la sombra de la hiperinflación, razón por la que se produjo una marcada tendencia por realizar depósitos en moneda extranjera, llegando a representar éstos más del 85% del total de captaciones del sistema bancario. En este contexto, el hecho que el Decreto Supremo N° 21660 determinara que las tasas de interés activas y pasivas del sistema financiero sean libremente pactadas entre las entidades financieras y los usuarios, motivó que las tasas pasivas experimenten importantes ascensos en el caso de depósitos en moneda nacional, contrariamente a lo que sucedió con los depósitos en moneda extranjera que registraron disminuciones siguiendo la tendencia de los mercados internacionales. Con todo, la preferencia del público hacia los depósitos en moneda extranjera continuó en los posteriores años, constituyéndose en un motivo de preocupación para las autoridades.

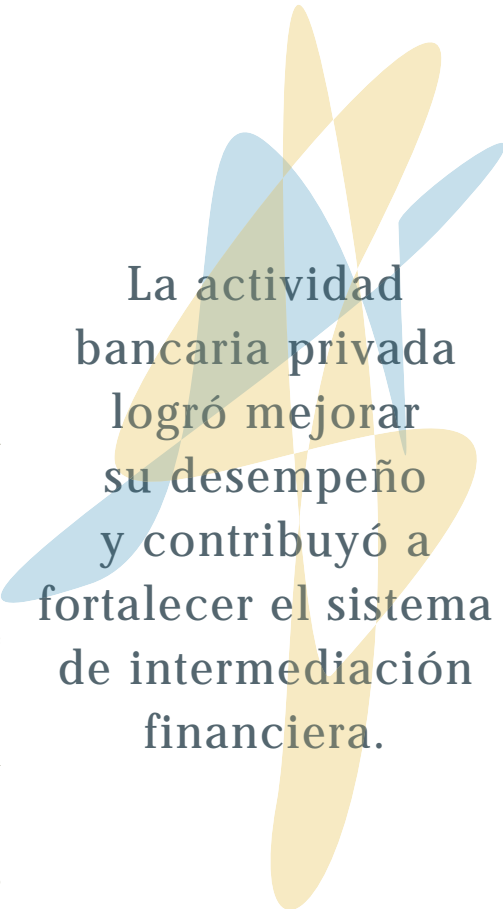
El flujo de recursos provenientes

de las captaciones del público permitió que la banca incrementara sus operaciones de crédito a los distintos sectores de la economía. El crecimiento de la cartera, el más alto registrado hasta ese momento, fue posible en gran medida gracias a las continuas disminuciones experimentadas en las tasas activas en moneda extranjera, en clara correspondencia con el comportamiento de las tasas pasivas y las tasas internacionales, dado el alto índice de dolarización de la actividad bancaria boliviana.

Con relación al estado de las colocaciones en el período de análisis, se observa que si bien el monto de la cartera en mora fue creciendo con el paso de los años, el aumento se produjo cada vez en menor proporción respecto al crecimiento de la cartera bruta total. Por ese hecho, el índice de morosidad de los créditos disminuyó de 10.2% registrado en 1988 a 5.3% al cierre de la gestión 1992. Es evidente que estos indicadores muestran el buen

nivel de cumplimiento que tuvieron los usuarios de crédito, que principalmente se hallaban concentrados en el eje troncal del país con una participación conjunta superior al 90%.

En suma, la actividad bancaria privada logró mejorar su desempeño y contribuyó a fortalecer el sistema de intermediación financiera durante el quinquenio 1988-1992. Los resultados alcanzados con su rol de canalizador de recursos, permitieron en este período dinamizar el aparato productivo del país, luego de las penosas épocas de crisis. Los factores externos favorables contribuyeron a mejorar los indicadores financieros, en tanto que los fenómenos adversos constituyeron limitaciones que provocaron, en algunos casos, el descenso de determinadas variables. Todos estos aspectos, sin embargo, posibilitaron que, con excepción de 1990, la banca privada logre registrar ganancias en sus operaciones; el nivel de resultados positivos aumentó de 10.6 millones de dólares logrados durante la gestión de 1988 a 22.6 millones de dólares al cabo de la gestión 1992.



La actividad bancaria privada logró mejorar su desempeño y contribuyó a fortalecer el sistema de intermediación financiera.

Decreto Supremo N° 22407.

En enero de 1990, el gobierno del Presidente Jaime Paz Zamora, emitió el Decreto Supremo N° 22407, el cual intentaba establecer políticas para lo que sería su gestión de gobierno, en los distintos ámbitos de la economía nacional.

a) Política Monetaria

Este decreto supremo, dentro del respeto a la libre determinación de precios de los bienes y servicios, incluyendo los tipos de cambio y las tasas de interés, y promoviendo un marco de estabilidad de precios en la economía, demandaba del Banco Central de Bolivia un estricto control de la oferta monetaria, disponiendo que la expansión de los medios de pago se haga únicamente en función del genuino crecimiento del ahorro interno, canalizado a través del sistema financiero y de la disponibilidad de las reservas internacionales.

Asimismo, para dotarle de mayor flexibilidad al instituto emisor en el manejo de la política monetaria, se autorizó al Banco Central a adoptar mecanismos de operaciones de mercado abierto que permitan una política monetaria dinámica, incentivando al crecimiento del mercado de valores.

b) Modernización del sistema financiero

En relación con el sistema financiero nacional, y lejos de establecer una política que oriente y busque la solvencia de los bancos y entidades financieras, en beneficio de los depositantes, el decreto amplió los márgenes de apalancamiento de las entidades, de 15 a 20 veces, en total contradicción con la opinión de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, que impulsaba una mayor capitalización del sistema y sostenía que el límite de 15 veces, establecido en el Decreto Supremo N° 21660 era por demás suficiente para el sistema bancario nacional.

Este decreto también planteó algunos desafíos para enfrentarlos en la redacción de una nueva Ley de Bancos e Instituciones Financieras, encargándole al Ministerio de Finanzas la elaboración de un proyecto de ley que promueva la eficiencia y la competencia en el sistema financiero, considerando políticas y medidas concretas para:

- Racionalizar y fortalecer al Banco Central de Bolivia, como autoridad monetaria.
- Fortalecer la supervisión ejercida por la Superintendencia de Bancos y la de Seguros.
- Estudiar la creación de una entidad de segundo piso para la canalización de recursos a través del sistema financiero, sobre la base de la Gerencia de Desarrollo del Banco Central de Bolivia, lo cual permitió la posterior creación de NAFIBO SAM.
- Redefinir los roles y competencia de los bancos estatales.
- Estudiar la incorporación de nuevos intermediarios financieros, con el propósito de democratizar el crédito.
- Crear mecanismos de coordinación y fortalecimiento de los Fondos Estatales (Fondo de Desarrollo Campesino, Fondo Nacional de Vivienda, Fondo de Desarrollo Regional).

Con base en este mandato, y por encargo del Ministerio de Finanzas, la Superintendencia de Bancos presentó un proyecto de Ley ese mismo año (1990), el cual pretendía dar respuesta a una serie de problemas que aquejaban al sistema financiero, a la vez de plantear la sustitución de la banca especializada por la banca múltiple y la desregulación del sistema financiero, principalmente en la asignación limitada del crédito. Dicho proyecto fue, sin duda, la base para la Ley de Bancos y Entidades Financieras, Ley N° 1488, promulgada años más tarde. Los problemas que aquejaban a la banca que fueron identificados

**El D.S. 22407
amplió
los márgenes
de apalancamiento
de las entidades,
en total
contradicción con
la opinión de la
Superintendencia
de Bancos y
Entidades
Financieras.**

entonces, se podían resumir en:

- Delicada condición financiera de algunos bancos que presentaban patrimonios menores a la pérdida generada por la cartera en mora y la absorción de la pérdida por deuda externa inducida.
- Alta concentración y volatilidad de los depósitos denominados en dólares, con un plazo promedio de 60 días, que permitía atender únicamente las necesidades de corto plazo de los prestatarios.
- Altas tasas de interés que reflejaban la desconfianza de los agentes económicos, una extrema debilidad de la cartera de los bancos y altos costos de intermediación.
- La falta de suficiente personal profesional y capacitado en el sistema bancario, especialmente en las áreas de riesgo crediticio y operativo.
- La existencia de entidades financieras no bancarias (mutuales, cooperativas y compañías de seguro) en situación financiera precaria.
- Falta de definición del rol de la banca estatal en un nuevo contexto económico y la proliferación de entidades públicas financieras (fondos).
- La ausencia de la necesaria autonomía del instituto emisor para ser la autoridad monetaria del país encargada de mantener la estabilidad monetaria.
- La existencia de un marco legal confuso que impedía que el sistema financiero actúe bajo un marco de seguridad jurídica que promueva la confianza de los depositantes y prestatarios.
- Esquemas de financiación muy tradicionales de la banca que le impedía ofrecer mayores servicios y productos crediticios flexibles.

Ley SAFCO

El 20 de julio de 1990 se promulgó la Ley N° 1178, Ley de Administración y Control Gubernamental, también conocida como la Ley SAFCO, que regula los sistemas de administración y control de recursos del Estado, estableciendo las funciones y atribuciones del Ministerio de Finanzas, Banco Central de Bolivia y Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

La referida norma legal, determinó que el Ministerio de Finanzas debe participar en el diseño de la política económica, señalándole la responsabilidad de desarrollar la política fiscal y de crédito del Poder Ejecutivo.

Por su parte, el Banco Central de Bolivia es la única autoridad monetaria del país, responsable del manejo de las reservas monetarias, órgano rector de la intermediación financiera, facultado para normar y reglamentar dicha actividad, encargado de proponer y acordar con el Poder Ejecutivo la política monetaria, bancaria y crediticia, para ser ejecutada de manera autónoma.

La Ley SAFCO, ratifica las funciones de la Superintendencia de Bancos como órgano rector del sistema de control de toda captación de recursos del público y de intermediación financiera del país, incluyendo al propio Banco Central

La Ley SAFCO ratifica las funciones de la Superintendencia de Bancos como órgano rector del sistema de control de toda captación de recursos del público y de intermediación financiera del país.

y de las personas que efectúen actividades auxiliares al sistema financiero.

A este efecto, la Ley SAFCO otorga a la Superintendencia de Bancos la suficiente facultad para normar el control interno y externo de las actividades que conforman su ámbito de acción, debiendo opinar sobre la eficacia de las normas y reglamentos del Banco Central de Bolivia, para el funcionamiento de los sistemas de captación e intermediación financiera y, en su caso, elevar al ente emisor las recomendaciones que estime pertinentes.

La Ley SAFCO faculta a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, con acuerdo del Banco Central, a incorporar al ámbito de su competencia a otras personas o entidades que realicen operaciones financieras, existentes o por crearse, cuando lo justifiquen razones de política monetaria y crediticia.

Promulgado decreto que define cierre del BANEST

- Proceso de liquidación empezará en aproximadamente seis meses.

(ANF).- El Gobierno promulgó el DS. 23569 que establece el cierre definitivo del Banco del Estado bajo una combinación de cuatro modalidades que comprenden la venta de una parte de la cartera, la privatización de otra porción de los activos, la transferencia de los inmuebles de propiedad del Banco al



Se espera recuperar 20 a 30 millones en liquidación del Banco del Estado

El Banco del Estado estima recuperar entre 20 y 30 millones de dólares por la venta de su cartera, la transferencia de sus activos y por la recuperación de sus deudas, según anunció el presidente de dicha entidad, Eduardo Arauco.

El CONEPLAN aprobó el pasado miércoles la disolución del BANEST bajo tres modalidades, decisión que será refrendada en los próximos 15 días por un decreto supremo. La autoridad del BANEST explicó además que se dará el proceso de liquidación en el período de la actual administración.

no se compromete a impulsar la reestructuración del BANEST, encaminándola hacia su liquidación o privatización. Ese compromiso fue asumido para viabilizar la segunda etapa del crédito de ajuste estructural concedido por organismos internacionales.

La muerte anunciada y no consumada del Banco del Estado

Por Claudio Calderón M.

Además del sector público, todos los otros bancos debían haber sido "mirados" de cerca por alguna autoridad competente. Pero de bien social y manejo de recursos del público que, con los propios, alcanzan a orientar a más que se exponen en la intermediación financiera. En el momento actual, los bancos privados han estado abandonados hasta llegar a etapa de una desmesa el número de bancos cerrados.

La nueva política económica, que ya no viene siendo nueva, ha dejado también a mostrar las debilidades del sistema y el abandono de los bancos privados. El último de estos agencias es una suerte de "cementerio" de bancos cerrados.

¿Reestructuración o liquidación? El Banco del Estado debía ser liquidado, sin perjuicio de su patrimonio, en el momento de su creación. Pero el Banco del Estado debía ser liquidado, sin perjuicio de su patrimonio, en el momento de su creación. Pero el Banco del Estado debía ser liquidado, sin perjuicio de su patrimonio, en el momento de su creación.

PRIVATIZACION

De acuerdo a lo definido por el directorio del BANEST y aprobado por el CONEPLAN, el banco debe iniciar la transferencia parcial de sus activos...

BANCO AGRICOLA DE BOLIVIA
PRIMERA SUBASTA PUBLICA DE EQUIPOS
COROICO, CAI
(TERCE)
 CINCENSA PROVINCIAL COROICO 8 DE DICIEMBRE DE 1994

De	\$us.	1.00	a	\$us.
De	\$us.	1.00	a	\$us.
De	\$us.	3.00	a	\$us.

ES ENSEÑAS, EQUIPO DE OFICINA PARA REMATE EN FECHA 8 DE DICIEMBRE DE 1994
 ENSEÑAS DE COROICO, CARANAVI Y PALOS BLANCOS
 DE FINANZAS N.º 87291 DE 19 DE AGOSTO DE 1991 Y AUTORIZACION JUDICIAL DEL 6 DE ABRIL DE 1991
 DE FINANZAS N.º 87291 DE 19 DE AGOSTO DE 1991 Y AUTORIZACION JUDICIAL DEL 6 DE ABRIL DE 1991
 DE FINANZAS N.º 87291 DE 19 DE AGOSTO DE 1991 Y AUTORIZACION JUDICIAL DEL 6 DE ABRIL DE 1991
 DE FINANZAS N.º 87291 DE 19 DE AGOSTO DE 1991 Y AUTORIZACION JUDICIAL DEL 6 DE ABRIL DE 1991

por la consultora COOPERS & LYBRAND. El ejecutivo del BANEST subraya que de esta manera se compensarían los saldos deudores y acreedores que se tienen entre el Banco del Estado y el

El Banco del Estado podrá transferir bienes a las instituciones del sector público, entre todo a aquellos en los cuales el TGN tiene deudas. Esas deudas podrán reasignarse a otras actividades presupuestarias o de venta, a los fines que se determinen por la consultora COOPERS & LYBRAND.



El Banco del Estado podrá transferir bienes a las instituciones del sector público, entre todo a aquellos en los cuales el TGN tiene deudas. Esas deudas podrán reasignarse a otras actividades presupuestarias o de venta, a los fines que se determinen por la consultora COOPERS & LYBRAND.

BANCO MINERO DE BOLIVIA
AVISO DE REMATE
 (En Liquidación)
 (En Liquidación)
 (En Liquidación)

El Banco Minero de Bolivia (En Liquidación), conforme a lo dispuesto por los DD.SS. 22664 y 22862 de fechas 5 de febrero de 1990 y 15 de julio de 1991 respectivamente y contando con la autorización judicial expedida por el Art. 116 de la Ley General de Bancos, anuncia el SEGUNDO REMATE en subasta pública, con la rebaja del 25% de MATERIAL DE LABORATORIO Y REACTIVOS QUIMICOS, OTROS ACTIVOS (Maquinaria, Herramientas y Muebles y Enseres). Acto que se realizará en nuestra Ex-Almacén, ubicado en las Avs. Villazón y Sevilla de esta ciudad a Hrs. 9:00 a.m. del día 13 de diciembre de 1994.

OFICINA REGIONAL DE POTOSI

DESCRIPCION

SEGUNDO REMATE - Con Rebaja del 25%
 MATERIALES DE LABORATORIO
 MATERIALES DE LABORATORIO
 MATERIALES DE LABORATORIO

REACTIVOS QUIMICOS
 REACTIVOS QUIMICOS
 REACTIVOS QUIMICOS

QUINARIAS, HERRAMIENTAS
 QUINARIAS, HERRAMIENTAS
 QUINARIAS, HERRAMIENTAS

PRECIO BASE \$us.

El fin de la banca estatal

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 que contrariamente a la generación de excedentes a favor del erario nacional, impactaban negativamente en las finanzas públicas al tener que absorber el Tesoro General de la Nación, las pérdidas incurridas por estas entidades, principalmente por la poco profesional y discrecional asignación del crédito.

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 la suspensión total de las operaciones crediticias del Banco del Estado en las áreas comercial y de fomento, anticipando 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 (1992), 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.

En dicha gestión, mediante la aprobación de distintas normas, se transfirieron casi la totalidad de los inmuebles de los Bancos Agrícola y Minero, a favor de las universidades públicas y otras entidades estatales.

Finalmente, mediante Decreto Supremo N° 23459, de 31 de marzo de 1993, el Poder Ejecutivo dispuso la liquidación del Banco Minero de Bolivia. El cambio de la estructura accionaria de este banco, al amparo de lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 21660, se produjo

incorporando accionistas que en su mayoría resultaron ser los mismos titulares de la cartera en mora del banco, no habiendo efectuado los aportes comprometidos de capital fresco, necesarios para restablecer el equilibrio financiero, desembocando en un generalizado deterioro institucional.

Orígenes de las Microfinanzas

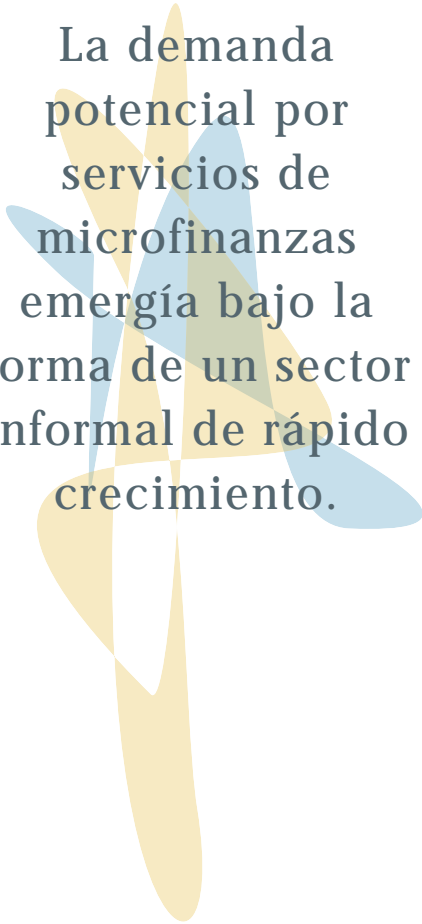
Para poder entender la participación del Estado, a través de la promoción de los servicios financieros hacia la población de menores recursos y del desarrollo de un marco regulatorio y normativo adecuado a las actividades microfinancieras es importante conocer la forma en que la industria microfinanciera se desarrolló y los antecedentes que le dieron forma a lo largo del tiempo.

*La Nueva Política Económica establece el escenario para las microfinanzas*³⁰

Tanto los éxitos como los fracasos del ajuste resultante del cambio de modelo económico imperante en el país contribuyeron al crecimiento de las microfinanzas. La demanda potencial por servicios de microfinanzas emergía bajo la forma de un sector informal en rápido crecimiento. El caos económico de principios de la década de los ochenta había contribuido al crecimiento del sector informal, pero los despidos asociados al ajuste lo hicieron aún mayor³¹. El ajuste también hizo su parte por el lado de la oferta, a través de políticas económicas y financieras bajo las cuales los microprestamistas podían operar exitosamente. Finalmente, el ajuste produjo una motivación para las microfinanzas al alentar a los fundadores de las microfinanzas hacia la acción.

Respecto a las condiciones por el lado de la oferta, la principal fue el establecimiento de políticas macroeconómicas, específicamente el control de la inflación y la liberalización de las tasas de interés. La baja inflación permitía a los prestamistas el mantenimiento del valor de sus activos a lo largo del tiempo y las tasas liberalizadas significaban que ellos podían cobrar a los clientes de microfinanzas las altas tasas necesarias para cubrir los altos costos operativos de los pequeños préstamos. Ambas medidas se constituyeron en prerequisites de política para la creación de programas microfinancieros con visos de sustentabilidad.

El cierre de la banca estatal, implicó la creación de un vacío en cuanto a la provisión de servicios financieros especialmente para la población de bajos ingresos. Las microfinanzas, entonces apenas en gestación, encontraron un espacio relativamente libre dónde empezar a desarrollarse.



La demanda potencial por servicios de microfinanzas emergía bajo la forma de un sector informal de rápido crecimiento.

Otro elemento significativamente importante, fue la independencia y capacidad de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras para contribuir de manera adecuada a la generación de un marco regulatorio conveniente para el desarrollo de las microfinanzas.

En cuanto a las condiciones por el lado de la demanda, el despido de trabajadores generó el crecimiento del sector informal, que se fue desarrollando desde las décadas anteriores, sobre la base de la migración de población de escasos recursos del campo a las ciudades.

Los emigrantes, en su generalidad, no podían encontrar empleos formales en las ciudades, siendo mayoritariamente analfabetos y faltos de preparación en cuanto a las destrezas necesarias en empleos formales. Entre 1976 y 1983 el empleo informal creció en La Paz a una tasa del 8% anual, mientras que el empleo formal lo hizo sólo en 2%. Una encuesta de hogares de 1983 mostraba que el 57% de la fuerza laboral de La Paz se encontraba en el sector informal, siendo la mayoría de los vendedores informales al detalle (89%).

³⁰ Basado en Rhyne, Elisabeth. "Mainstreaming Microfinance: How Lending to the Poor Began, Grew, and Came of Age in Bolivia". 2001.

³¹ Durante los primeros 3 años de ajuste, COMIBOL despidió a 23.000 mineros y YPF a 4.000 trabajadores. La participación del sector público en la fuerza laboral de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz era de 24% en 1985, habiendo disminuido al 17% para 1989.

Perspectivas predominantes en el pensamiento sobre el sector informal

Se han desarrollado por lo menos dos vertientes de pensamiento sobre el sector informal que ha tenido y tiene la particularidad de constituirse en el primer mercado de las microfinanzas:

- Un primer grupo, formado particularmente por macroeconomistas que ven al sector como residual y como fuente de pseudo empleo que refleja las fallas del sector formal para proveer de suficientes empleos. El sector crece en los malos tiempos y se encoge cuando la economía crece, ofrece una red de seguridad social pero no mucho más de eso. Estos analistas asumen que los participantes del sector informal preferirían empleos asalariados formales si pudieran encontrarlos. A ellos se suman los críticos que piensan que el sector formal juega un rol siniestro al explotar al sector informal para su propia conveniencia, utilizándolo, por ejemplo, como una fuente disfrazada de trabajadores no sujetos a la legislación laboral o como parte de una estrategia de pacificación para encarar los problemas sociales.
- Una segunda perspectiva predomina entre las organizaciones que trabajan activamente con el sector informal, incluyendo a las



Actividad comercial en la calle Graneros, La Paz, Bolivia.

microfinancieras. Están más inclinadas a utilizar el término microempresa en vez de sector informal. En esta perspectiva se enfatiza el rol positivo que el sector juega en la provisión de empleos e ingresos, sin ignorar sus funciones de red de seguridad. Esta perspectiva considera al sector como semilla del crecimiento empresarial, al ver el paso de algunas microempresas transformadas a lo largo del tiempo en negocios pequeños e incluso de tamaño medio. El sector informal provee a las familias el ingreso que les sirve para mantener a sus hijos en las escuelas y sirve como campo de entrenamiento de habilidades empresariales, de forma que si un negocio particular no crece se produce, al menos, un proceso de desarrollo humano.

En un principio (finales de los ochenta), el sector informal actuó básicamente como red de seguridad, mientras que a medida que se produjo la estabilización y el microcrédito se hizo disponible, el equilibrio se movió hacia el crecimiento.

Durante la etapa del ajuste económico el rol del sector informal fue más de red de seguridad y la alternativa dada por el desarrollo inicial de las microfinanzas en Bolivia brindó a la Nueva Política Económica la posibilidad de

alcanzar el éxito, constituyéndose de manera indirecta en una alianza práctica entre el gobierno y los activistas de las microfinanzas que veían que algo se podía avanzar con la perspectiva de enfrentar el problema de la pobreza en el país.

Las entidades pioneras en el tema de las microfinanzas tuvieron la virtud de rescatar esta última perspectiva y, sobre la base de desarrollos institucionales importantes, ofrecieron al sector informal servicios financieros adecuados a su realidad.

Experimentos y modelos previos

Cooperativas de Crédito.

La experiencia cooperativista en Bolivia se estableció a partir de finales de la década de los años cincuenta y principios de los sesenta del siglo pasado, dirigiéndose en un comienzo al sector asalariado que constituía aquella porción de la población de menores recursos y menos sofisticada en términos de su demanda por servicios financieros. Sin embargo, las cooperativas ignoraron la irrupción del sector informal y, al generarse el proceso hiperinflacionario, el sector cooperativo alcanzó un punto tan bajo que lo dejó prácticamente destruido. Simultáneamente se generaron problemas de gobernabilidad que, sumados a los anteriores, terminaron por evitar que se considere a las cooperativas como la forma de organización adecuada para dar origen al desarrollo de las microfinanzas.

Pese a los problemas, varias cooperativas lograron sobrevivir (sin apoyo del sector gubernamental ni de la ayuda externa) y actualmente se encuentran operando, enfocadas básicamente hacia la clase media, aunque han descubierto, en el transcurso de los últimos años, al sector microempresarial así como las técnicas que hacen al microcrédito.

Fondos Rurales Revolventes.

Durante los regímenes de facto de los años setenta, se generó otro tipo de entidades, los fondos rurales revolventes. Los donantes no deseaban canalizar su ayuda a través de los gobiernos militares, dando lugar a la formación de ONGs que, dedicadas a un amplio espectro de actividades, también se dirigieron a la actividad crediticia.

Los emprendimientos con enfoque rural de la Iglesia Católica, así como las asociaciones locales iniciaron programas de crédito, con fondos entre 30 mil y 50 mil dólares que fueron colocados por especialistas en crédito.

Dichos programas, pese a la buena voluntad que les dio origen, tuvieron diversas y generalizadas fallas, siendo rígidos, con créditos para propósitos específicos (en general, insumos para actividades agrícolas, como ser semillas), y usualmente desembolsados en especie. Los beneficios de estos programas eran restringidos, pudiendo cada prestatario acceder a un cierto monto de crédito sin importar su capacidad de producción, los clientes encontraron formas de burlar las reglas, generándose, por ejemplo, solicitudes de crédito hechas a nombre de niños recién nacidos.

Las tasas que se cobraban eran bajas, con la convicción de que es inmoral cobrar tasas elevadas a personas pobres que no podían pagarlas, situación que hacía que los programas tuvieran pocas oportunidades de ser sostenibles. La administración era lenta y engorrosa, los empleados aprobaban créditos de personas a las que nunca habían visto, desde lugares alejados del punto donde se había realizado la solicitud, sobre la base de la conformidad con las reglas, lo cual hacía que los desembolsos fueran lentos y que muchas veces, los campesinos recibieran los créditos una vez pasada la temporada de siembra.

Dichos programas conformaron el paradigma de crédito de desarrollo dirigido, resultando sus fondos muy fácilmente erosionados al momento de generarse la hiperinflación, quedando los mismos reducidos a casi nada en pocos años. Su alcance hacia la gente pobre fue muy limitado, logrando simplemente perpetuar la noción de que los pobres no eran bancables.

Primeros Bancos Comunales - Finca.

A partir de 1983, dentro de una iniciativa de la Agencia Estadounidense de Ayuda Internacional (USAID, por su sigla en inglés), John Hatch lideró la creación de un proyecto de financiamiento informal de base comunitaria. Estos bancos comunales recibieron un préstamo de USAID, equivalente a un millón de dólares, en pesos bolivianos, que fue a su vez prestado a cada familia en montos suficientes para la compra de 100 libras de semilla de papa, debiendo ser devueltos después de la cosecha.

Las comunidades administraban el fondo de préstamo y las familias eran libres de utilizar los préstamos para cualquier propósito.

Al momento del desembolso por parte de USAID, el cambio de la moneda respecto al dólar era de aproximadamente 20 a 1 y el efecto de la escalada inflacionaria hizo que un año después, el cambio alcance a dos 2 millones a 1, razón por la cual era vital llevar adelante un veloz proceso de desembolsos.

El proceso crediticio consistía en el entrenamiento que daban los promotores a las comunidades, que elegían a sus oficiales y tomaban algunas decisiones, usualmente en una mañana, y hacia el final del día, se lograba desembolsar préstamos por un valor promedio de 50 dólares por familia, con la impresión de la huella digital del prestatario a modo de firma, después de lo cual el grupo de Hatch partía hacia otra comunidad.

Para mantener el valor del fondo, el repago de los préstamos se indexaba al valor de las papas, más un interés del 2% mensual. El programa, llamado Finca, logró desembolsar préstamos a 32.000 prestatarios, en 420 grupos, durante un período de 17 semanas, siendo las tasas de repago durante el primer año bastante elevadas. Sin embargo, la presión por hacer dinámico el proceso de desembolso, junto al perfil de Hatch, hicieron que el programa carezca de un esquema de control y que apenas haya iniciado algún desarrollo institucional, por lo que recibió críticas desde USAID y posteriormente fue cerrado.

Pese a no poder constituirse en la base de una entidad exitosa, la experiencia de Finca contenía la semilla del concepto de grupos comunitarios, administrando un fondo de crédito dentro de un esquema estandarizado, concepto luego refinado por Hatch, incluyendo grandes cambios en su filosofía, como ser el enfoque hacia la mujer.

Acción Internacional³² y el modelo de grupos solidarios.

Descubierto, gracias al trabajo de Jeff Ashe de Acción Internacional, el modelo de grupos solidarios empleado en una pequeña cooperativa de crédito salvadoreña, denominada FEDECRÉDITO³³ y combinado con la forma de operar del banco Comercial Money Shopping de Manila - Filipinas³⁴, Acción estableció, después de años de pruebas y mejoras a dicha metodología.

Este modelo, que se constituyó en un producto de crédito unido a un método de distribución o entrega al mismo tiempo, estaba caracterizado por: contener más que una nueva forma de garantía; incluir la idea de operar cerca de la clientela; utilizar el conocimiento local para la selección de clientes; constituirse en un crédito entregado de forma rápida, fácil y libre de requerimientos de entrenamiento o restricciones en cuanto a su utilización; enfatizar el mantenimiento de bajos costos a través de un mínimo personal, oficinas simples y eficiencia; e incluir finalmente, la idea de que el personal debía acceder a incentivos que lo impulsen a reforzar las recuperaciones puntuales.

El germen de la tecnología crediticia apropiada para atender las demandas de los microempresarios había sido desarrollado, faltando simplemente contar con instituciones financieras que pudieran adoptar dicha metodología y aplicarla en su realidad.

El modelo de crédito individual.

El modelo de crédito individual fue desarrollado originalmente en 1985 por la firma consultora IPC de Alemania, en un proyecto de asistencia técnica a las Cajas Municipales de Ahorro y Crédito en el Perú, con el objeto de buscar soluciones prácticas a las limitantes que por muchos años impidieron a las microempresas acceder a créditos en las instituciones financieras bancarias. Esta tecnología, utilizada en Bolivia por varios de los fondos financieros privados existentes, se la puede resumir en los siguientes aspectos:

- El análisis crediticio: Debe reconocerse que en general los microempresarios no están en condiciones de proporcionar la información financiera requerida para un análisis de riesgo crediticio tradicional y por otra parte, resulta imposible tratar de diferenciar el negocio de la economía familiar. Por esta razón, se considera la unidad socio-económica como un todo, vale decir se efectúa un análisis integrado de la situación económica y el estado de ingresos y egresos del negocio y la familia en su conjunto.

32 ONG norteamericana dedicada a temas de desarrollo y en especial a las microfinanzas, con operaciones en América Latina.

33 Que otorgaba créditos a pequeños grupos de clientes, usando simplemente su garantía cruzada como colateral, alcanzando una escala apreciable de operaciones y trabajando sobre la base de incentivos del 1% de las recuperaciones a los empleados.

34 Que combinaba instalaciones humildes en mercados de la capital filipina lo que les permitía un conocimiento directo del mercado, junto con personal reducido para la selección de los mejores clientes, lo que lo hacía muy rentable.

- Las garantías: Siendo las garantías exigidas la principal limitante que ha tenido la microempresa para acceder al crédito bancario, es lógico que en este caso las requeridas no sean las tradicionales, sino que se trate de garantías prendarias sobre bienes que representen un alto valor de uso o sentimental para el prestatario de modo que se constituyan en un instrumento conminatorio eficiente para lograr el reembolso del crédito en caso de mora.
- El control y el seguimiento: Un sistema de control y seguimiento continuo y oportuno permite reducir el riesgo de morosidad atribuible tanto a la falta de voluntad como a problemas en la capacidad de pago del prestatario, sin que sea necesario recurrir al esquema tradicional de ejecución de garantías.
- El sistema informático: Si bien el sistema informático no forma parte de la tecnología crediticia en sí, es un elemento imprescindible para el éxito de la misma. El disponer de un buen soporte informático, adecuado a las características de las operaciones microcrediticias, permite realizar un análisis eficiente de la situación actual del prestatario y de su historial crediticio; procesar rápidamente una operación de crédito; y aprovechar de la información almacenada con el propósito de reducir los costos administrativos para la institución y los costos de transacción para el cliente.

Actividades de las ONGs financieras.

Estas instituciones, definidas en su momento como “*organizaciones privadas sin fines de lucro, nacionales o extranjeras, de carácter religioso o laico, que realizan actividades de desarrollo y/o asistenciales con fondos del Estado o de la cooperación externa en el territorio nacional*”³⁵, surgen inicialmente como fruto del trabajo social desempeñado en el país por la Iglesia Católica, así como por posteriores influencias de naturaleza política y secular en la lucha por la recuperación de la democracia en el país y con el objetivo de organizar y capacitar a los sectores populares.

El impulso definitivo para el trabajo del sector está enmarcado, como se anotó de manera previa, en la hiperinflación de la década de los ochenta y las consecuentes medidas de ajuste económico que generaron drásticos efectos sobre los sectores marginales y pobres de la población, hecho que cambió la orientación del trabajo de las ONGs, guiándolas a responder a los requerimientos económicos y productivos de dicha población.

Es precisamente como respuesta al proceso de crisis-ajuste acaecido durante los años ochenta del siglo pasado que se produce un boom en la creación de ONGs³⁶, que dirigen sus actividades a la búsqueda de respuestas a las necesidades de grupos o sectores concretos de la población, constituyéndose el “sector informal” (y dentro de él, los microempresarios, los pequeños comerciantes y los trabajadores por cuenta propia dentro del sector servicios) en la población meta del trabajo de varias ONGs.

Ese interés en atender las necesidades de dicho sector fue simultáneo a los cambios de la economía nacional y a las propuestas de la cooperación multilateral para apoyar el desarrollo y reactivación económica del sector,

siendo las primeras ONGs en ofrecer pequeños créditos para incentivar la producción y el comercio, así como en algunos casos programas de capacitación: *FADES, FUNDES, IDEPRO, FONDECO, ANED, SARTAWI, FIE, PROCREDITO y PRODEM.*

Las motivaciones para la participación de las mencionadas ONGs dentro de la provisión de servicios de crédito tienen que ver con el convencimiento de que el apoyo al desarrollo implicaba el apoyo a las actividades productivas, a través de asistencia técnica, educación y crédito. Asimismo, la falta de una activa presencia de la banca privada y del Estado en la provisión de servicios crediticios para los pequeños productores y microempresarios significó un impulso importante para la incursión de las ONGs en ese servicio.

Se cuentan con algunos datos respecto a la labor de las ONGs financieras durante sus primeros años de actividad³⁷. Así por ejemplo FIE, desde 1988 hasta 1990 habría concedido créditos a cerca de 1.200 unidades o talleres de La Paz y El Alto; mientras que por su parte FADES, a través de un financiamiento otorgado por el gobierno de Canadá, en sus tres primeros años de trabajo, atendió a unas 6.800 personas, otorgando créditos a 85 proyectos productivos.

³⁵ Esta es la definición dada para las ONGs, por el Decreto Supremo N° 22409 de 11 de marzo de 1990.

³⁶ Godofredo Sandoval en su libro “Las ONGs y los Caminos del Desarrollo”, JICA – CEP, 1992, indica que entre 1960 y 1980 se formaron alrededor de 100 ONGs, mientras que entre 1980 y 1992 se da creación a más de 400 de estas entidades.

³⁷ Ver Sandoval Godofredo

Hacia la formalización de entidades microfinancieras: la experiencia de Prodem ONG y el surgimiento de BancoSol³⁸

En 1984, la ONG Acción Internacional, decidió promover un proyecto de microcrédito en Bolivia, utilizando para ello la metodología de crédito grupal que había desarrollado. En este propósito aunó esfuerzos con algunos influyentes hombres de empresa del país que proveyeron de capital y liderazgo a la iniciativa, mientras que ACCION se comprometía a proveer asistencia técnica.

Después de conseguir el capital necesario en 1986, se establece la Fundación cuyo financiamiento provino en gran parte de instituciones extranjeras, incluyendo USAID y la fundación canadiense Calmeadow, así como el Fondo Social de Emergencia (FSE) en su calidad de agencia del gobierno boliviano.

La Fundación PRODEM, constituida como una Organización No Gubernamental sin fines de lucro, tenía como objetivo fundamental el brindar apoyo financiero y mejorar la calidad de vida del sector microempresarial del país, mediante la oferta de fondos de crédito de libre disponibilidad, no subsidiados.

Con ese propósito, PRODEM obtuvo importantes niveles de crecimiento desde el inicio de sus operaciones, estableciendo su agencia en El Alto en 1988 y su Agencia en Santa Cruz en 1989, incrementándose su personal de 15 a 116 personas, entre 1988 y 1991, con más de 18.000 operaciones de crédito a fines de ese año, mientras que en 1987 alcanzaban a sólo 557.

Entre 1986 y 1991, la Fundación logró acumular una gran experiencia de trabajo en el sector microempresarial con mucho éxito y una respuesta positiva de sus clientes. Los aspectos principales en



Oficina Central Banco Solidario S.A.

Las innovaciones que introdujo PRODEM son: la garantía del grupo solidario y el cambio conceptual de prestar a las personas en vez de a los proyectos.

los que esta institución trabajó durante este período fueron el perfeccionamiento de su tecnología de créditos, desarrollo de su cultura institucional, expansión geográfica de sus actividades, desarrollo de sistemas de información y conocimiento del sector microempresarial y sus características.

Si bien PRODEM no fue el creador de la principal innovación, el grupo solidario, le dio vida en Bolivia, a través de una exitosa dedicación y constante mejora, generada a través de reuniones permanentes entre el personal de campo y los gerentes.

Las innovaciones fundamentales que introdujo PRODEM son:

- El descubrimiento de la enorme demanda existente entre las mujeres vendedoras. En el primer año de operación de PRODEM, el 85% de sus clientes eran vendedoras de frutas y verduras en los mercados de abasto locales.

³⁸ Basado en: Sustainable Banking With the Poor, "Cases Studies in Microfinance: Assessing the Performance of Banco Solidario as a provider of Micro-Finance", 1997; Miriam J. Koreen, "Banco Solidario: A New Model for Microfinance?", April 1999 y en la información institucional recogida del sitio web de Prodem FFP.

- La garantía del grupo solidario, que se ajustaba a los valores culturales de la población atendida (esencialmente aymara) por reforzar la tradición de asistencia recíproca y la honestidad, en la formación de los grupos solidarios.
- El cambio conceptual que significa prestar a las personas en vez de hacerlo a los proyectos, contrariamente a lo que ocurría con los fondos revolventes para fines específicos, ejemplificados en el desembolso de semillas de papa en lugar de efectivo. El criterio de PRODEM tenía que ver con el carácter de la persona, evidenciado en su habilidad de encontrar a un grupo de personas dispuestas a unirsele, así como con su capacidad de pago.

La filosofía de PRODEM reconocía que el crecimiento es un proceso de largo aliento, de forma que a través de una relación a largo plazo, los clientes podían obtener la flexibilidad necesaria para crecer gradualmente, tomando ventaja de las oportunidades de una forma lenta pero segura.

Pese al éxito alcanzado, PRODEM debió confrontar severas limitaciones a su crecimiento, relacionadas precisamente con su condición de ONG. Dado que su fuente de financiamiento se limitaba a donaciones, ingresos por préstamos y subsidios, confrontaba restricciones de acceso a fuentes comerciales de financiamiento, las que sumadas a las limitaciones que como fundación confrontaba respecto a no poder ofrecer servicios de ahorro a sus clientes, hicieron que su directorio decidiera transformarla en un banco comercial.

Esa decisión respondía también a la necesidad estratégica de cubrir un porcentaje mayor de la demanda potencial existente en el mercado de la microempresa, así como demostrar los beneficios que acompañan a la escala en una institución con una orientación comercial.

El primer paso dentro del proceso de transformación fue el establecimiento de un comité que dirija el proceso, a través de las actividades de análisis respecto a la factibilidad del banco propuesto, promoción del banco entre las entidades financieras y los inversores potenciales, desarrollo de un modelo organizacional para la nueva institución. Este comité fue establecido bajo el nombre de Comité Promotor del Banco para la Microempresa (COBANCO) y entre sus funciones figuraba la de servir de contacto con las autoridades para poder cumplir con los requisitos exigidos por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

El decidido accionar del sector privado fue fundamental para captar la atención de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y otras instituciones del Poder Ejecutivo, hacia el campo de las microfinanzas, dando paso al surgimiento de todo el marco de regulación pertinente.

En vista de que no existían experiencias de transformación de una ONG en una entidad regulada, algunos obstáculos importantes surgieron en el camino, los principales fueron:

- Cumplir con el requerimiento patrimonial mínimo, dada la insuficiencia de capital de PRODEM que necesitaba contar con un patrimonio 7 veces mayor al que tenía en 1988 para cumplir con los requerimientos legales;
- El cambio de mentalidad que debía introducirse en el mercado, a través de campañas de comunicación, para combatir la

percepción generalizada que una institución con orientación comercial no podía asistir a los pobres y que estas entidades no podían beneficiarse del cobro de tasas de interés de mercado; y

- La formulación y diseño de un producto de ahorro que permita a la nueva entidad, contar con una fuente estable de financiamiento, suficientemente atractiva como para inducir a los clientes pobres a depositar sus ahorros en vez de mantener sus prácticas de ahorro no financiero.

La conversión se efectuó después de aproximadamente dos años de trabajo de la gente de PRODEM/COBANCO, estableciéndose la participación de PRODEM con el 41% de la estructura accionaria de la nueva entidad, sobre la base de su cartera de créditos. Otros inversores privados nacionales adquirieron un 30% de las acciones, siendo el resto colocado en entidades donantes y ONGs internacionales. Después de obtener la licencia de funcionamiento de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, el Banco Solidario S.A. (BancoSol) abrió sus puertas al público el 10 de febrero de 1992.

Principales Indicadores Económicos**Período 1993-1994**

(En millones de dólares y porcentajes)

AÑO	1993	1994
Crecimiento del PIB (%)	4.0	4.2
(1990 = 100)		
Déficit Fiscal (%)	6.5	3.2
(como porcentaje del PIB)		
Inflación (%)	9.3	8.5
Tipo de Cambio (% de devaluación)	8.3	5.4
Saldo de la Balanza Comercial	-496.2	-223.9
Saldo en Cta. Cte. de Balanza de Pagos	-479.0	-133.5
Saldo de la Deuda Externa	3,782.8	4,216.1
Reservas Internacionales	370.9	502.4

Fuente: Memorias anuales del Banco Central de Bolivia

PERIODO 1993 - 1994*Coyuntura económica*

Continuando la tendencia observada durante los dos primeros años de la década, la economía boliviana avanzó en la consolidación de la estabilidad de los precios internos, reflejándose en una disminución de la tasa de inflación de 10.46%, en 1992, a 8.5% al finalizar la gestión 1994. Este resultado, producto de un manejo coordinado de las políticas fiscal y monetaria, contribuyó a que la tasa de crecimiento del PIB también ascienda, a la par del mejoramiento de otros indicadores económicos importantes, especialmente el significativo aumento de las reservas internacionales netas que alcanzó su nivel más alto de la historia del país hasta ese momento.

Los sectores más dinámicos fueron los de servicios básicos de electricidad, gas y agua, así como el de hidrocarburos, debido al aumento en la producción de petróleo y gas natural. También experimentaron crecimientos la agropecuaria y la industria manufacturera, impulsada principalmente por los subsectores de alimentos, bebidas, tabacos y otras industrias. A pesar de que el sector minero fue afectado por la caída de los precios internacionales de los principales minerales de exportación, los efectos fueron

compensados en buena medida con el desempeño de otros minerales como el oro; lo cual, junto a la diversificación de productos no tradicionales, posibilitó un buen desempeño del sector exportador.

La política fiscal se orientó a reducir el déficit global del sector público, llegando a cumplir satisfactoriamente con la meta programada al expandir los ingresos totales y disminuir los gastos públicos. En esa línea, el incremento de los ingresos corrientes provino de un aumento de las recaudaciones de renta interna, debido a la mayor presión tributaria resultante de una mayor eficiencia en la administración de impuestos y de un aumento de la base imponible, y de renta aduanera, inducido por la aplicación de un decreto de Nacionalización de Vehículos y por el aumento de las importaciones. Los ingresos de capital también experimentaron un crecimiento importante como efecto de las

transferencias de capital provenientes de diversos países como Argentina, Estados Unidos, Japón y Suiza, principalmente. Con relación a los gastos fiscales, los gastos corrientes y gastos de capital disminuyeron en similar proporción, 0.1 puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, merced a la caída registrada en los gastos por bienes y servicios y por deuda interna. Bajo este marco, el déficit fiscal fue financiado principalmente con recursos externos y con Letras del Tesoro y Bonos Municipales, lo que se tradujo en una contracción del crédito interno neto del Banco Central de Bolivia al sector público.

En el sector externo, la expansión y dinamismo de las exportaciones de bienes, en particular de los productos no tradicionales, y un crecimiento moderado de las importaciones posibilitó la disminución del déficit comercial, que se tradujo en una significativa disminución del déficit en cuenta corriente de la Balanza de Pagos, mejorando sustancialmente el saldo global en Balanza de Pagos y, permitiendo una ganancia de reservas internacionales netas. El saldo de la deuda externa pública, por su parte, aumentó en buena medida por variaciones cambiarias de las diferentes monedas, debido a la fuerte depreciación del dólar norteamericano en los mercados internacionales, lo que determinó que la deuda en otras monedas se incrementara significativamente.

Durante este período se aprobaron importantes reformas para modernizar el Estado. La capitalización de empresas públicas, mediante la conversión de las principales empresas del Estado en sociedades con la participación de capitales privados extranjeros en un 50% y la distribución del otro 50% de acciones del Estado a los ciudadanos bolivianos mayores de 18 años, significó un cambio trascendental en la estructura propietaria del aparato productivo.

Durante este período se aprobaron importantes reformas para modernizar el Estado: la capitalización de empresas públicas; la Participación Popular y la Reforma Educativa.

La Participación Popular fue otro de los importantes avances que logró el Estado, al crear un innovador mecanismo de transferencia tanto de recursos del Estado, como de la administración y mantenimiento de la infraestructura física de las áreas de educación, salud, deportes, caminos vecinales, riego y microrriego a los gobiernos municipales.

La Reforma Educativa, por su parte, posibilitó la descentralización de la administración de la educación primaria y secundaria, con énfasis en la educación básica y con mayor participación de los padres de familia.

En el ámbito financiero, fueron tres los aspectos destacables en el bienio objeto de análisis. El primero fue la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488, de 14 de abril de 1993, sesenta y cinco años después que fuera aprobada la primera Ley de Bancos (1928), la cual como se verá más adelante, establecía un nuevo marco jurídico para el desarrollo de las actividades de intermediación financieras, y un enfoque moderno y dinámico en la función del ente supervisor para el ejercicio de las tareas de supervisión y control del sistema financiero nacional.

El segundo aspecto se refiere al proceso de liquidación del Banco del Estado, en julio de 1993, con el que se dio fin a la banca estatal en Bolivia. Y finalmente el tercer aspecto también está referido al

Balance Consolidado

(En millones de dólares)

DETALLE	1992	1993	1994
Activo	2,369.1	3,188.1	3,402.0
Activos líquidos	351.1	574.0	561.3
Cartera	1,823.3	2,351.1	2,567.7
Inversiones permanentes	36.0	74.2	79.5
Bienes de uso	89.1	107.0	117.1
Otros activos	69.6	81.8	76.4
Pasivo y Patrimonio	2,369.1	3,188.1	3,402.0
Captaciones del público	1,580.6	2,096.5	2,225.5
Obligaciones con el BCB	304.8	289.7	222.4
Oblig. con Bcos. y Ent. Financieras	238.3	490.2	601.3
Otros pasivos	70.4	105.6	123.1
Patrimonio	175.0	206.1	229.7
Contingentes	511.5	555.5	680.2
Utilidades	22.3	23.5	31.8

Fuente: Anuarios Estadísticos SBEF

reordenamiento de entidades del sistema bancario, pues los procesos de liquidación forzosa de los bancos Sur y de Cochabamba en noviembre de 1994, al amparo de los procedimientos dispuestos en la nueva Ley de Bancos, y el ingreso de un nuevo competidor, el Banco Ganadero S.A., en abril de 1994, producto de la transformación del Fondo Ganadero de Santa Cruz S.A.M., provocaron cambios en la composición e importancia relativa de los participantes.

En este marco, el sistema bancario mantuvo una tendencia orientada a la expansión de sus actividades de intermediación y a la ampliación e incursión en nuevos servicios financieros y otros servicios auxiliares complementarios a la intermediación financiera, apoyados en el concepto de banca universal o multibanca introducido en el nuevo marco legal. El incremento de la actividad bancaria permitió a este sector crecer a un ritmo acelerado; el volumen de activos y contingentes aumentó en 41.7%, a pesar de la salida del mercado de las dos entidades en proceso de liquidación forzosa, cuya cuota de participación, al 31 de diciembre de 1993 alcanzó a 11.8% respecto al volumen total de operaciones del sistema.

Fueron tres los aspectos destacables en el bienio 1993-1994: la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, la liquidación del Banco del Estado, y el reordenamiento de entidades del sistema bancario privado.

El importante crecimiento que experimentó la captación de depósitos del público, junto al notable ascenso de las obligaciones con bancos y entidades financieras, le permitió a la banca incrementar significativamente el nivel de colocaciones de créditos y de inversiones en activos líquidos. Una mirada a la estructura de las captaciones, permite apreciar que el público continuó mostrando una marcada preferencia por los depósitos en moneda extranjera con el 87%; respecto de la modalidad de contratación de los depósitos, se registró un predominio de los depósitos a plazo fijo con el 61.7% del volumen total, con un incremento del plazo promedio de permanencia de 129 a 215 días, debido a un incremento de la importancia relativa de los depósitos mayores a un año de 1.0% vigente en 1992 a 27.9% al cierre de 1994, reflejándose de esta manera un mayor nivel de confianza del público en el sistema. La mayor proporción de los depósitos fue captada en los departamentos que conforman el eje troncal del país.

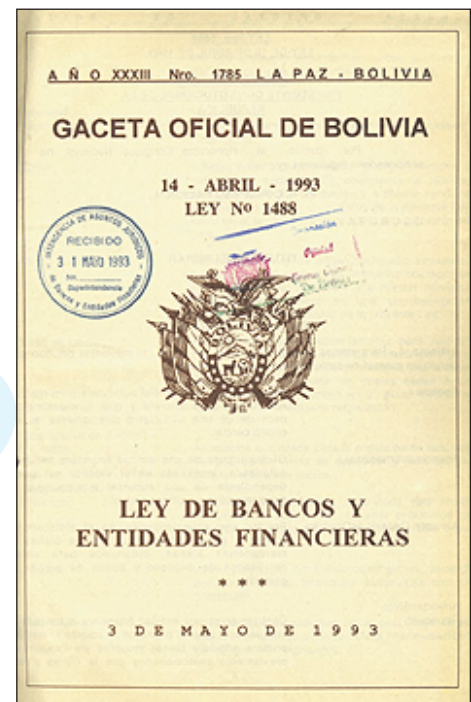
La tendencia positiva de los depósitos se vio complementada con un crecimiento de otras fuentes alternativas de fondeo; los recursos

captados de otras entidades financieras nacionales, el flujo de financiamiento provenientes de entidades extranjeras como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX), el Swiss Bank y el Fondo Latinoamericano de Reserva (FLAR), y la puesta en circulación de bonos, convertibles o no en acciones, le permitió a la banca ampliar su base de disponibilidades para hacer frente a la mayor demanda de créditos que generó la consolidación de la estabilidad económica.

Concordante con lo anterior, el saldo de la cartera directa del sistema bancario experimentó un importante crecimiento en los dos años analizados, equivalente al 40.8% de la gestión 1992, concentrado principalmente en las actividades de comercio, industria, servicios y agricultura. La cartera en mora, que hasta 1993 había crecido sostenidamente, registró una disminución en el último año gracias al ambiente positivo que favoreció un buen desempeño empresarial y un aumento de las ventas. La mayor proporción de los créditos se contrataron en moneda extranjera y se canalizaron a clientes localizados en los principales departamentos del país.

Sin duda, la expansión del crédito fue motivada también por el descenso de las tasas de interés efectivas; la pasiva promedio de depósitos a plazo fijo, en moneda extranjera, de 11.65% a 9.58% entre 1992 y 1994, y la activa promedio, para préstamos en moneda extranjera, de 18.60% a 16.15% durante el mismo lapso. La proporción de créditos colocados a plazos superiores a cinco años, se incrementó como resultado de la percepción de una mejor perspectiva futura de la economía, además de la ausencia de un mercado de capitales maduro. Con todo este ambiente, los resultados logrados en estos dos años le permitieron a la banca mejorar sus utilidades.

La Ley Bancos y Entidades Financieras introduce nuevos principios filosóficos con relación a las funciones de regulación y supervisión.



Promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras

La Ley Bancos y Entidades Financieras, Ley N° 1488 de 14 de abril de 1993, deja sin efecto el esquema jurídico y técnico que había establecido la Misión Kemmerer en la Ley General de Bancos de 1928 e introduce nuevos principios filosóficos sobre los que hoy descansa la regulación y el control del sistema financiero.

La Ley Bancos y Entidades Financieras consolida las reformas financieras introducidas mediante los Decretos Supremos N° 21060 y N° 21660, liberalizando el sistema de intermediación financiera, es decir, despojando al Estado el control de las principales variables que afectan

el sistema financiero y dando a las propias entidades financieras privadas el rol protagónico para su desarrollo. La Ley Bancos y Entidades Financieras establece:

- La regulación de la actividad de intermediación financiera y no de las entidades que la ejercen (bancos), determinando que toda sociedad, corporación o empresa que efectúe esta actividad, queda inmediatamente comprendida en el ámbito de aplicación de la Ley y, por ende, bajo control de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, sin considerar su forma de constitución, estructura y/o naturaleza jurídica. De esta manera, se determinó la incorporación a su ámbito de aplicación a numerosas entidades financieras no bancarias y otras que prestaban servicios auxiliares financieros en el país, como las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda y las cooperativas de ahorro y crédito.
- La sustitución del principio de la banca especializada por el de banca múltiple, permitiendo a los bancos y entidades financieras el otorgamiento de créditos de largo plazo con recursos propios, la realización de operaciones bursátiles, la inversión en empresas del mercado de valores y de seguros y la adopción de nuevos instrumentos crediticios tales como



La Ley de Bancos y Entidades Financieras establece la regulación de la actividad de intermediación financiera.

el arrendamiento financiero y el factoraje; lo que conlleva para el supervisor, el desafío de ejercer una supervisión consolidada.

- La adopción de un nuevo criterio para la medición de la solvencia de las entidades, que en lugar de establecer un límite al monto total de pasivos (apalancamiento), establece un índice de patrimonialización respecto de los activos ponderados en función al riesgo, siguiendo las recomendaciones del Comité de Basilea, contenidas en el Acuerdo de Capital de 1988. De esta manera, Bolivia se convirtió en uno de los primeros países de la región en incorporar dicho acuerdo en su legislación. La Ley establece que en todo momento las entidades financieras bancarias deberán mantener un patrimonio neto equivalente a por lo menos el ocho por ciento (8%) del total de sus activos y contingentes, ponderados en función a sus riesgos. Los coeficientes de ponderación fueron determinados posteriormente mediante reglamento de la Superintendencia.
- La sana dispersión de riesgos en la actividad financiera, al establecer límites de riesgo para las colocaciones en prestatarios o grupos de prestatarios, vinculados o no a la entidad financiera. La Ley establece los principios sobre los cuales se conforman los grupos prestatarios, así como los conceptos

por los cuales se consideran operaciones de crédito vinculadas.

- La consolidación de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras como el órgano independiente a cargo de mantener un sistema financiero sano y eficiente y de velar por la solvencia del sistema de intermediación financiera, otorgándole amplias atribuciones para normar, supervisar y sancionar a las entidades bajo su control. La Ley establece que la Superintendencia es el organismo que, por cuenta del Estado, otorga la licencia de funcionamiento para captar recursos del público y cuenta con facultades para disponer la intervención para liquidación forzosa de las entidades financieras. Dentro de las atribuciones para emitir normas y regulaciones prudenciales y de control la Superintendencia debe determinar los criterios de clasificación y evaluación de activos y sus provisiones y operar la Central de Información de Riesgos.
- La independencia económica y técnica de la Superintendencia, respecto del Poder Ejecutivo, al disponer que el Superintendente es responsable ante el Poder Legislativo y que el proyecto de presupuesto de la Superintendencia será incorporado, sin modificación, por el Ministerio de Finanzas al

Esta ley determina la consolidación de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, además de disponer su independencia económica y técnica.

proyecto de Presupuesto General de la Nación para su consideración por el H. Congreso Nacional. El presupuesto de la Superintendencia, dice la ley, será cubierto por las entidades sujetas a su competencia, incluido el Banco Central de Bolivia, mediante acuotaciones en un monto anual no superior al medio por mil para el Banco Central de Bolivia; y el uno por mil para las demás entidades financieras, sobre el total de sus activos y contingentes. Las funciones y atribuciones de la Superintendencia sólo podrán ser modificadas mediante Ley de la República.

- Finalmente, las reglas transparentes de entrada y salida del mercado, para la incorporación de nuevos actores en el mercado de intermediación financiera, basada en el examen riguroso de la solvencia e idoneidad de los accionistas fundadores y para disponer la intervención y liquidación de intermediarios con problemas, estas últimas ampliamente comentadas en la sección correspondiente a bancos en liquidación.

Intentos de formalización de las entidades microfinancieras: Casas Bancarias y Bancos Departamentales

De manera previa a la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, en febrero de 1991, a través del Decreto Supremo N° 22734, se determinó la creación de las casas bancarias departamentales.

El concepto de casa bancaria permitía a personas jurídicas e individuales establecer entidades financieras permitidas a captar depósitos y otorgar créditos. El objeto de la creación de este tipo de intermediarios era el de mejorar el acceso de la micro y pequeña empresa a los servicios financieros, para incrementar la actividad de intermediación financiera.

La definición que se daba a las casas bancarias era la de bancos universales, autorizados a realizar todas las operaciones de los bancos (salvo operaciones con cuentas corrientes y la extensión de avales), con un capital mínimo equivalente a un millón de dólares americanos.

Con la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras se abrogó el Decreto N° 22734, introduciéndose la figura de “Banco Departamental”, cuyo principal objetivo era el de fomentar la creación de nuevos intermediarios financieros orientados a grupos de la población de menores ingresos.

Las condiciones para la autorización del funcionamiento de estas entidades incluían un requerimiento patrimonial de 360,000 Derechos Especiales de Giro, que a la fecha de promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras,

Con la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras se introdujo la figura de “Banco Departamental”.

equivalían aproximadamente a 500,000 dólares americanos; junto a restricciones operativas algo menores a las contempladas para las casas bancarias.

El enfoque original de estos intermediarios financieros partía de la premisa de que los grupos de menores ingresos, en contraste con los más pobres o indigentes, son potencialmente bancables, estando por ende capacitados para movilizar recursos financieros en condiciones de mercado, pudiendo, en otras palabras, desarrollar una demanda por servicios financieros.

Bajo dicha premisa, el objetivo de los bancos departamentales era articular la función bancaria con la de desarrollo, tomando como condición necesaria para ello la sostenibilidad de estos intermediarios en el tiempo, que implicaba como primer objetivo de su funcionamiento la adecuada cobertura de los costos de su operación, con la perspectiva futura de evitar una dependencia permanente de los donantes internacionales.

La cobertura de costos requería que se atiendan primero a los clientes mejor situados en lo que los técnicos del Instituto Alemán de Desarrollo (IAD) denominaron como “la pirámide de la demanda” (ver Gráfico N° 2), para ir posteriormente descendiendo hacia los grupos de población de ingresos menores y de menor bancabilidad de forma progresiva.

Solicitudes de Licencia de Funcionamiento

Entidad	Tipo de solicitud	Resultado
Banco Departamental de Los Andes	Constitución de entidad nueva	Recibió licencia de funcionamiento como entidad no bancaria, adecuándose posteriormente a lo establecido en el D.S. 24000.
Banco Departamental Democrático	Constitución de entidad nueva	Solicitud de permiso constitución rechazada por defectos e irregularidades respecto a la documentación presentada.
Banco Departamental de Comercio	Constitución de entidad nueva	Solicitud de permiso de constitución rechazada por adolecer la documentación presentada de diversas observaciones.
Banco Departamental del Exportador	Constitución de entidad nueva	Trámite caducado por no haberse perfeccionado la documentación en los plazos establecidos por Ley.
Banco Departamental Agropecuario	Transformación de entidad en funcionamiento (FOGABENI)	Solicitud de permiso de transformación rechazada por deficiencias institucionales de carácter administrativo y patrimonial.

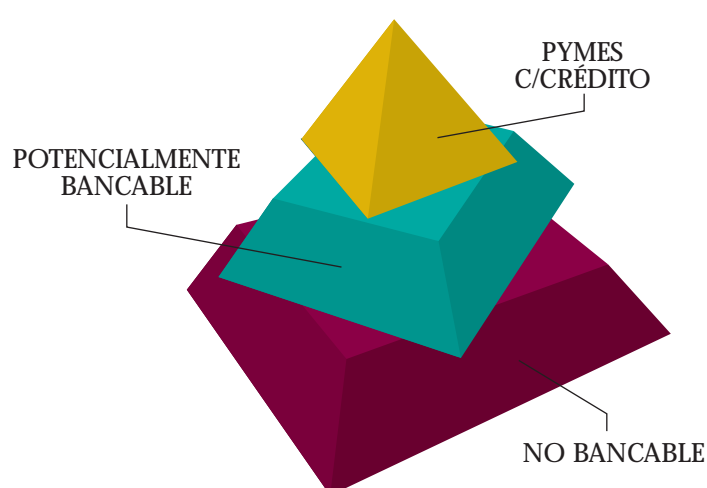
Fuente: Elaboración Propia

Para que los bancos departamentales pudiesen observar el cumplimiento de su objetivo de cobertura de costos se hacía imprescindible que cuenten con una tecnología financiera para atender las necesidades de su grupo meta. Se planteaba entonces, como elemento fundamental de dicha tecnología, un análisis integral de cada solicitante de crédito, concibiendo al mismo como una sola unidad empresarial y familiar, dadas las múltiples relaciones existentes entre la actividad familiar y la actividad empresarial. Para ello, debían estar en condiciones de aceptar garantías no tradicionales de parte de sus clientes, pudiendo exigir garantías de otro tipo para mayores montos de crédito.

Otras características de la tecnología financiera de estas instituciones en su concepción original, eran las de dar lugar a la posibilidad de que los deudores accedan a montos mayores de crédito conforme hubiesen pagado sus obligaciones anteriores en las condiciones pactadas, así como al cobro de tasas de interés reales positivas que permitiesen cubrir con todos los costos relacionados con la concesión de los créditos y evitasen que los bancos departamentales se descapitalicen en el tiempo.

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras recibió durante las gestiones de 1993 y 1994 hasta cinco solicitudes para

Pirámide de la Demanda



Fuente: "Bancos Departamentales en Bolivia", IAD, 1994.

operar bancos departamentales de parte de varias ONGs así como de personas que trabajaban en la banca comercial. Sin embargo, dichas solicitudes por diversos motivos no dieron como resultado la emisión de licencias de funcionamiento, aunque se constituyeron en los primeros antecedentes que permitieron la formación posterior de los Fondos Financieros Privados. En el cuadro siguiente se resumen los diferentes casos presentados y atendidos por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, así como el de desenlace que cada uno de los mismos tuvo:

Los Fondos Financieros Privados

Búsqueda del tipo institucional adecuado

La Ley de Bancos y Entidades Financieras definía a los Fondos Financieros Privados (FFPs) como un nuevo tipo de entidad financiera no bancaria, pero no se había reglamentado nada al respecto, ni se tenía desarrollado un marco de acción para este tipo de intermediarios. Esto representaba el escenario propicio para dotar al sistema financiero de un nuevo intermediario que permita recoger los principios descritos para los bancos departamentales y diseñar un marco normativo idóneo para la actividad microfinanciera.

El origen de la reglamentación relativa a los Fondos Financieros Privados, se remonta a un trabajo llevado adelante por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras durante 1994, respecto a la oferta y demanda de servicios financieros, que mostró como resultado la imperativa necesidad de contar con un intermediario financiero formal que atienda al sector de la pequeña y micro empresa, dadas la demanda insatisfecha existente en dicho sector, así como la importancia que tiene el acceso a fuentes de financiamiento como condición para el desarrollo económico de la población en general.

La expansión de la actividad crediticia de los intermediarios financieros de primer piso (bancos, mutuales y cooperativas) durante los primeros años de la década de los noventa, permitía atender a casi 250,000 prestatarios a junio de 1994. Estimándose, no obstante, la existencia de una demanda crediticia insatisfecha dada una población económicamente activa mayor a 20 años de cerca de 2.1 millones de personas, la existencia de alrededor de 400,000 empresas pertenecientes al sector microempresarial urbano y



Oficina Central de PRODEM S.A. (FFP), La Paz, Bolivia



Oficinas de Caja Los Andes S.A. (FFP)

la falta, casi total, de acceso a servicios crediticios formales por parte de la pequeña y microempresa urbana y rural a la misma fecha. Asimismo, hasta 1995, los tipos de instituciones participantes en el mercado financiero supervisado y las ONGs -que atendían a alrededor de 80,000 prestatarios con una oferta crediticia total de apenas 18 millones de dólares americanos a diciembre de 1994- resultaron insuficientes para garantizar una intermediación financiera eficiente para micro y pequeños empresarios.

El análisis de la conducta de la banca comercial boliviana, así como de las cooperativas de ahorro y crédito y mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda, respecto a la concesión de créditos a la micro y pequeña empresa, puso de relieve los problemas de la intermediación financiera a los micro y pequeños empresarios, determinándose que la ausencia de oferta crediticia a este sector no estaba relacionada con temas de escasez de recursos prestables o factores asociados a políticas restrictivas en los mercados financieros, sino más bien a las características inherentes a estas operaciones, que se constituían en aspectos adicionales que incrementaban el riesgo crediticio en el que se incurría, resumidas en:



Exterior oficinas FIE S.A. (FFP), La Paz, Bolivia

- falta de conocimiento para administrar una cartera de créditos en este sector (tecnología crediticia),
- altos costos administrativos y elevados costos derivados del riesgo crediticio,
- falta de información confiable y consistente sobre las empresas solicitantes, generalmente pertenecientes al sector informal,
- asimetría de información respecto a los demandantes de crédito, e
- inexistencia de garantías reales.

Paralelamente, se fue generando un paulatino estrechamiento del potencial de crecimiento de las ONGs financieras, por la creciente dificultad para conseguir financiamiento sostenido proveniente de fuentes internacionales. El financiamiento de estas provenía usualmente de donaciones bilaterales, vía organizaciones no gubernamentales privadas del exterior (en particular ligadas a organizaciones religiosas) y, excepcionalmente, a través de líneas de crédito de entidades multilaterales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, en contraste con las entidades financieras reguladas, quienes tienen mayor acceso a las fuentes de financiamiento por la confiabilidad que otorga la supervisión, así como por la

Las entidades financieras no bancarias como los FFPs, surgen con la finalidad de canalizar recursos del público y del Estado al financiamiento de las actividades de pequeños y microempresarios.

autorización con que cuentan para movilizar depósitos del público.

Se necesitaba, entonces, de entidades financieras reguladas capaces de orientar sus operaciones hacia los sectores de la población desatendidos, con la suficiente capacidad de atraer la confianza de potenciales financiadores y ampliar el ámbito geográfico y demográfico de la oferta crediticia, con un sentido de autosostenibilidad en el tiempo.

Desde la Superintendencia se reglamentó el artículo 81° de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, a través de un proyecto de decreto supremo cuyo objeto era permitir la creación de entidades financieras no bancarias, bajo el nombre genérico de Fondos Financieros Privados (FFPs), con la finalidad de canalizar recursos del público y del Estado destinados al financiamiento de las actividades de pequeños y microempresarios, tanto del sector urbano como rural.

Los principios fundamentales que guiaron el desarrollo del marco regulatorio para los fondos financieros privados se pueden resumir en:

- capital mínimo de aproximadamente un millón de dólares americanos (cerca de un tercio del capital requerido para los bancos comerciales en ese momento) que con un tamaño mínimo les permita competir en el mercado financiero,
- marco regulatorio similar al aplicable para los bancos en cuanto a la estructura de propiedad, calidad del portafolio de créditos, adecuación del capital, liquidez, control interno, prohibición de efectuar créditos a partes vinculadas, etc., pero con menores límites crediticios,
- rango de actividades limitadas en función al menor capital requerido y al grado de inversión y sofisticación necesaria.

El 9 de noviembre de 1994, el proyecto de decreto fue remitido al Poder Ejecutivo, que lo aprobó el 12 de abril de 1995, mediante el Decreto Supremo N° 24000.

Decreto Supremo N° 24000

El Decreto Supremo N° 24000, sienta las bases para la creación, organización y funcionamiento de Fondos Financieros Privados, como sociedades anónimas especializadas en la intermediación de recursos hacia pequeños prestatarios y microempresarios, generando la posibilidad de que las principales Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) 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.

El decreto establece la aplicación de sanas prácticas crediticias y financieras, incluyendo una estructura patrimonial (sociedades anónimas con un razonable capital de riesgo), así como medidas iniciales para dar lugar a una conveniente diversificación de riesgos mediante la operación de los Fondos Financieros Privados a escala nacional junto a bajos límites individuales de crédito, todo con el objetivo de asegurar el funcionamiento de estas entidades en condiciones de competitividad que eviten eventuales auxilios fiscales.

Asimismo, este decreto establece las características de constitución y funcionamiento de los FFPs, siendo las principales:

- capital mínimo de 630.000 Derechos Especiales de Giro (DEGs),
- personería jurídica de sociedad anónima,
- coeficiente de adecuación patrimonial similar al de los bancos y
- límites de crédito ajustados al tipo de riesgos en los que este tipo de intermediario incurriría, de 1% y 3% de su patrimonio neto, sin garantía y con garantía real, respectivamente.

El objeto principal de los FFPs está orientado a la canalización de recursos al financiamiento de las actividades de pequeños y micro empresarios del sector productivo y comercial, así como al otorgamiento de créditos a personas naturales para la adquisición de bienes no perecederos. Asimismo, pueden realizar operaciones de pequeño crédito prendario, como una forma adicional de facilitar el acceso de personas naturales a recursos crediticios.

Se organizan como sociedades anónimas, como figura idónea para la intermediación financiera, por la estabilidad jurídica que representa la entidad mercantil respecto de la sociedad civil y porque permite oportunos incrementos o reposiciones patrimoniales, cuando así se requiera ya sea para expansión de sus negocios, o la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, de acuerdo al marco regulatorio, lo requiera. Esta forma jurídica, puede contribuir también a atraer a financiadores institucionales del exterior, tanto privados como entidades bilaterales y multilaterales.

El requerimiento mínimo de capital equivalente a 630.000 DEGs, monto significativamente menor al requerido para la constitución de un banco y mayores restricciones de crédito obedecen al objetivo de que estas entidades se orienten al sector microfinanciero con una adecuada dispersión de riesgos. Estas son cualidades atractivas para potenciales financiadores, nacionales y extranjeros, y reflejan un apropiado respaldo para los depositantes, con las características particulares del sector microempresarial.

El decreto otorga amplias facultades en cuanto a las modalidades en que los FFPs pueden instrumentar sus operaciones de crédito, incluyendo las de arrendamiento financiero, préstamo, emisión de boletas de garantía y el descuento de documentos. Tal diversidad de instrumentos de crédito, permite adaptar la oferta crediticia a las necesidades especiales de pequeños prestatarios, de los sectores productivo, comercial y asalariado.

Los FFPs pueden prestar a sus clientes servicios financieros como giros y órdenes de pago exigibles en el país y cambio de monedas. Sin embargo, a fin de evitar riesgos incompatibles con su objeto principal y el monto de su capital, no están autorizados a captar depósitos en cuenta corriente y a la vista, realizar operaciones de comercio exterior, de fideicomiso y otras comisiones de confianza, a invertir en el capital de empresas, ni participar en la suscripción y colocación de títulos valores, administrar fondos mutuos, además de otras limitaciones³⁹.

³⁹ Las modificaciones introducidas en la LBEF a través de la Ley 2297 de 20 de diciembre de 2001, amplían las operaciones que los FFPs pueden realizar, teniéndose entre éstas: emisión de bonos, emisión de cheques de viajeros, contratos a futuro de compra-venta de moneda extranjera, constituirse en originadores en procesos de titularización, giros y transferencias al exterior -manteniendo saldos en corresponsales-, reportos y factoraje, inversión en entidades de segundo piso, invertir en compañías de leasing como en Administradoras de Fondos de Pensiones, emitir y operar con tarjetas de crédito siempre que se cuente con autorización previa de la SBEF.

Constitución de Fondos Financieros Privados

FONDO FINANCIERO PRIVADO	FECHA LICENCIA
Caja De Ahorro y Préstamos Los Andes S.A.	29/06/95
Fondo de la Comunidad S.A. FFP	05/09/96
Fondo Financiero Privado para el Fomento a Iniciativas Económicas S.A.	17/02/98
Eco Futuro FFP S.A.	31/05/99
FFP Prodem S. A.	28/12/99

Fuente: Elaboración Propia

El otorgamiento y administración de pequeños préstamos es una actividad especializada, tanto en el sector urbano como en el sector rural. Por esta razón, el Decreto Supremo N° 24000 establece que, antes de recibir la licencia de funcionamiento, los FFPs deben contar con administradores de amplia experiencia en la atención de estos segmentos del mercado, aspecto que contribuye a asegurar su solidez.

Resultados inmediatos: formalización de las ONGs financieras

El Decreto Supremo N° 24000 permitió a las ONGs financieras transformarse en entidades financieras reguladas. Como ya se dijo las razones para promover su formalización eran:

- Estimular la integración de amplios sectores de la población al sistema financiero, a través de la ampliación de la cobertura geográfica y demográfica de la oferta crediticia del sistema financiero regulado.
- Asegurar el funcionamiento eficiente del sistema financiero, a través de entidades especializadas en el negocio de microcrédito.
- Cubrir la demanda insatisfecha existente por servicios financieros requeridos por las pequeñas y microempresas (PYMES) la falta de atención de intermediarios financieros formales.
- Asegurar, a través de la forma jurídica de sociedad anónima, la participación de capital de riesgo, que permita consolidar el manejo financiero de las ONGs

transformadas, bajo una visión de rentabilidad y viabilidad a largo plazo. De esta manera se sentaban las bases para una mejor estructura de gobernabilidad de las ONGs y se les brindaba una capacidad de endeudamiento necesaria para la expansión de sus operaciones, creando condiciones para incrementar su capital, representando todas estas ventajas frente a la forma de constitución de sociedad sin fines de lucro, propia de las ONGs.

- Ampliar la estructura de financiamiento de las ONGs, así como las modalidades en que puedan instrumentar sus operaciones de crédito, llegando de esta manera a cubrir de manera más efectiva a sus mercados objetivo a través de una diversificación de la oferta de servicios y productos (captación de depósitos del público, etc.)
- Rescatar la experiencia previa que significó el desarrollo de tecnologías crediticias comprobadas en el tiempo por las ONGs, así como el conocimiento del mercado objetivo atendido por estas entidades.
- Contribuir al desarrollo de un sistema financiero diversificado desde el punto de vista de una mayor oferta especializada y competitiva de servicios financieros.

Como resultado de todo este proceso de formalización de las ONGs se fueron constituyendo distintos fondos financieros privados como se aprecia en el siguiente cuadro:



PERIODO 1995 - 1998

Etapa de expansión económica

A lo largo de los cuatro años comprendidos entre 1995 y 1998, la economía boliviana continuó mostrando un comportamiento expansivo, con una tendencia de crecimiento sostenido del PIB en una tasa promedio de 4.1%, siendo 1998 el año de mayor crecimiento económico con 4.7%.

El manejo prudente de la política monetaria y cambiaria, acompañada de ajustes en la política fiscal, lograron preservar la estabilidad macroeconómica, contribuyendo a reducir las presiones sobre el nivel general de precios, lo que derivó en que la tasa de inflación registrara un notable y continuo descenso desde 12.58% logrado en 1995 a 4.39% en 1998, el nivel de inflación más bajo en las dos últimas décadas. Pese al buen desempeño del sector fiscal, las reformas implementadas, especialmente la reforma del sistema de pensiones, provocaron que el déficit fiscal vaya registrando un continuo crecimiento, con evidentes señales de que podría ir aumentando más todavía en las siguientes gestiones, después de haber registrado el nivel más bajo en la última década.

En el sector externo, a pesar del

Entre 1995 y 1998,
la economía
boliviana registró
un comportamiento
expansivo, con un
crecimiento
sostenido del PIB.

aumento consecutivo del déficit en la balanza comercial, el saldo global en la balanza de pagos revirtió su posición y generó superávit en los tres últimos años. Las reservas internacionales netas, llegaron a la cifra récord de más de mil millones de dólares. Por otro lado, la tendencia decreciente que venía registrando el saldo de la deuda externa hasta 1997, volvió a incrementarse en 1998 como consecuencia de las variaciones cambiarias de las monedas europeas y del yen japonés frente al dólar americano y por el flujo neto positivo de capitales ocurrido durante dicha gestión.



El desempeño de las exportaciones fue, sin embargo, bastante irregular, debido a las continuas oscilaciones de los precios internacionales de los productos exportables, con marcados períodos de baja. En el último año, los efectos de la crisis financiera internacional ocasionaron una contracción de la demanda externa para la mayoría de los productos básicos que conforman las exportaciones de Bolivia, provocando caídas en los precios en los mercados internacionales. La minería continuó centrando sus esfuerzos en la exportación de zinc, seguido en importancia por el oro y el estaño; en el sector de hidrocarburos, las exportaciones de gas natural y petróleo crudo fueron las de mayor contribución; en los rubros no tradicionales, la mayor exportación de soya y sus derivados, junto con otros productos como madera y azúcar, permitieron que éstos ocupen el primer lugar de importancia en las exportaciones.

Con respecto a las importaciones, se observó un elevado crecimiento de la importación de bienes de capital, asociado a las mayores inversiones de las empresas capitalizadas y a la construcción del gasoducto al Brasil; de manera similar, aunque en menor proporción también aumentaron las importaciones de bienes de consumo y de materia prima y bienes intermedios. Con este comportamiento del sector externo, el saldo deficitario de la balanza

En el sector externo, el saldo global en balanza de pagos revirtió su posición y generó superávit. Las reservas internacionales llegaron a una cifra récord antes no alcanzada.

comercial fue aumentando consecutivamente, lo que provocó que el déficit del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos también vaya creciendo continuamente.



Principales Indicadores Económicos**Período 1995-1998**

(En millones de dólares y porcentajes)

AÑO	1995	1996	1997	1998
Crecimiento del PIB (%) (1990 = 100)	3.7	3.9	4.2	4.7
Déficit Fiscal (%) (como porcentaje del PIB)	1.9	1.9	3.4	4.0
Inflación (%)	12.6	8.0	6.7	4.4
Tipo de Cambio (% de devaluación)	5.1	5.1	3.5	5.2
Saldo de la Balanza Comercial	-343.8	-369.2	-676.6	-879.0
Saldo en Cta. Cte. de Balanza de Pagos	-302.5	-376.2	-663.5	-675.6
Saldo de la Deuda Externa	4,523.1	4,366.4	4,233.1	4,382.7
Reservas Internacionales	650.2	950.7	1,066.0	1,063.4

Fuente: Memorias anuales del Banco Central de Bolivia

El análisis sectorial por rama de actividad económica permite apreciar que la producción de bienes continuó siendo la más importante, con más del 45% de contribución al PIB. Entre estas actividades, la industria manufacturera y el sector agropecuario fueron las que mantuvieron la mayor importancia relativa, aunque no fueron las de mayor dinamismo; en el caso de la producción agropecuaria, su nivel de crecimiento se vio afectado por la presencia de fenómenos naturales como El Niño, que provocó períodos prolongados de sequías, lluvias e inundaciones, y por la caída de los precios de algunos de sus productos en los mercados internacionales, especialmente durante el año 1998. Sin duda, el sector de la construcción y obras públicas fue el que contribuyó en mayor grado al crecimiento del PIB durante el período de análisis, cuyo promedio de crecimiento anual alcanzó a 15.6%, aunque su escasa participación en la estructura porcentual no le permitió ejercer gran influencia; el gran dinamismo de este sector se debió en buena medida a la construcción del gasoducto a Brasil y al mayor ritmo de crecimiento de la construcción privada, especialmente en las regiones de Santa Cruz y Cochabamba.

Con relación a las ramas de servicios básicos, el aumento sostenido de la tasa de crecimiento fue motivado por el crecimiento acelerado de los sectores de



comunicaciones, electricidad e hidrocarburos que resultó de los importantes flujos de inversión extranjera directa que se observó en los últimos años, tanto por parte de las empresas capitalizadas, como de otras empresas extranjeras que decidieron apoyar el desarrollo de estos sectores. El buen desempeño de los rubros de transporte, almacenamiento y comunicaciones se manifestó en el aumento sostenido de su tasa de crecimiento de 4.4% en 1995 a 7.8% en 1998, con un promedio anual de 6.0%, logrando aumentar su importancia relativa en el grupo de servicios básicos. En contraste con esta tendencia, el crecimiento de los sectores de electricidad, gas y agua registró un ritmo descendente, pues de 8.9% alcanzado en 1995 disminuyó a 6.1%, siendo la tasa promedio anual de 7.8%; no obstante ello, esta situación no tuvo mayor incidencia en el global de los servicios básicos, en razón de su escasa participación porcentual en la estructura del PIB.

Producto Interno Bruto por rama de actividad

(Estructura porcentual y tasa de crecimiento)

	1995		1996		1997		1998	
	PIB	% CREC.	PIB	% CREC.	PIB	% CREC.	PIB	% CREC.
BIENES	45.4	3.3	45.3	3.2	45.6	3.7	45.4	4.3
Agropecuario	14.9	1.7	14.9	3.3	15.2	4.9	14.0	-3.5
Petróleo crudo y gas natural	4.2	4.6	4.1	2.1	4.8	-4.0	5.1	11.6
Minerales metálicos y no metálicos	6.0	2.7	5.8	-3.6	5.3	2.4	5.0	-0.5
Industrias manufactureras	16.8	4.2	16.8	4.0	16.8	4.2	16.7	3.9
Construcción y obras públicas	3.5	5.0	3.6	13.1	3.6	7.5	4.7	36.9
SERVICIOS BÁSICOS	12.0	5.1	12.1	5.6	12.6	6.9	12.9	7.5
Electricidad, gas y agua	2.0	8.9	2.2	8.7	2.0	7.6	2.0	6.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	10.1	4.4	10.0	4.9	10.6	6.8	10.9	7.8
OTROS SERVICIOS	33.6	3.0	34.0	3.6	33.2	3.8	33.0	4.2
Comercio	8.9	5.3	8.8	5.6	8.7	5.1	8.7	4.1
Otros servicios	15.5	2.8	16.0	3.0	15.6	3.0	15.4	3.8
Administraciones públicas	9.2	1.1	9.2	2.7	8.9	4.0	9.0	4.9
DERECHOS E IMPUESTOS SOBRE IMPORTACIÓN	8.9	6.7	8.6	7.0	8.6	4.0	8.6	5.1
PRODUCTO INTERNO BRUTO	100.0	3.7	100.0	3.9	100.0	4.2	100.0	4.7

Fuente: Memorias anuales del Banco Central de Bolivia

En términos de administración de las finanzas públicas, el riguroso control del gasto público, sumado a una política tributaria activa que mejoró la presión tributaria, no fueron suficientes para reducir el déficit fiscal que se incrementó de 1.9% a 4.0% del PIB, teniendo como uno de los factores de mayor influencia el costo de la reforma del sistema de pensiones.

Los ingresos totales aumentaron en virtud del incremento de las recaudaciones tributarias, la venta de hidrocarburos y por la generación de otros ingresos corrientes provenientes de la venta de empresas estatales dependientes de las corporaciones de desarrollo. El repunte de las recaudaciones de renta interna se debió a una mayor eficiencia administrativa, al incremento del universo de contribuyentes, al reajuste de las tasas específicas del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), al crecimiento de las inversiones en las empresas capitalizadas y a la construcción del gasoducto al Brasil; logro que se vio reforzado por el incremento de la renta aduanera, principalmente por

el proceso de nacionalización de vehículos que no tenían documentación legal de importación. Contrariamente a esta tendencia, los ingresos de capital, provenientes casi en su totalidad de donaciones, registraron importantes disminuciones a partir de la gestión 1996; estos recursos fueron destinados principalmente a programas de desarrollo alternativo, saneamiento e infraestructura básica y pago de deuda externa.



Ingresos y gastos del sector público no financiero

(En porcentajes del PIB)

	1995	1996	1997	1998
Ingresos Totales	33.2	31.5	30.3	30.9
Ingresos Corrientes	31.5	29.1	28.9	29.6
Tributarios	11.4	11.9	12.8	14.0
Venta de Hidrocarburos	9.0	9.4	8.5	9.6
Venta de otras empresas	5.4	2.5	1.7	1.1
Otros	5.7	5.3	5.8	4.9
Ingresos de Capital	1.7	2.4	1.4	1.3
Gastos Totales	35.1	33.4	33.7	34.9
Gastos Corrientes	26.7	25.1	26.5	28.6
Servicios personales	11.3	11.0	10.5	10.2
Bienes y servicios	7.0	5.9	6.9	8.6
Deuda externa e interna	2.7	2.3	1.5	1.4
Otros	5.7	5.9	7.5	8.5
Gastos de Capital	8.4	8.3	7.2	6.3
Déficit global	-1.9	-1.9	-3.4	-4.0
Financiamiento	1.9	1.9	3.4	4.0
Crédito externo neto	3.7	3.3	2.7	2.8
Crédito interno neto	-1.8	-1.4	0.7	1.2

Fuente: Memorias anuales del Banco Central de Bolivia

Por el lado de los egresos, los gastos totales fueron incrementándose de manera sostenida a partir de 1996, como consecuencia del aumento de los gastos corrientes, que se explica en gran medida por el aumento de las transferencias corrientes derivadas del pago de pensiones a los rentistas y por los mayores gastos incurridos en la compra de bienes y servicios, no obstante la reducción experimentada en los gastos por servicios personales y por pagos de intereses de deuda. La disminución de los gastos de capital fue resultado de la privatización de empresas dependientes de las corporaciones de desarrollo regional y de las prefecturas, y también de la capitalización de empresas públicas.

El déficit global del sector público fue financiado principalmente con recursos externos, provenientes de organismos internacionales, así como de entidades financieras y gobiernos extranjeros. Por otro lado, las necesidades de liquidez del sector público fueron financiadas mediante la emisión de títulos valores, Letras del Tesoro, dando lugar a que el

financiamiento interno a través del BCB registre una disminución significativa reflejándose en una caída del saldo del crédito neto al TGN.

Las reformas económicas más significativas que tuvieron impacto fiscal durante el período analizado fueron: La Reforma Tributaria, la Capitalización de Empresas Públicas, la Descentralización Administrativa y la Participación Popular.

No obstante el buen momento que caracterizó a la economía durante este período, cabe realizar algunas consideraciones. La coyuntura favorable de la economía provocó una exagerada y desordenada expansión del crédito, induciendo a las entidades a un relajamiento evidente de sus políticas crediticias; se utilizaron tecnologías crediticias

no adecuadas y se aplicaron estrategias de mercadeo orientadas a ganar clientes, especialmente en el segmento de créditos de consumo, sobre bases poco sólidas como la contratación de colocadores de crédito cuyo pago estaba atado a un sistema de comisiones por colocación, lo que elevó el riesgo moral de selección adversa, alterando o deformando, en algunos casos, las evaluaciones a los prestatarios.

Clientes de distintos sectores fueron favorecidos con préstamos de varias entidades, ocasionando un sobreendeudamiento respecto de su

capacidad de pago, que más tarde provocaría un acelerado crecimiento de los niveles de morosidad y el surgimiento de conflictos sociales entre entidades y pequeños prestatarios, a raíz de la imposibilidad de estos últimos, de cumplir sus obligaciones financieras.

En todo caso, pudo haberse evitado la elevada expansión del crédito aplicando medidas de política monetaria, como el encaje legal o las operaciones de mercado abierto, entre otros, con lo que se habría reducido la liquidez del sistema y la economía en general, orientando a que las entidades actúen de manera más prudente.

Bajo el contexto analizado, el sistema de intermediación financiera logró una notable y sostenida expansión de sus actividades. El aumento en el volumen de operaciones financieras estuvo acompañado por un incremento de la infraestructura, en términos de número de sucursales y agencias en todo el territorio nacional y en el exterior del país, y por la incorporación de nuevos servicios.

El crecimiento de la actividad bancaria alcanzó su mayor expansión con una tasa promedio anual de 14%, posibilitando que el volumen de



La coyuntura favorable provocó una exagerada y desordenada expansión del crédito.

activos aumente en más del 50%; este notable crecimiento se debió fundamentalmente al incremento de las colocaciones cuyo ritmo de crecimiento anual se produjo en porcentajes cada vez mayores, llegando a registrar una tasa cercana al 30% en la gestión 1998.

Entre los hechos destacables ocurridos durante este período se pueden mencionar a los siguientes:

- La aprobación de la Ley del Banco Central de Bolivia N° 1670 de 31 de octubre de 1995, que entre otros cambios importantes incrementó el límite de adecuación patrimonial del 8% al 10% , a partir de la gestión 1998.
- La creación del Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF) mediante Decreto Supremo N° 24110 de 1° de septiembre de 1995, con el objeto, entre otros, de ampliar la base patrimonial de las entidades de intermediación financiera de carácter privado, así como para aumentar la disponibilidad de recursos financieros en el sector productivo nacional.
- El proceso de liquidación forzosa del Banco Internacional de Desarrollo S.A. (BIDESIA) en 1997, por haber incurrido en las causales establecidas en la Ley de Bancos y Entidades Financieras.
- La transformación en la propiedad accionaria de los bancos nacionales, mediante la

Balance Consolidado

(En millones de dólares)

DETALLE	1995	1996	1997	1998
Activo	3,841.3	4,443.9	5,009.0	5,686.6
Activos líquidos	630.6	904.3	1,066.5	924.2
Cartera	2,819.4	2,972.0	3,467.9	4,188.5
Inversiones permanentes	123.1	227.5	200.7	180.2
Bienes de uso	135.0	142.3	135.9	146.8
Otros activos	133.2	197.8	138.0	246.9
Pasivo y Patrimonio	3,841.3	4,443.9	5,009.0	5,686.6
Captaciones del público	2,472.4	2,973.5	3,122.5	3,533.6
Obligaciones con el BCB	354.7	257.4	218.7	187.8
Oblig. con Bcos. y Ent. Financieras	629.4	721.5	942.1	1,167.8
Otros pasivos	129.7	192.8	368.5	315.5
Patrimonio	255.1	298.7	357.2	481.9
Contingentes	719.3	736.8	884.2	902.4
Resultado neto de la gestión	25.8	32.2	38.7	37.9

Fuente: Anuarios Estadísticos SBEF

participación de entidades financieras extranjeras. La fusión por incorporación del Banco Boliviano Americano S.A., como banco incorporante con el Interbanco S.A., como incorporado (1996); la fusión por absorción del Citibank N.A., como incorporante del BHN Multibanco S.A. (1998); las negociaciones para la venta de la mayoría de las acciones del Banco Santa Cruz S.A. al Banco Central Hispano (BCH) de España (1998) y los acuerdos entre el Banco La Paz con el Grupo Credicorp del Perú propietaria del Banco de Crédito de Bolivia (1998).

- La mayor transparencia del mercado financiero a través de la evaluación de entidades financieras por parte de agencias calificadoras de riesgo, tomando en consideración no sólo el entorno en el cual operan las entidades y su posicionamiento en la industria, sino también aspectos relativos a su manejo financiero y administrativo.

Una vista a la estructura de depósitos nos permite apreciar que hubo una leve sustitución de depósitos a la vista por depósitos en caja de ahorro, pues la importancia relativa de cada una de estas modalidades se modificó de 26.2% a 21.5%, y de 12.7% a 18.1%, respectivamente. Con relación a los depósitos a plazo fijo, si bien su porcentaje de participación prácticamente se mantuvo constante en algo más de 60%, el plazo promedio de permanencia se incrementó de 210 días a 368, producto del aumento de los depósitos mayores a un año de un 29.2% a 47%.

Estos movimientos en la estructura de captaciones se debieron, en parte, a la mayor confianza del público en el sistema financiero y, por otro lado, a los cambios introducidos por el Banco Central en el sistema de encaje legal, cuyo régimen de exenciones estableció que los depósitos mayores a un año queden libres de constituir el encaje legal, aspecto que propició que la banca pudiera ofrecer tasas de interés más altas por estos depósitos. Este incremento en los plazos de permanencia de los depósitos a plazo fijo, posibilitó que el sistema bancario pueda financiar proyectos con períodos de duración más largos.

A partir de 1998, el directorio del BCB aprobó que todas las cuentas corrientes fiscales habilitadas en el sistema financiero, debían ser transferidas temporalmente al Banco Central, con el objeto de que a partir del 1° de julio de 1998, la administración de dichas cuentas quedara a cargo de los bancos Santa Cruz S.A., Unión S.A. y de Crédito de Bolivia S.A., que fueron las tres entidades financieras que lograron adjudicarse el servicio de administración delegada de las cuentas fiscales y depósitos de encaje legal por cuenta del BCB. A partir de entonces, las cuentas corrientes fiscales dejaron de formar parte de los pasivos de las entidades bancarias para constituirse en pasivos del Banco Central de Bolivia, hecho que causó una salida de depósitos del sistema bancario equivalente a 200 millones de dólares americanos.

El buen flujo de fondos provenientes del ahorro del público se vio reforzado por un importante incremento de los recursos externos, cuyo ritmo de crecimiento alcanzó una tasa de 92.6%, dando lugar a un período de gran expansión del crédito; de hecho, el saldo de la cartera de créditos registrado al cierre de la gestión 1998, resultó una cifra record que no fue superada en los años posteriores. El alto nivel de colocaciones significó una gran inyección de recursos a la economía, sin embargo la asignación de recursos a las distintas ramas de actividad económica favoreció en mayor grado a los sectores terciarios, de servicios y consumo, pues luego de que en 1991 habían logrado beneficiarse con el 54.2% de la cartera total de créditos, aumentaron su participación a 65% en 1995 y a 69.7% en 1998; en contraste con esta situación, los sectores productivos que en 1991 recibieron el 45.8%, disminuyeron su incidencia a 35% en 1995 y a 30.3% en 1998. Este fenómeno podría denominarse como “crisis de



La mayor confianza en el sistema financiero posibilitó el incremento del plazo promedio de permanencia de los depósitos a plazo fijo de 210 días a 368.

crecimiento”, al verse el sistema bancario con excedentes de recursos prestables (“dinero caliente”) que no pudieron ser colocados fácilmente en las actividades productivas; en otros términos, ante una insuficiente disponibilidad de proyectos de inversión en éstas actividades productivas para ser financiadas por créditos bancarios, se canalizó estos recursos a la compra de bienes duraderos y no duraderos, de modo que se produjo un notable incremento de préstamos destinados a la compra de viviendas, vehículos, enseres domésticos y otros artículos suntuarios. Durante este período la banca mostró una mayor preferencia por los sectores de servicios, lo que motivó un significativo incremento de la cartera destinada al comercio; otros sectores que también registraron un alto nivel de crecimiento fueron la construcción y las actividades inmobiliarias, así como los servicios personales y financieros.



Otro aspecto relevante es que el estado de los créditos reflejaba una situación moderada con un índice de pesadez relativamente bajo; la cartera vigente representaba el 95.4% de la cartera total, en tanto que la cartera en mora apenas alcanzaba a 4.6%, distribuida en cartera vencida en 1.7% y cartera en ejecución en 2.9%.

Estos datos mostraban que la actividad de intermediación financiera estaba alcanzando una gran bonanza, a pesar de que el entorno ya venía mostrando señales de debilitamiento, a causa, de efectos climatológicos, de la caída de los precios de productos exportables y, fundamentalmente, de la crisis financiera que amenazaba seriamente a las economías de países vecinos. Bajo el nuevo escenario que comenzaba a vislumbrarse la actitud de las entidades comenzó a tornarse de a poco más prudente.

El ritmo de crecimiento que hasta 1997 fue ascendente, tuvo que desacelerarse gradualmente, especialmente como consecuencia de un menor aumento de los depósitos con relación a la colocación de créditos; influyó en este hecho la salida de los depósitos fiscales de los balances de los bancos y también la salida de depósitos como consecuencia de la liquidación forzosa del Banco Internacional de Desarrollo S.A (BIDESA). Por otro lado, los cambios introducidos en el régimen de encaje

legal y en el tratamiento de cuentas fiscales provocaron un cambio en la estructura de la liquidez, trastocando la importancia relativa de sus componentes: las disponibilidades que en 1995 representaban el 76.5% del total de activos líquidos, se redujeron a 32.5% en 1998, mientras que las inversiones temporarias aumentaron de 23.5% a 67.5% en el mismo período.

El proceso de capitalización y fortalecimiento de las entidades financieras bancarias, a través del FONDESIF, fue uno de los hechos más importantes que ocurrió durante la coyuntura de análisis. Ante un posible riesgo de crisis sistémica y como parte de las medidas correctivas para hacer frente a los desequilibrios del sistema financiero, el FONDESIF fue creado para ampliar la base patrimonial de las entidades y aumentar la disponibilidad de recursos mediante soportes de liquidez. Con él se dio un sólido respaldo y una garantía para el funcionamiento del sistema financiero, al mejorar la fortaleza de la solvencia y liquidez de la banca nacional.

El crecimiento de la actividad de intermediación permitió que la banca logre resultados positivos crecientes, con excepción de la gestión 1998; la menor utilidad alcanzada en este último año, se debió a los incrementos significativos en la constitución de provisiones que realizaron algunas entidades y a la absorción de pérdidas del ex-BHN Multibanco S.A. por parte del Citibank, luego de concretarse el proceso de fusión por absorción.

Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo

En noviembre de 1994 se liquidaron los bancos Sur S.A. y de Cochabamba S.A., ocasionando un fenómeno de desconfianza que implicó una pérdida de depósitos en el sistema financiero boliviano de aproximadamente 400 millones de dólares en cinco meses (16.5 % respecto al total de depósitos)⁴⁰, después de una época de gran crecimiento de los mismos. El diagnóstico efectuado reveló que el crecimiento desmedido de la cartera en algunas entidades, generó un relajamiento en los estándares de evaluación crediticia y en un ascenso acelerado de la morosidad. Esta expansión del sistema bancario no estuvo acompañada por la suficiente capitalización de las entidades y se hizo manifiesto el poco profesionalismo de la industria bancaria frente a los nuevos riesgos que implica actuar en un contexto de libre mercado; peor aún, se produjo una alta concentración de riesgos en pequeños grupos prestatarios, lo que originó un crecimiento desproporcionado de los créditos vinculados.

Los problemas que afrontaba el sistema financiero, se manifestaban en entidades sumidas en el siguiente escenario:

- Elevados volúmenes de activos improductivos y de pasivos con costo, respecto de los activos productivos.
- Alta concentración y vinculación crediticia.
- Significativos niveles de cartera en mora traducida en elevados índices de pesadez, debido a políticas crediticias inadecuadas y deficiente administración de cartera.
- Pronunciados *descalces* de plazos entre captaciones y colocaciones.
- Problemas de iliquidez y acentuadas deficiencias de encaje legal.



- Problemas de solvencia patrimonial.
 - Deficiente gestión administrativa.
- Frente a este panorama, era indispensable diseñar políticas públicas para enfrentar esta situación y, especialmente, la recuperación patrimonial del sistema financiero. Sin embargo, por un lado, la rigidez legal de la normativa vigente impedía al Estado intervenir directamente para apoyar al fortalecimiento de entidades financieras y, por otro, el tipo de estructura del mercado financiero boliviano, requería de un Estado facilitador más que de un jugador activo. Bajo estas premisas, se pensó en la creación de un mecanismo que pudiera fortalecer a las entidades financieras y que, a su vez, impulsara un mayor dinamismo a las actividades productivas a través de la inyección de recursos frescos a la economía.

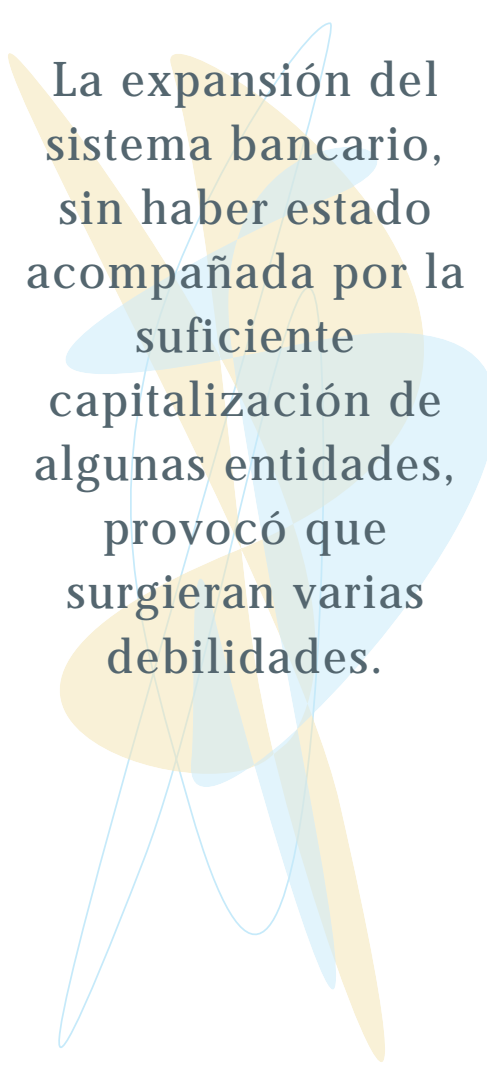
⁴⁰ Durante la semana que siguió al proceso de liquidación se produjo un retiro de aproximadamente 65.7 millones de dólares, sin considerar a los bancos liquidados.

Por iniciativa de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, el 1° de septiembre de 1995 se creó el Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo (FONDESIF), mediante Decreto Supremo N° 24110, como una entidad descentralizada del Poder Ejecutivo, con disponibilidad de hasta 265 millones de dólares americanos, provenientes de organismos multilaterales y recursos de contraparte nacional aportados por el Banco Central.

Posteriormente, el 13 de diciembre de 1996, el gobierno aprobó el decreto 24436, mediante el cual, el Fondo de Fortalecimiento del Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito (FONDECOP), creado por decreto 24255 de 9 de marzo de 1996, se fusionaba por absorción al FONDESIF, incrementándose hasta 300 millones de dólares americanos la disponibilidad de recursos. De ellos, 250 millones de dólares americanos serían destinados al fortalecimiento de entidades del sistema financiero de carácter privado constituidas como sociedades por acciones; hasta 30 millones de dólares americanos corresponderían a operaciones con las Cooperativas de Ahorro y Crédito elegibles y hasta 20 millones de dólares se asignarían a operaciones del Programa de Apoyo al Microcrédito y al Financiamiento Rural.

El decreto supremo de creación del FONDESIF estableció los siguientes tipos de operaciones de financiamiento con entidades bancarias:

- Créditos subordinados de capitalización. Concebidos con el propósito de lograr la expansión patrimonial de las entidades financieras, pudiendo ser utilizados además, para amortizar los créditos de liquidez desembolsados por el BCB pendientes de pago, y para cubrir deficiencias de encaje legal. Los



La expansión del sistema bancario, sin haber estado acompañada por la suficiente capitalización de algunas entidades, provocó que surgieran varias debilidades.

créditos de capitalización, al tener el carácter de subordinados, podían ser computables totalmente como patrimonio de la entidad deudora, pero, en caso de liquidación forzosa de la entidad beneficiaria, estas obligaciones gozarían de un orden de prelación inferior a los pasivos exigibles y podían ser utilizados para la absorción de pérdidas. Las entidades que cumpliendo con el coeficiente de adecuación patrimonial mínimo requerido por ley, sin haber recurrido a un crédito de capitalización, deseaban ampliar su base patrimonial, podían acceder a un préstamo de capitalización con el propósito de aumentar su relación de suficiencia patrimonial hasta en dos puntos porcentuales.

- Créditos de liquidez estructural. Concebidos para reforzar la capacidad de conceder préstamos al sector productivo del país, podían ser contratados por las entidades financieras que accedieran previamente a un crédito de capitalización y también por aquellas que, sin haber recurrido al crédito de capitalización, cumplieran con el límite de adecuación patrimonial exigido por ley.

Sistema Bancario Operaciones con el FONDESIF

(Expresado en millones de dólares)

OPERACIÓN/Banco	BBA	BUN	BHN1	BHN2	BNB	BME	BLP(2)
Fecha de aprobación	24.01.96	14.04.96	10.05.96	22.04.97	31.03.97	31.03.97	31.03.97
APORTE DE LOS SOCIOS	12.5	15.5	12.5	15.1	9.0	6.0	4.0
CRÉDITO SUBORDINADO	10.8	3.7	8.4	--	9.0	6.0	4.0
CRÉDITO DE LIQUIDEZ	21.6	17.4	--	--	--	--	5.0
COMPRA DE CARTERA (*)	1.9	18.0	33.8	48.7	--	--	--
COMPRA DE OTROS ACTIVOS	--	--	11.7 (**)	32.6	--	--	--
COMPRA DE CARTERA BCB	53.7	--	--	--	--	--	--
TOTAL (***)	88.0	39.1	53.9	81.3 (***)	9.0	6.0	9.0

(*) Para el caso del BHN se refiere a la cesión y rescate simultáneo de cartera, es decir, venta de cartera e inversión en un paquete de cartera del FONDESIF

(**) Canje de instrumentos financieros, sin necesidad de desembolso de recursos frescos y sin costo para el FONDESIF

(***) La segunda operación con el BHN contempla la reversión total de la primera operación, salvo el aporte de US\$ 8.5 de capital fresco de los socios

(****) Algunas de las operaciones de compra de cartera fueron realizadas con instrumentos financieros, por lo que el desembolso total no corresponde al total nominal de las operaciones

Fuente: Bancos, Banquemas y Respuestas a la Crisis, Jorge Patiño Sarcinelli

Con relación a las operaciones que el FONDESIF podía realizar con las entidades financieras no bancarias, se lo autorizó a contratar operaciones de financiamiento con cooperativas de ahorro y crédito en las modalidades de operaciones de crédito y compra de cartera con o sin pacto de rescate. En forma adicional a este tipo de operaciones, se estableció la posibilidad de asignar recursos al Programa de Apoyo al Microcrédito y al Financiamiento Rural, con el objeto de promover la formalización de actividades de entidades financieras no bancarias.

Para acceder a cualquiera de los créditos, las entidades debían elaborar, un plan de fortalecimiento, en el que se fijaran metas trimestrales para los dos primeros años, y anuales para el resto de años en que tendría vigencia el crédito, debiendo ser evaluadas y actualizadas al final de cada período. Dicho plan debía contar con la no objeción de la SBEF y el cumplimiento de sus metas se constituía en condición indispensable para que las entidades pudieran optar por utilizar dichos recursos en diferentes destinos, que no sean cubrir las deficiencias de encaje legal o pagar los créditos de liquidez obtenidos del BCB.



El FONDESIF inició sus operaciones a finales de la gestión 1995, canalizando recursos a través de sus diversas modalidades, tanto al sistema bancario como a entidades financieras no bancarias, como resultado del proceso de fusión con el FONDECOOP. Hasta la finalización de la gestión 1998, el FONDESIF aprobó Planes de Fortalecimiento de seis entidades bancarias, de acuerdo al siguiente detalle: *(ver cuadro superior)*

Sobre la información expuesta conviene realizar algunas puntualizaciones. Las dos operaciones contratadas por el ex BHN Multibanco se explican por la necesidad que hubo de reformular su primer plan de fortalecimiento, luego de que el banco no pudiera cumplir con varios de los compromisos asumidos en dicho plan; en la segunda operación, la venta total del banco al Citibank hizo que esta entidad se responsabilizara de la ejecución del plan de fortalecimiento reformulado y del pago de sus obligaciones ante el FONDESIF. En el caso de los bancos Nacional de Bolivia S.A. y Mercantil S.A., estas entidades recurrieron a los créditos del FONDESIF no precisamente porque estaban atravesando dificultades financieras, sino principalmente con el objetivo de ajustar su coeficiente de adecuación patrimonial al nuevo límite mínimo legal de 10% establecido por la Ley del Banco Central de Bolivia, así como para mejorar su posición en el mercado.

En lo concerniente a las operaciones contratadas por las entidades financieras no bancarias con el FONDESIF, proporcionalmente representan una menor cuantía con relación al sistema bancario, pues no superaron los 15 millones de dólares americanos; gran parte de estos recursos fueron orientados a entidades en proceso de formalización, para financiar asistencia técnica que les permitiera constituirse en fondos financieros privados o en cooperativas de ahorro y crédito abiertas.

La creación del FONDESIF, además de haber contribuido a restituir la confianza del público en el sistema financiero, posibilitó la capitalización y el fortalecimiento de las entidades, en virtud a la condición impuesta por el Fondo para que los accionistas, antiguos o nuevos, aportasen capital fresco en la proporción 1 a 1 al crédito

La creación del FONDESIF contribuyó a restituir la confianza del público en el sistema financiero.

subordinado. Los importantes aumentos de capital que realizaron los accionistas de los bancos que contrataron recursos del FONDESIF, produjeron mejoras en la solvencia de todo el sistema financiero boliviano en su conjunto y propiciaron un proceso de reestructuración de sus cuadros gerenciales con el objeto de mejorar la calidad de su administración.

Sin duda, el efecto más importante que causó el soporte financiero otorgado por el FONDESIF al sistema bancario boliviano, fue el mejoramiento de los coeficientes de adecuación patrimonial. El siguiente cuadro ilustra el cambio que hubo en el nivel solvencia patrimonial de las entidades bancarias que fueron favorecidas con recursos provenientes de dicho Fondo.



Sistema Bancario

Coeficientes de suficiencia patrimonial

(En porcentajes)

AÑOS	BSC	BBA	BNB	BUN	BME	BHN	BIS	BLP	BCR	BGA	BIN	BEC	BSO	TOTAL SISTEMA
Dic-94	8.91	8.56	8.32	12.27	11.49	8.69	8.74	9.98	9.57	23.27	10.59	9.35	15.53	9.58
Dic-95	8.72	7.53	8.21	9.86	11.60	8.13	10.00	9.13	9.24	23.62	7.93	10.81	15.71	9.33
Dic-96	9.38	11.98	11.03	9.08	11.72	8.73	10.64	10.13	8.32	14.87	8.29	10.58	14.56	10.16
Dic-97	9.48	10.20	11.08	8.48	14.51	9.34	10.55	13.03	9.26	10.09	--	10.06	13.90	10.47
Dic-98	12.38	10.31	10.52	10.24	12.78	--	10.58	--	10.40	10.14	--	12.59	16.31	11.36

Fuente: Anuarios Estadísticos SBEP

Las cifras expuestas, permiten observar que las entidades efectivamente lograron mejorar sus coeficientes de adecuación patrimonial, situándose por encima del 10%, con excepción del BIDESA y del BHN Multibanco S.A. En el primer caso, la entidad fue sometida a un proceso de liquidación forzosa en diciembre de 1997, mientras que la segunda fue absorbida por el Citibank durante la gestión 1998. Adicionalmente, la creación del FONDESIF posibilitó a las entidades cambios en su composición accionaria, lo cual significó la incorporación de importantes aportes extranjeros, y modificaciones en su estructura administrativa y gerencial, coadyuvando de esta manera a emprender el desarrollo de nuevas estrategias de negocios a fin de revertir la situación de inestabilidad.

La Ley del Banco Central de Bolivia, consolida la independencia del Instituto Emisor en su relación con el Poder Ejecutivo.

Principales leyes aprobadas

Ley del Banco Central de Bolivia

La Ley del Banco Central de Bolivia, Ley N° 1670, de 31 de octubre de 1995, se constituye, sin lugar a dudas, en una de las leyes más importantes en materia económica de fines de siglo, porque consolida de una manera definitiva la independencia del Instituto Emisor en su relación con el Poder Ejecutivo. La ley establece el carácter de autarquía para el BCB, dotándole con personalidad jurídica y patrimonio propio. Es la única autoridad monetaria y cambiaria del país y órgano rector del sistema de intermediación financiera nacional, con competencia administrativa, técnica y financiera y facultades normativas especializadas de aplicación general.

El objeto del Banco Central de Bolivia es procurar la estabilidad del poder adquisitivo interno de la moneda nacional y, para ello debe formular políticas en materia monetaria, cambiaria y de intermediación financiera, que comprenden la crediticia y la bancaria.

El Banco Central ejecuta la política monetaria y regula la cantidad de dinero y el volumen del crédito de acuerdo con su programa monetario. Al efecto, puede emitir, colocar y adquirir títulos valores y realizar otras



Banco Central de Bolivia

- Agente financiero del gobierno
- La regulación del Sistema Financiero.

Funciones en relación a las reservas internacionales

El BCB vela por el fortalecimiento de las reservas internacionales para cumplir los pagos internacionales del país. El Banco Central administra y maneja las reservas internacionales, pudiendo invertirlas y depositarlas en custodia, así como disponer y pignorar las mismas, de la manera que considere más apropiada para el cumplimiento de su objeto y de sus funciones y para su adecuado resguardo y seguridad. Puede, asimismo, comprar instrumentos de cobertura cambiaria con el objeto de reducir riesgos.

La ley determina que las reservas internacionales son inembargables y no pueden ser objeto de medidas precautorias, administrativas ni judiciales, ni de tributo o contribución estatal alguna, salvo las cuotas a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, conforme a ley.

Funciones en materia cambiaria

El Banco Central de Bolivia establece el régimen cambiario y ejecuta la política cambiaria, normando la conversión del Boliviano con relación a las monedas de otros países y los procedimientos para determinar los tipos de cambio de la moneda nacional. Estos últimos deben publicarse diariamente.

El BCB norma las operaciones financieras con el extranjero, realizadas por personas o entidades públicas y privadas, debiendo llevar el registro de la deuda externa pública y privada.

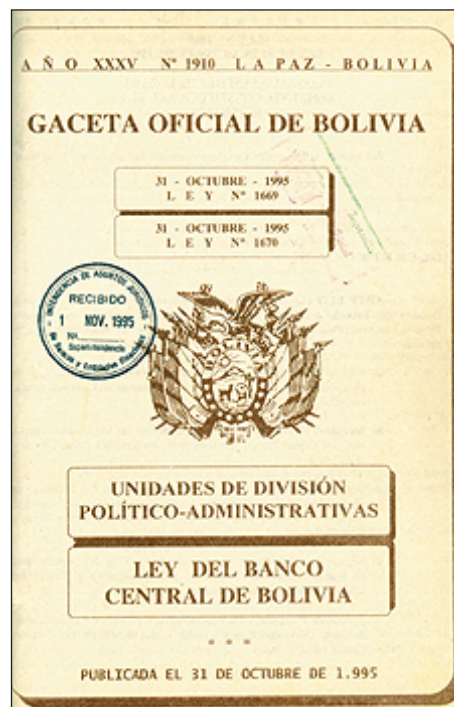
operaciones de mercado abierto. A su vez, la ley ratifica la capacidad del BCB para establecer encajes legales de obligatorio cumplimiento por los Bancos y entidades de intermediación financiera. Su composición, cuantía, forma de cálculo, características y remuneración, son establecidas por su directorio, por mayoría absoluta de votos. El control y la supervisión del encaje legal corresponden a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

El encaje y los depósitos constituidos en el BCB por los bancos y entidades financieras, no están sujetos a ningún tipo de embargo o retención judicial por terceros. El BCB puede descontar y redescantar letras de cambio, pagarés u otros títulos valores, con los bancos y entidades de intermediación financiera, solo con fines de regulación monetaria.

El Banco Central ejerce en forma exclusiva e indelegable la función de emitir la unidad monetaria de Bolivia, que es el "Boliviano", en forma de billetes y monedas metálicas.

La ley 1670 redefine las funciones del Banco Central, eliminando aquellas que hasta entonces ejercía pero que no correspondían necesariamente a las de un Banco Central moderno. Así, establece sus funciones en cuatro ámbitos de acción:

- La custodia y manejo de las reservas internacionales;
- La definición de la política cambiaria;



Funciones en relación con el sector público

La ley dota al BCB de capacidad para negar al gobierno la extensión de crédito, al disponer que el Banco Central no puede otorgar crédito al Sector Público ni contraer pasivos contingentes a favor del mismo.

Asimismo, establece que excepcionalmente, el Banco Central puede atender financiamiento en favor del TGN, con voto favorable de dos tercios de los miembros presentes en reunión de su Directorio, en los siguientes casos:

- a) Para atender necesidades impostergables derivadas de calamidades públicas, conmoción interna o internacional, declaradas mediante decreto supremo.
- b) Para atender necesidades transitorias de liquidez, dentro de los límites del programa monetario.

Las operaciones con el Sector Público serán documentadas en todos los casos mediante títulos valores negociables de deuda pública emitidos por el TGN, por el plazo máximo de un año.

Por otra parte, la ley dispone que todas las entidades del Sector Público deben depositar sus fondos en cuentas fiscales del BCB, el que puede delegar su administración a otros bancos y entidades financieras. El BCB queda facultado a debitar o instruir el débito de las cuentas del Tesoro Nacional para cancelar las obligaciones vencidas de este último.

Las entidades del Sector Público no financiero efectúan sus operaciones con el BCB por intermedio del Tesoro Nacional.

Funciones en relación con el sistema financiero

La ley define dos ámbitos de acción del Banco Central en su relación con el sistema de intermediación financiera: el normativo y el operacional, como prestamista de última instancia.

En el ámbito normativo, dispone que se someten a la competencia normativa del Banco Central, todas las entidades de intermediación financiera y servicios financieros, cuyo funcionamiento esté autorizado por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

La Ley establece que el BCB dicta normas de aplicación general, mediante Resoluciones de su Directorio, en relación a:

- La captación y colocación de recursos y otros servicios financieros.
- La apertura de entidades del sistema de intermediación financiera, sus sucursales, agencias, filiales y representaciones, teniendo en cuenta las calificaciones personales de los gestores, principales accionistas, directores y ejecutivos, en cuanto a su experiencia e idoneidad.
- La fusión, transformación y liquidación de entidades de intermediación financiera.
- A partir de los montos establecidos por ley, el Banco Central puede elevar pero no disminuir, los montos de capital mínimo de cumplimiento general y establecer las otras características de los capitales mínimos necesarios para la creación y funcionamiento de entidades del sistema de intermediación financiera. El nuevo capital mínimo necesario para la creación y funcionamiento de los bancos no podrá ser superior al promedio del patrimonio neto de todas estas entidades, al momento de su determinación.
- La creación y funcionamiento de

tipos de entidades del sistema de intermediación financiera no previstos por Ley.

- La creación y funcionamiento de las empresas emisoras u operadoras de tarjetas de crédito.
- La transferencia de recursos para la constitución de entidades de intermediación financiera y la apertura y funcionamiento en el exterior del país de sucursales, agencias, filiales y oficinas de representación.
- La autorización de oficinas de representación en Bolivia de entidades constituidas en el extranjero. En ningún caso estas representaciones podrán realizar operaciones pasivas en el territorio nacional.
- Las actividades de las entidades financieras de segundo piso cuyo único objeto será la intermediación de fondos, exclusivamente hacia entidades financieras privadas que estén legalmente establecidas en el país.

Se destaca como una norma muy innovadora en el sistema financiero, la prohibición expresa para los bancos y entidades financieras de otorgar créditos a prestatarios o grupos prestatarios vinculados, definiendo, asimismo, los siguientes criterios de vinculación:

Se considera vinculado a una

entidad financiera todo prestatario o grupo prestatario que reúna una o más de las siguientes características:

- Poseer una participación superior al diez por ciento (10%) en el capital de la entidad financiera, directa o indirectamente, por medio de terceras personas naturales o jurídicas.
- Desempeñar funciones directivas, ejecutivas, de control interno en la entidad financiera, o asesorar en forma permanente a las instancias superiores de su administración. Será igualmente considerado prestatario vinculado toda persona jurídica con fines de lucro en la que los mismos participan.
- Siendo persona jurídica constituida en Bolivia o en el exterior, la entidad financiera no cuente con información e identificación actualizada de sus propietarios. Se exceptúan las sociedades cuyas acciones o las de sus propietarios sean transadas regularmente en bolsa.
- No demuestre un objeto comercial o productivo suficiente para justificar el financiamiento recibido, ni un patrimonio o flujo neto de recursos suficiente para respaldarlo.

Se consideran créditos vinculados,

Una norma muy innovadora, contenida en la Ley del Banco Central de Bolivia, es la que dispone la prohibición expresa de que los bancos y entidades financieras otorguen créditos a prestatarios o grupos vinculados.

concedidos a un grupo prestatario, los otorgados a personas naturales y/o jurídicas, que mantengan entre sí alguna relación de propiedad, administración, garantías, actividad o destino del crédito, cuando dicha relación determine que tales créditos representen un mismo riesgo crediticio.

Se considera también como grupo prestatario, vinculado o no vinculado, aquél que sea calificado como tal por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, en base a indicios razonables y suficientes que le lleven a presumir "juris tantum" la existencia de relaciones vinculantes entre personas naturales y jurídicas.

Las normas que el Banco Central dicte con relación al patrimonio de las entidades financieras, deben basarse en las siguientes disposiciones:

- a) Las entidades financieras deberán mantener un patrimonio neto equivalente a por lo menos el diez por ciento (10%) del total de sus activos y contingentes, ponderados en función de sus riesgos.
- b) Se establecen los siguientes coeficientes de ponderación de activos y contingentes:
 1. Del cero por ciento (0%) para el efectivo en bóveda, los depósitos en el BCB y las inversiones en valores emitidos por el Banco Central y el Tesoro Nacional, los créditos de bancos centrales de otros países, los créditos contingentes pre-pagados y los créditos garantizados con depósitos de dinero constituidos en el propio banco.
 2. Del diez por ciento (10%) para los créditos garantizados por el Tesoro Nacional.
 3. Del veinte por ciento (20%) para los créditos garantizados por bancos nacionales y bancos extranjeros calificados de primera línea por una empresa de prestigio internacional, así como los créditos que la entidad

financiera conceda a dichos bancos y los rubros en efectivo en proceso de cobro.

4. Del cincuenta por ciento (50%) para los créditos garantizados por hipoteca de casa, habitación, urbana o rural ocupada o alquilada por el deudor, hasta el monto del valor de la hipoteca.
5. Del cien por ciento (100%) para todos los demás activos operaciones y servicios que, independientemente de su forma jurídica de instrumentación, conlleven un riesgo o cualquier índole de compromiso financiero para la entidad financiera.
6. Las operaciones que generan activos no contempladas en el inciso anterior tendrán coeficientes de ponderación determinados por mayoría absoluta del directorio del Banco Central de Bolivia.

Como prestamista de última instancia, la ley establece que el Banco Central, para atender necesidades de liquidez, en casos debidamente justificados y calificados por mayoría absoluta de votos de su directorio, podrá conceder a los bancos y entidades de intermediación financiera créditos por plazos de noventa días, renovables. Los límites de estos créditos y sus garantías serán establecidos por el directorio, por mayoría absoluta. Para considerar las solicitudes de estos créditos, el Banco Central efectuará consultas no vinculantes a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

Esta norma contenida en la Ley del Banco Central de Bolivia es muy importante porque el legislador obliga al ente emisor a diferenciar los problemas de liquidez de corto plazo de las entidades financieras de aquellos de solvencia para los cuales establece otro tipo de mecanismos y para ello, la ley se asegura que el BCB contará con información suficiente.

El Banco Central es depositario de las reservas líquidas destinadas a cubrir el encaje legal y atender el sistema de pagos y otras operaciones de las entidades de intermediación financiera sujetas a la autorización y control de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. El BCB puede delegar la custodia de estos depósitos a la misma u otras entidades financieras, de acuerdo a reglamento.

Asimismo la ley dispone que el BCB puede realizar las siguientes operaciones con los bancos y entidades de intermediación financiera:

- Recibir depósitos a la vista y a plazo en moneda nacional y extranjera.
- Crear y administrar líneas de crédito en el marco de sistemas de compensación de pagos internacionales.
- Aceptar la custodia de valores.
- Comprar, descontar o garantizar activos; capitalizar acreencias, disponer de las acciones resultantes y realizar cesiones de crédito al contado o a plazo, con fines de preservación de un sistema de intermediación estable y competitivo.
- Subrogarse total o parcialmente los derechos de los depositantes de entidades de intermediación financiera, adquiriendo estos derechos, al contado o a plazo, en casos debidamente calificados por su Directorio. Los derechos del Banco Central de Bolivia así adquiridos gozarán de preferencia respecto de cualquier otro acreedor. La recuperación de los recursos comprometidos deberá efectuarse conforme a un plan específico.
- Otras nuevas operaciones compatibles con el objeto del BCB.

Las obligaciones vencidas de los bancos y entidades financieras con el Banco Central de Bolivia pueden ser cobradas mediante débitos a la cuenta encaje y otras que mantenga la entidad deudora en el Banco Central, sin perjuicio de utilizar otras formas de recuperación de tales obligaciones.

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras tiene la obligación de suministrar al BCB toda la información periódica que ésta reciba de los bancos y demás entidades del sistema financiero. A solicitud del Presidente del Banco Central, el Superintendente le proporcionará información detallada sobre la situación financiera y patrimonial de una determinada entidad financiera, incluyendo los informes de inspección que sobre ésta hubieren sido preparados.

Los bancos y demás entidades de intermediación financiera están en la obligación de suministrar directamente al Banco Central la información que éste requiera de carácter monetario y en su condición de acreedor, así como cualquier otra solicitada directamente por el Presidente del Banco Central sobre la situación financiera de una entidad.

Ley de Pensiones

La Ley de Pensiones, promulgada en noviembre de 1996, tiene el objetivo de asegurar la continuidad de los medios de subsistencia del capital humano, mediante el seguro social obligatorio de largo plazo, en cumplimiento de la Constitución Política del Estado; y disponer el destino y administración de los recursos que benefician a los ciudadanos bolivianos.

En este sentido, por medio de esta Ley, se crean las Administradora de Fondos de Pensiones (AFPs) como sociedades anónimas de objeto social único, encargadas de la administración y representación de los fondos de pensiones. También se dispone que los recursos provenientes de las acciones de propiedad del Estado en las empresas capitalizadas, transferidos en beneficio de los ciudadanos bolivianos, sean destinados al pago de una anualidad vitalicia denominada Bono Solidario (Bonosol) así como al pago de gastos funerarios.

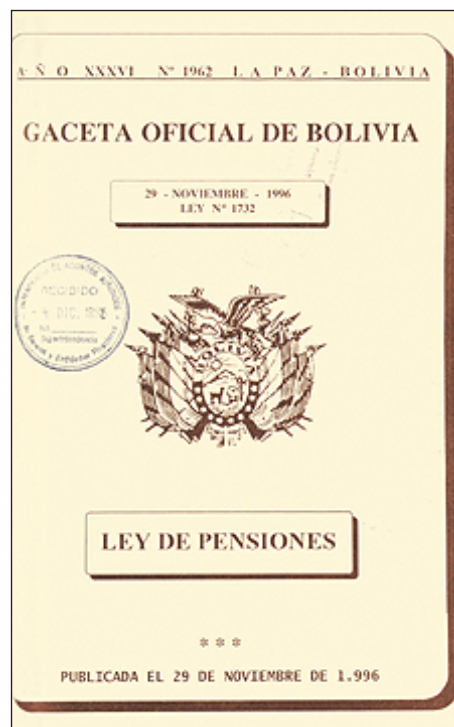
Adicionalmente, en la mencionada ley se incluyen dos modificaciones a la Ley de Bancos y Entidades Financieras, ambas relacionadas con el tratamiento de entidades en problemas.

Una consiste en reducir el plazo para el pago del aumento de capital previsto en el proceso de regularización patrimonial establecido en el artículo 113° de la Ley de Bancos, de 180 a 90 días a partir de la resolución de la Asamblea.

La otra, en la complementación del artículo 114° de la misma ley, introduciendo una nueva figura legal que permite la intervención de entidades financieras. Según esta modificación, si a los 30 días de vencido el plazo para capitalización establecido en la ley de Bancos, la entidad no ha cumplido con ella, entonces la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y el Banco Central de Bolivia podrán resolver



Oficinas de Previsión S.A. (AFP), La Paz, Bolivia



en forma conjunta la intervención de la entidad financiera mediante resolución expresa.

El interventor, designado por el Superintendente de Bancos y Entidades Financieras, está facultado para cesar en sus funciones a los directores, síndicos y plantel ejecutivo, contratando o ratificando a los que considere necesarios. Adicionalmente, puede instaurar procesos administrativos internos a fin de establecer responsabilidades en la administración de la entidad financiera e iniciar las acciones judiciales correspondientes.

Todo este procedimiento se llevaría a cabo para fortalecer a la entidad en un plazo máximo de un año de iniciada la intervención a través de la reposición del patrimonio mediante aportes de capital, préstamos subordinados y/o capitalización de acreencias del sector público. Asimismo, otorga plazo de un año, una vez concluido el proceso de fortalecimiento, para que la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y el Banco Central, habiendo determinado los mecanismos más convenientes, realicen la transferencia de las acciones de propiedad del Estado al sector privado.

Finalmente se debe mencionar que a través de esta Ley se crea el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), con el objetivo de regular, controlar y supervisar las actividades, personas y entidades relacionadas con el seguro social obligatorio de largo plazo, bancos y entidades financieras, entidades aseguradoras y reaseguradoras y del mercado de valores, en el ámbito de su competencia.

En este sentido el SIREFI, bajo tuición del Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, se encontraba regido por la Superintendencia General e integrado por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, la Superintendencia de Pensiones, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros y la Superintendencia de Valores, estas tres últimas con la Ley de Participación y Crédito Popular se fusionaron dando lugar a la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros.

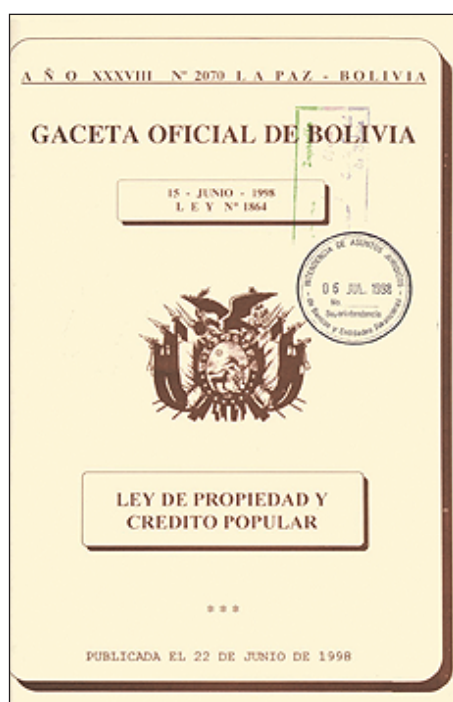
Ley de Propiedad y Crédito Popular

El Comité de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP) fue creado por la Ley de Propiedad y Crédito Popular (Ley PCP), como cuerpo colegiado encargado de la aprobación de normas sustantivas que regulen el funcionamiento del sistema financiero y como instancia de coordinación de las actividades de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y la de Pensiones, Valores y Seguros. El Decreto Supremo 25138 de 27 de agosto de 1998 reglamenta la organización, atribuciones y procedimientos que deben regir para su funcionamiento.

El CONFIP durante su vigencia fue una instancia eminentemente técnica, integrada por el Presidente del Banco Central de Bolivia, el Superintendente de Bancos y Entidades Financieras, el Superintendente de Pensiones, Valores



Oficinas de Futuro de Bolivia S.A. (AFP), La Paz, Bolivia





y Seguros y el Viceministro de Asuntos Financieros del Ministerio de Hacienda.

El CONFIP, desde su creación hasta el cese de sus funciones (en noviembre de 2002), aprobó 71 normas, tanto en reuniones ordinarias como extraordinarias, las mismas que fueron emitidas obligatoriamente, sin alterar modificar o restringir su contenido en concordancia con las Actas de Aprobación, como resoluciones de la Superintendencia correspondiente. La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras actuó como secretaría permanente, en tanto el Comité se encontraba reunido y realizaba sesiones.

Las normas sustantivas aprobadas por el CONFIP, permitieron al sistema financiero nacional contar con normas prudenciales, es decir con la regulación preventiva necesaria para asegurar la diversificación del riesgo así como la solvencia y liquidez de las instituciones financieras; pero a su vez, por su carácter colegiado, se garantizó que las normas emitidas sean uniformes y que no exista discrecionalidad por parte de ninguna de las Superintendencias.

Por otra parte, la ley PCP modifica la Ley de Bancos y Entidades Financieras, quedando la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, con aprobación del CONFIP, facultada para:

a) Incorporar al campo de aplicación del marco normativo a otras entidades existentes o por crearse,

El Comité de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP) fue creado como cuerpo colegiado para la aprobación de normas, como instancia de coordinación de las actividades de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y la de Pensiones, Valores y Seguros.

que realicen en forma habitual actividades de intermediación financiera o de servicios auxiliares financieros, que no se encuentren comprendidas en la Ley de Bancos y Entidades Financieras. Esto, con el propósito de promover y crear condiciones para la formación de instituciones especializadas en el microcrédito, cuyo arranque se originó con la promulgación del Decreto Supremo 24000 y tuvo una posterior reglamentación por parte de la Superintendencia para la constitución de Fondos Financieros Privados. También para la regularización del sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito con Decreto Supremo 24439 de 13 de diciembre de 1996 y su posterior reglamentación.


b) Modificar la regularización de entidades financieras con deficiencia patrimonial, de modo que la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras pueda disponer el cambio de propiedad y administración de una entidad con deficiencia patrimonial. Esto, como resultado de una nueva evaluación y calificación de la solvencia e idoneidad de los accionistas de la entidad financiera, cuando la deficiencia se prolongue por 60 días consecutivos, o cuando incurra en tres deficiencias discontinuas en un plazo de doce meses. Este procedimiento también era aplicable a entidades financieras que, a pesar de no haber incurrido en deficiencia patrimonial, pongan en grave riesgo los depósitos del público, su propia estabilidad o viabilidad futura, por causas atribuibles a su administración o a deficiencias en sus sistemas de control interno. Para ello, la ley establece un conjunto de situaciones tipificadas como de "grave riesgo", a saber:

- Incurrir en cualesquiera de las operaciones prohibidas a las

entidades financieras por el artículo 54° de la Ley de Bancos y Entidades Financieras.

- Omitir declarar activos o pasivos existentes, o contabilizar activos o pasivos inexistentes.
 - Realizar operaciones de crédito con prestatarios o grupos prestatarios vinculados a la entidad financiera.
 - Simular la enajenación de activos.
 - Utilizar indebidamente los bienes recibidos en el desempeño de un depósito de custodia o de una comisión de confianza.
 - Ocultar, alterar, inutilizar, o falsificar los libros o documentos de la entidad financiera y los demás antecedentes justificativos de los mismos.
 - Pagar intereses a ciertos depositantes, con tasas considerablemente superiores al promedio vigente en la institución.
 - Cobrar a ciertos prestatarios, tasas considerablemente inferiores al promedio vigente en la institución en operaciones semejantes.
 - Utilizar indebidamente los fondos del encaje legal.
 - Comprometer una vez o más, el patrimonio de la entidad financiera, a través de cartera de créditos clasificada por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras o auditores externos en categorías de riesgos dudosos o perdidos.
 - Que los auditores externos se hayan abstenido de emitir opinión por dos veces consecutivas.
- c) Disponer, como resultado de la nueva evaluación de los accionistas, el cambio de propiedad a través de la venta de las acciones y la obligatoria convocatoria a licitación pública para la venta de la entidad en funcionamiento, a fin de evitar la desvalorización de activos de una Entidad intervenida.

Adicionalmente, la Ley PCP, transforma la Superintendencia General del SIREFI en la Superintendencia de Recursos



La Ley PCP transformó la Superintendencia General del SIREFI en la Superintendencia de Recursos Jerárquicos.

Jerárquicos (SRI) como órgano autárquico y persona jurídica de derecho público, con dos atribuciones principales:

- Conocer y resolver los recursos jerárquicos contra las resoluciones del Superintendente de Bancos y Entidades Financieras y del Superintendente de Pensiones, Valores y Seguros; excepto las que se refieren a la liquidación forzosa de las entidades sujetas a supervisión de dichas superintendencias; y
- Proponer al Poder Ejecutivo normas relativas a su organización y funcionamiento.

Finalmente se debe mencionar que por medio de esta ley se amplía el objeto bajo el cual fue creada NAFIBO, al permitirle administrar fideicomisos; comprar cartera de primera clase de bancos de primer piso y otorgarla en administración; llevar a cabo mandatos de intermediación financiera y administrar fondos de terceros y comisiones de confianza con cualquier persona natural o jurídica; y realizar operaciones de titularización conforme a lo dispuesto por la Ley del Mercado de Valores. Además se establece que el CONFIP establecerá los límites máximos de crédito que podrá otorgar NAFIBO y cualquier entidad de segundo piso a un solo intermediario financiero, sin que éste pueda sobrepasar el 40% del patrimonio de la institución de segundo piso.

Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera

Hacia fines de 1998, se encontraba vigente el Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Cartera de Créditos, aprobado en febrero de 1994, el mismo que sustituía, sin grandes cambios, al que estaba vigente desde 1988. Las principales características de dicho reglamento eran las siguientes:

- Evaluación del 100% de la cartera, orientada a las operaciones crediticias.
- Segmentación de la cartera por montos. Créditos a prestatarios con endeudamiento de más de 20.000 dólares o su equivalente en bolivianos, se evaluaban en base a cuatro parámetros:
 - Análisis previo al otorgamiento del crédito
 - Seguimiento del crédito (destino de los fondos, situación económica y financiera y estado de las garantías)
 - Cumplimiento con el cronograma de pago
 - Garantías
- Las operaciones de crédito, en forma individual se clasificaban en cinco categorías:
 - Categoría 1: créditos normales
 - Categoría 2: créditos con problemas potenciales
 - Categoría 3: créditos deficientes
 - Categoría 4: créditos dudosos
 - Categoría 5: créditos perdidos
- La previsión por incobrabilidad se constituye por los créditos calificados en las categorías 3, 4 y 5, en porcentajes de 10, 50 y 100%, previa deducción del valor de las garantías reales que respaldan el crédito.
- El directorio y la gerencia general son las instancias responsables para la implantación de un sistema de evaluación y calificación de

Quando ocurren crecimientos excesivos en las colocaciones crediticias, las políticas de evaluación y otorgamiento de créditos se relajan.

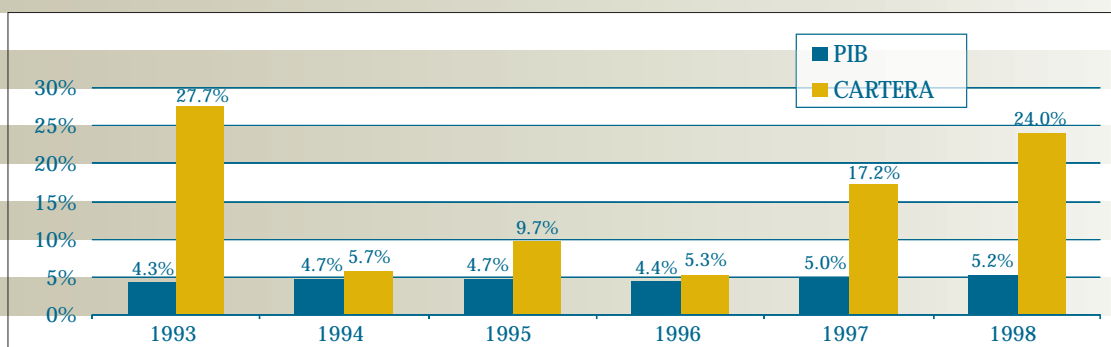
cartera, así como de la aprobación de los resultados de dicha evaluación, incluyendo el nivel de provisiones.

Problemas observados en su aplicación

A mediados de 1998, se observó que el crecimiento de la cartera de créditos del sistema bancario crecía por segundo año consecutivo desmedida y desproporcionadamente, con relación al crecimiento del PIB, sin que tal crecimiento sea acompañado por un incremento de la previsión para incobrabilidad, incrementando, en consecuencia, el riesgo de crédito en el sistema bancario.

Las experiencias observadas en numerosos países que han atravesado por crisis financieras, permitía concluir que cuando ocurren crecimientos excesivos en las colocaciones crediticias, las políticas de evaluación y otorgamiento de créditos se relajan y, como consecuencia, la asignación del crédito en la economía deja de ser eficiente y entonces, la banca deja de cumplir con su rol de intermediario financiero.

Tasas de crecimiento PIB y Cartera 1993-1998



Fuente: INE - SBEF

Cartera, mora y provisiones

(En millones de dólares)

	89	90	91	92	93	94	95	96	97	Sep.98
Total Cartera	1,087.74	1,307.92	1,758.61	2,390.88	2,948.39	3,184.31	3,465.41	3,629.58	4,275.48	4,784.32
Mora	65.00	78.30	75.10	94.20	117.70	92.70	171.40	142.20	185.40	220.20
Previsión	18.00	23.00	20.30	21.80	25.00	27.30	39.50	52.80	66.70	80.10
% Mora	27.70%	29.40%	27.00%	23.10%	21.20%	29.40%	23.00%	37.10%	36.00%	36.40%
% Cartera	1.70%	1.80%	1.20%	0.90%	0.80%	0.90%	1.10%	1.50%	1.60%	1.70%

Fuente: SBEF - Memorias anuales

Como se observa en el gráfico, mientras el crecimiento promedio del PIB entre 1993 y 1998 fue de 4.7%, la cartera del sistema bancario en esos seis años había crecido, en promedio a una tasa muy cercana al 15%. Particularmente, en los años 1997 y 1998, mientras el PIB creció en 4.95 y 5.23%, respectivamente, la cartera en esos dos años creció en más de 41% (17.2% y 24%).

Asociados al crecimiento acelerado de la cartera de créditos y a las escasas reservas o provisiones de cartera, se presentaban otros problemas relacionados con la administración del riesgo de crédito en el sistema bancario boliviano.

A continuación se describe de una manera resumida los problemas ocasionados en la aplicación de la antigua normativa:

1. Previsión para incobrables. En la década de los 90, Bolivia no estuvo ajena a situaciones de crisis financieras, que se desencadenaron en la liquidación de tres bancos privados⁴¹ y la creación del FONDESIF⁴², como

mecanismo de apoyo al sistema financiero. Estos hechos mostraban las debilidades de nuestro sistema financiero, en cuanto a su capacidad de identificar oportunamente los problemas y de constituir provisiones oportunas y apropiadas, en función de las pérdidas incurridas por el deterioro de su cartera de créditos. Como se observa en el siguiente cuadro, la previsión constituida a septiembre de 1998, alcanzaba exactamente el mismo nivel que se tenía 10 años atrás.

Adicionalmente, si se comparaba el nivel de previsión constituida en Bolivia, respecto del nivel observado en algunos países de la región, se podía concluir que el sistema financiero boliviano no se encontraba adecuadamente provisionado:

Uno de los problemas que impedía la constitución de una previsión mayor, principalmente por la cartera deteriorada (créditos calificados (3) deficientes, (4) dudosos y (5) perdidos), era el hecho de que al momento de constituir las provisiones por dicha cartera, las entidades descontaban del importe a provisionar, el valor de las garantías reales.

Así, el porcentaje efectivamente provisionado resultaba mucho menor de lo establecido en la normativa: los créditos deficientes (categoría 3), que representaban el 3,2% del total de la cartera y cuyo requerimiento de previsión alcanzaba al 10%, tenían

41 BancoSur y Banco de Cochabamba (1994); Banco Interamericano de Desarrollo - BIDES (1997).

42 Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo - creado mediante Decreto Supremo N° 24110, de 1ro. de septiembre de 1995.

Nivel de previsión en países vecinos

País	% de Previsión sobre Cartera
ARGENTINA	6.1%
PERÚ	5.2%
COLOMBIA	3.1%
BOLIVIA	1.7%

Fuente: Elaboración Propia en base a información de los distintos organismos reguladores

a la fecha de análisis (septiembre de 1998) una previsión de 4,1%; los créditos dudosos, el 1,8% del total de cartera, con requerimiento del 50% de previsión específica, mostraban previsiones por el 14,2% y finalmente los créditos perdidos, el 2,0% del total de la cartera, cuyo requerimiento de previsión era de un 100%, tenían únicamente una previsión del 42,3%.

Por tanto, los bancos previsionaban menos de la mitad de lo requerido, por el hecho de contar con garantías reales, en respaldo de las operaciones de crédito. Esta situación, aparentemente razonable, devenía en el siguiente problema, de igual o mayor importancia.

2. Garantías reales vs. capacidad de pago. Un sistema crediticio que privilegiaba las garantías, por encima de la capacidad de pago de los prestatarios, generaba no sólo el problema de una baja constitución de previsiones, sino otros problemas que afectaban el buen funcionamiento del sistema y de la economía:

- El acceso al crédito requiere de riqueza previa del prestatario generando una fuerte concentración del crédito en sectores de mayores ingresos. La concentración de crédito en el sistema bancario boliviano, a septiembre de 1998, mostraba que cerca del 70% de la cartera de créditos, es decir 3.067 millones de dólares, abarcaba sólo el 1.9% de los prestatarios, equivalente a 5.000 prestatarios.
- Genera un alza especulativa de los bienes que se aceptan como

Un sistema crediticio que privilegiaba las garantías, inducía a una baja constitución de previsiones.

garantía, produciendo una burbuja financiera, que en ciclos económicos recesivos cae estrepitosamente, poniendo en descubierto los valores reales de estos bienes y afectando la solvencia de los bancos acreedores.

- El ficticio incremento de valor de la garantía induce a un sobreendeudamiento de prestatarios, dejando al margen la evaluación de su capacidad de pago.
- La determinación del valor de realización de la garantía es incierto, al no existir en el país mercados secundarios que determinen los precios en función de la oferta y demanda, dificultándose la liquidación inmediata de estos bienes.
- Baja confiabilidad en los sistemas de registros de propiedad de los bienes inmuebles que dan lugar a inseguridad jurídica respecto al derecho propietario y a los gravámenes registrados.
- Los procesos de ejecución de garantías son prolongados, debido a la retardación de justicia, afectando financieramente a la entidad acreedora, por los costos de mantenimiento, custodia y administración. El período promedio de adjudicación de garantías es de tres años y otros tres para la recuperación efectiva.

- La falta de pago efectivo de los créditos, existan o no garantías, lleva a la cartera de los bancos a dejar de producir flujos positivos y acumular activos improductivos, en tanto que los gastos financieros por pago de intereses de los depósitos y los gastos de operación producen inevitablemente flujos negativos.

3. Evaluación independiente en las propias entidades financieras. El tercer gran problema observado era precisamente que, al cabo de 10 años de aplicarse en Bolivia un sistema de evaluación de cartera, las entidades financieras, principalmente los bancos comerciales, no habían logrado desarrollar internamente, las estructuras adecuadas que permitan identificar oportunamente los problemas en su principal activo: la cartera de créditos. En la gran mayoría de los casos, la evaluación de la cartera de créditos era realizada por los mismos funcionarios del área comercial involucrados en los procesos de aprobación y otorgación del crédito.

En principio, esta situación generaba inconvenientes serios, al existir un claro conflicto de interés en los funcionarios que debían generar y promover los negocios bancarios expandiendo la cartera de créditos y, luego, identificar oportunamente los problemas. Evidentemente, esta segunda obligación era la más descuidada o la de menor importancia. La última persona en reconocer efectivamente que una operación de crédito tiene problemas serios, es aquella que ha otorgado el crédito o ha recomendado la otorgación del crédito al prestatario.

Este fenómeno generaba un problema adicional en la administración del riesgo de crédito, que impedía que los verdaderos problemas afloraran y por tanto daba lugar a una continua política de reprogramación de créditos.

Bajo el nuevo
reglamento, se
evalúa a los
deudores y no las
operaciones de
crédito
individualmente.

En general, era bastante común en las entidades financieras, observar situaciones como la que a continuación se describe:

Capitalización de intereses: "Al reciclar un crédito (es decir, al otorgar un nuevo crédito a un prestatario cuando, según el banco, ha cumplido regularmente con sus pagos hasta el 50% o cuando existe capacidad para contratar un mayor endeudamiento), el banco realiza la capitalización de intereses, ya que con los saldos desembolsados del nuevo crédito cancela el saldo total del crédito anterior y los intereses correspondientes a la cuota."⁴³

El nuevo reglamento de evaluación y calificación de cartera.

Las principales modificaciones introducidas al reglamento de evaluación y calificación de la cartera de créditos a partir de 1999, son:

- Se evalúan los deudores y no las operaciones de crédito individualmente, privilegiando de esta manera la evaluación de la capacidad de pago de los prestatarios y relegando la evaluación de las garantías. A continuación se muestra de manera resumida, las características de los deudores de cada categoría, en los referente a créditos comerciales (cerca del 80% de la cartera total):

43 Extractado del Informe de Auditoría Externa de un banco.

Créditos Comerciales: Categoría 1 y 2

<p>Normales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evidencia sobre la capacidad de pago - Cumplimiento oportuno - Ampliaciones del monto de crédito - Análisis previo y seguimiento - Correcta aplicación de los fondos 	<p>Problemas Potenciales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Flujo de caja con problemas transitorios - Incumplimientos en la entidad o en otras entidades - Prórrogas justificadas - Análisis previo y seguimiento acentuado - Correcta aplicación de los fondos
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración Propia

Créditos Comerciales: Categoría 3

- Debilidades financieras
- Flujos de fondos insuficientes para cumplir con el pago de capital e intereses
- Destino incierto de los recursos prestados
- No existe evidencia de análisis previo ni de seguimiento
- El prestatario aporta menos del 20%
- La entidad no evaluó el riesgo del grupo
- Prórrogas constantes

Fuente: Elaboración Propia

Créditos Comerciales: Categoría 4 y 5

<p>Dudosos (4)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dificil situación financiera - Flujos insuficientes - Constantes prórrogas y capitalización de intereses - Ejecución por más de 6 meses con garantía hip. - Destino de los recursos diferente o incierto - Vinculación con la entidad financiera 	<p>Perdidos (5)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Manifiesta insolvencia - Generación de recursos depende de terceros - Garantías o patrimonio de escaso o nulo valor - Deudores en ejecución por más de 24 meses - Deudores con créditos castigados en el sistema
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración Propia

Porcentajes de Previsión Requerida

Categoría de Riesgo	Previsión Requerida
1. Normales	1%
2. Problemas Potenciales	5%
3. Deficientes	20%
4. Dudosos	50%
5. Perdidos	100%

Fuente: Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera - SBEF

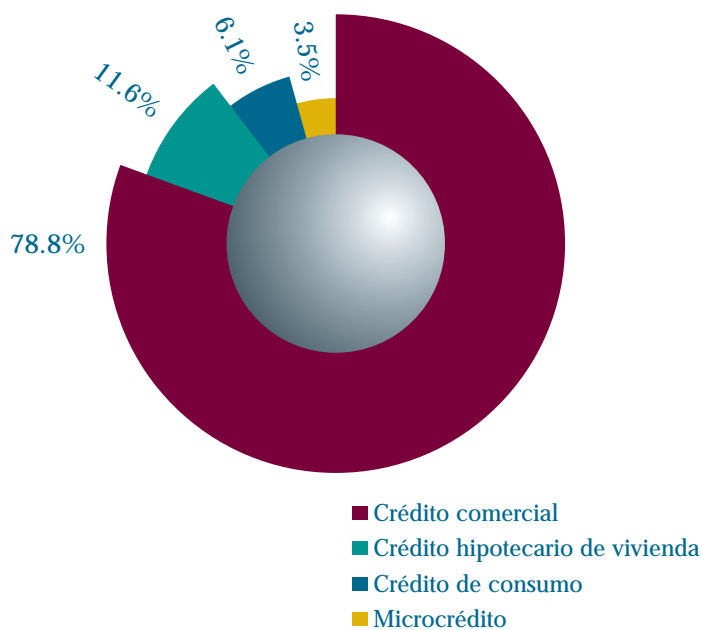
Sistema Bancario Cartera por Tipo de Crédito (Al 31 de diciembre de 2000)

- La cartera de créditos se clasifica por la modalidad del crédito en lugar de aplicar el criterio de clasificación por monto, hasta entonces empleado. Así, la cartera se divide en los siguientes tipos de crédito:

- Créditos comerciales
- Créditos hipotecarios de vivienda
- Créditos de consumo
- Microcréditos

Esta clasificación ha permitido identificar adecuadamente la composición de la cartera de créditos, mejorando las estadísticas sobre el activo más importante del sistema bancario:

- Otro de los principales cambios introducidos fue el ajuste de los porcentajes de previsión que deben constituir las entidades, por las distintas categorías de riesgo, incluyendo a las categorías de menor riesgo (créditos normales y créditos con problemas potenciales) como sujetas a la constitución de provisiones específicas:
- La previsión específica se constituye sobre el monto del crédito directo y contingente de sus prestatarios, sin descontar el valor de las garantías.
- Otorgar un tratamiento especial a las reprogramaciones de crédito, estableciendo que cuando una entidad re programe un crédito, deberá efectuar un nuevo análisis de la capacidad de pago del prestatario y verificar las razones de la reprogramación.



La reprogramación de un crédito comercial no implicará la recalificación del prestatario a una categoría de mayor riesgo, siempre que el nuevo análisis evidencie, de manera documentada, que: i) el flujo de fondos y la capacidad de pago del prestatario permiten cumplir con el pago de todas sus obligaciones, considerando las nuevas condiciones pactadas; y ii) la reprogramación se debe a factores coyunturales ajenos al control del prestatario.

- Demandar de las entidades financieras la constitución de unidades independientes (gerencias de riesgo), especializadas en la evaluación de riesgos, garantizando un mejor control de la cartera de créditos.

Calificación de cartera por número de días en mora

Tipo de Crédito	1	2	3	4	5
Hipotecario de vivienda	Hasta 30 días	31 - 90	91 - 180	181 - 360	Más de 360 días
Consumo y Microcrédito	Hasta 5 días	6 - 30	31 - 60	61 - 90	Más de 90 días

Fuente: Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera - SBEF

Deficiencia de Previsión A septiembre de 1998

(En millones de dólares)

	% Actual	% Real	Deficiencia Nueva Previsión	Deficiencia por Garantías	Total Deficiencia
1. Normales	0	0.1	36.2	----	36.6
2. Problemas potenciales	0	0.5	24.2	----	25.0
3. Deficientes	10	4.1	14.2	10.1	24.0
4. Dudosos	50	14.2	-----	19.6	31.2
5. Perdidos	100	42.3	-----	62.6	55.7
Total Bancos		1.7	74.6	92.3	166.9

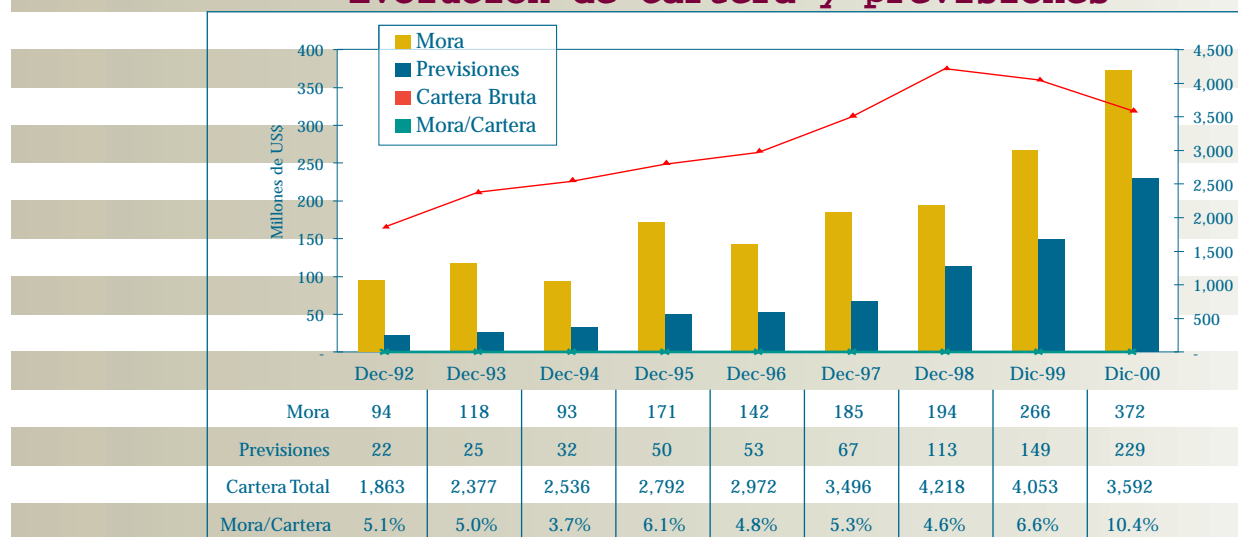
Fuente: Central de Información de Riesgo Crediticio - SBEF

- La previsión específica se constituye sobre el monto del crédito directo y contingente de sus prestatarios, sin descontar el valor de las garantías.
- Otorgar un tratamiento especial a las reprogramaciones de crédito, estableciendo que cuando una entidad re programe un crédito, deberá efectuar un nuevo análisis de la capacidad de pago del prestatario y verificar las razones de la reprogramación.
- La reprogramación de un crédito comercial no implicará la recalificación del prestatario a una categoría de mayor riesgo, siempre que el nuevo análisis evidencie, de manera documentada, que: i) el flujo de fondos y la capacidad de pago del prestatario permiten cumplir con el pago de todas sus obligaciones, considerando las nuevas condiciones pactadas; y ii) la reprogramación se debe a factores coyunturales ajenos al control del prestatario.
- Demandar de las entidades financieras la constitución de unidades independientes (gerencias de riesgo), especializadas en la evaluación de riesgos, garantizando un mejor control de la cartera de créditos.
- Los créditos hipotecarios de vivienda, los créditos de consumo y los microcréditos se califican en función a la antigüedad de la mora.
- Adicionalmente a las previsiones específicas, las entidades financieras deberán constituir una previsión genérica cuando su actividad crediticia presente factores de riesgo de incobrabilidad adicional a la morosidad e inadecuadas políticas para la reprogramación de operaciones de créditos.

Impacto en el sistema financiero.

Considerando la información al 30 de septiembre de 1998, el impacto del nuevo régimen de previsiones por incobrabilidad de cartera alcanzaba, en el sistema bancario, a 166.9 millones de dólares, de los cuales 74.6 millones corresponden a la aplicación de previsiones a las categorías 1 y 2, anteriormente sin previsión así como al incremento de la previsión correspondiente a la categoría 3, del 10 al 20%; mientras que la deficiencia por dejar de considerar el valor de garantías reales en las categorías 3, 4 y 5, alcanza a 92.3 millones de dólares.

Sistema Bancario Evolución de cartera y provisiones



Fuente: SBEF Boletín Informativo No. 149

Debido a esta situación, por cambio de criterio y a pedido de las propias entidades financieras, las autoridades acordaron aprobar una adecuación gradual al nuevo régimen de provisiones, estableciendo un cronograma de reducción de la deficiencia inicial, en cuotas semestrales, hasta el 31 de marzo de 2004

Como estaba previsto, el primer gran resultado fue el incremento de las provisiones. Mientras que, al 31 de diciembre de 1997, la previsión cubría tan sólo el 1.9% del total de la cartera; a diciembre de 1998, los bancos habían efectuado una previsión adicional de 46 millones de dólares, con lo que el índice de cobertura al 31 de diciembre de ese año, se situó en 2.7%.

En los años 1999 y 2000, la previsión constituida por el sistema bancario alcanzó a 36 y 78 millones de dólares, respectivamente, incrementándose el índice de cobertura, respecto del total de la cartera a 3.7% a fines de 1999 y 6.3% a diciembre de 2000.

El gráfico nos muestra el comportamiento de la previsión para incobrabilidad, observándose un significativo incremento de la misma entre fines de 1998 y fines de 2000. Los 229 millones de dólares registrados a dicha fecha, representan un incremento de 162 millones en las últimas tres gestiones.

Si bien el crecimiento de la cartera en mora es importante y podría impactar en la confianza y solidez del sistema, la adecuada cobertura de provisiones permite al sistema financiero mantener la confianza de los depositantes. Mientras que, al 31 de diciembre de 1997, la previsión cubría el 36% de la cartera en mora, al 31 de diciembre de 2000, dicha cobertura ascendía al 62%.

Análisis, conclusión y discusión de los resultados obtenidos.

- Una sana política de crédito y un adecuado criterio de valoración de activos no deben basarse en la existencia de garantías reales, sino en la capacidad del deudor para generar fondos que le permitan reembolsarlo. Las garantías reales deben considerarse como un simple elemento complementario y no sustitutivo de la capacidad de pago, mucho más en los países donde tales garantías se sobrevalúan y son de difícil ejecución y liquidación, como es el caso nuestro. El banquero y el supervisor deben siempre plantearse la pregunta siguiente: *¿Es bueno un deudor que no puede pagar y que se ve obligado a servir su deuda con la entrega de la garantía?* Y, en todo caso *¿es líquida tal garantía?* Y, si es líquida *¿lo es por el valor de la deuda respaldada?*
- La falta de pago efectivo de las deudas -existentes o no garantías o reprogramaciones o créditos cruzados- lleva a las carteras de los bancos a una situación de congelamiento. Éstas dejan de generar flujos positivos reales, aunque las normas permitan el devengo de intereses. Mientras tanto, los costos financieros y de operación sí producen flujos

Sistema Bancario Calificación de cartera y contingente

(En millones de dólares)

Calificación	Dic.99		Dic.00		Mar.01		Jun.01	
1 Normales	3,754	76.7%	3,041	72.3%	2,799	70.5%	2,684	69.6%
2 Problemas potenciales	692	14.1%	529	12.6%	511	12.9%	462	12.0%
3 Deficientes	258	5.3%	290	6.9%	263	6.6%	297	7.7%
4 Dudosos	67	1.4%	190	4.5%	225	5.7%	235	6.1%
5 Perdidos	124	2.5%	159	3.8%	171	4.3%	178	4.6%
Total cartera y contingente	4,895	100.0%	4,208	100.0%	3,970	100.0%	3,856	100.0%
Previsión requerida*	282	5.8%	369	8.8%	373	9.4%	330	8.6%
Previsión constituida (específica)*	143	2.9%	229	5.4%	232	5.8%	244	6.3%
Deficiencia	139		140		141		86	

*Porcentajes sobre total cartera y contingente

Fuente: Boletines Informativos SBEF

negativos reales. Esta situación genera un círculo vicioso de nuevas pérdidas, derivadas de la financiación de las pérdidas acumuladas, pudiendo desembocar en la insolvencia o pérdida del capital de una entidad financiera, una o varias veces. La insolvencia no se resuelve con apuntes contables, con reprogramaciones, con préstamos fáciles; ni siquiera con aportes de capital, si éstos son inferiores a la deficiencia sustantiva de capital que existe.

- Con relación al nivel de cobertura de provisiones por incobrabilidad de cartera respecto a la cartera en mora mayor a 30 días, a junio de 2001, éste alcanza a 244,1 millones de dólares, cubriendo así el 53% de la cartera en mora mayor a 30 días, menor al índice alcanzado en diciembre de 2000 (61,9%). Por otra parte, la cartera calificada 4 y 5 (412,7 millones de dólares) tiene una cobertura de 59,1%.
- En el primer semestre del año 2001, la previsión para incobrabilidad de cartera del sistema bancario registró un crecimiento de 15 millones de dólares, por la constitución de la cuota de previsión correspondientes a marzo de 2001, según el cronograma establecido en el Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera.

Una sana política de crédito debe basarse en la capacidad del deudor para generar fondos que le permitan reembolsarlo.

Recomposición del sistema cooperativo

El marco jurídico del sistema cooperativo data, en sus inicios, del 13 de septiembre de 1958, oportunidad en la que se promulga la Ley General de Sociedades Cooperativas que constituye la base para la existencia de las cooperativas en general y de las de ahorro y crédito en particular.

Dicha norma jurídica establece los lineamientos generales para el funcionamiento de las cooperativas de ahorro y crédito que requerían de disposiciones reglamentarias que aclararan y sirvieran de guía para una adecuada interpretación de la misma.

La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, en cumplimiento de su Estatuto Orgánico aprobado mediante decreto 22203 de 26 de mayo de 1989, inició labores de control de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (CACs) con el objetivo de precautelar la solvencia y estabilidad del sistema de intermediación financiero.

Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas: Capital mínimo y CAP

Categorías	Capital mínimo (en DEGs)	Coficiente de adecuación patrimonial
Categoría 1	150.000	20%
Categoría 2	250.000	15%
Categoría 3	630.000	10%
Categoría 4	5.500.000	10%

Fuente: D.S. 24439

Esta función se hace imperativa con la promulgación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras de abril de 1993, que determina que la SBEF fiscalice y ejerza control sobre toda actividad de intermediación financiera, independientemente de la naturaleza jurídica u organizativa de las entidades que efectúan operaciones de intermediación.

Como parte de las mencionadas labores, a partir de 1993, se inicia un ambicioso plan que tiene como objetivo realizar un relevamiento exhaustivo respecto a la actividad de las CACs, lo que da como resultado la realización de un censo de cooperativas, trabajo coordinado por la SBEF y que contó con la valiosa asistencia técnica y apoyo de la Asociación Mundial de Cooperativas (WOCCU) y de USAID.

El censo realizado permitió establecer la existencia de 318 cooperativas de ahorro y crédito en el país, de las cuales operaban efectivamente 197 en 1994. Del mismo modo, se pudo establecer la existencia de un grupo potencialmente importante como para ser objeto de supervisión por parte de la SBEF formado por 67 CACs.

Continuando con el proceso de recomposición del sistema cooperativo boliviano se trabajó en una normativa específica para el sector que permitiera reglamentar lo establecido en la Ley General de Cooperativas. Esta disposición, impulsada desde la SBEF, fue aprobada mediante el decreto supremo 24439 de 13 de diciembre de 1996, estableciendo una distinción entre las cooperativas abiertas -aquellas facultadas a operar

con sus socios y con terceros en cuanto hace a la captación de depósitos- y las cerradas -aquellas que sólo pueden realizar operaciones activas y pasivas con sus socios. La captación de depósitos del público hace de las cooperativas abiertas y, por tanto, sujetas al control y supervisión de la SBEF.

Otro aspecto importante de este decreto es el establecimiento de cuatro categorías de cooperativas de ahorro y crédito abiertas, diferenciadas por el capital mínimo y el coeficiente de adecuación patrimonial requerido, en función de los cuales se establecen las operaciones permitidas para cada categoría.

El decreto 24439 sirvió de base para la emisión de reglamentaciones específicas referidas al funcionamiento de las cooperativas, así como para la adecuación de las CACs a las disposiciones del mismo decreto.

A su vez, el decreto y sus reglamentos, permiten que las cooperativas de ahorro y crédito se incorporen al sistema financiero nacional, operando bajo reglas que permiten su adecuado funcionamiento, desarrollo y la supervisión de sus actividades y operaciones así como el fortalecimiento del sistema cooperativo en su conjunto. El decreto dispuso un período de tres años para que las cooperativas de ahorro y crédito puedan adecuar su actuación como cooperativas de vínculo abierto, período que posteriormente fue ampliado.

Del grupo de 67 CACs identificadas sobre la base del censo de cooperativas, la SBEF concluyó la evaluación de 63 cooperativas que se presentaron, a fin de adecuar sus actividades al decreto 24439 y solicitar una licencia de funcionamiento para operar como cooperativas de vínculo abierto.

El desarrollo de este marco regulatorio ha permitido la evaluación de las cooperativas que, pese a estar trabajando por más de 30 años en el país adolecían en muchos casos de problemas relativos a su gobernabilidad y gestión.

La evaluación siguió un proceso de tres etapas: 1) la revisión de antecedentes formales para conocer el estado de la documentación de constitución y estatutos, así como los antecedentes de los directores y plantel ejecutivo, 2) una evaluación económica financiera realizada en gabinete que, a través de indicadores financieros y de planes estratégicos, hizo posible estimar el potencial de estas entidades para continuar como empresas viables; y, 3) visitas de campo para evaluar la capacidad de generar información contable confiable y oportuna, así como conocer la capacidad y visión empresarial de directores y gerentes y validar la información reportada.

El resultado de todo este proceso ha sido la aprobación y emisión de 24 licencias de funcionamiento para CACs, dentro de las cuales, posteriormente, se ha producido una fusión: entre las cooperativas Jisunú y TRAPETROL; y una conversión de cooperativa en FFP: FinanciaCoop.

Mediante Decreto Supremo N° 24439 se establece una distinción entre cooperativas abiertas y cerradas.

La economía nacional, durante el trienio 1999 a 2001, acusó un período de disminución en su ritmo de crecimiento.

PERIODO 1999 - 2001

Etapa de crisis económica

La economía nacional, durante el trienio 1999 a 2001, acusó un período de disminución en su ritmo de crecimiento como reflejo de lo que fue aconteciendo a nivel internacional. La actividad económica del país se caracterizó por un ambiente de incertidumbre producto de la crisis de la economía mundial, que afectó a prácticamente toda la región de Latinoamérica, especialmente a Brasil y Argentina.

Los principales indicadores macroeconómicos reflejan la situación que experimentó la economía boliviana durante este período. La tasa de crecimiento promedio anual del producto interno bruto apenas alcanzó a 1.4%, lo que obedece casi en su totalidad a los efectos residuales de las actividades hidrocarburíferas asociadas a la exportación de gas natural al Brasil, del año 2000.

Principales indicadores económicos**Período 1999-2001**

(En millones de dólares y porcentajes)

AÑO	1999	2000	2001
Crecimiento del PIB (%) (1990 = 100)	0.6	2.4	1.2
Déficit Fiscal (%) (como porcentaje del PIB)	3.4	3.7	6.5
Inflación (%)	3.1	3.4	0.9
Tipo de Cambio (% de devaluación)	6.2	6.7	6.7
Saldo de la Balanza Comercial	-704.0	-583.6	-422.9
Saldo en Cta. Cte. de Balanza de Pagos	-556.0	-463.1	-292.4
Saldo de la Deuda Externa	4,573.8	4,460.5	4,397.8
Reservas Internacionales	1,113.6	1,088.3	1,077.4

Fuente: Memorias anuales del Banco Central de Bolivia

El análisis sectorial de la economía muestra que existieron muchos factores externos e internos que influyeron para las bajas tasas de crecimiento durante esos tres años. En el ámbito externo, la evolución desfavorable de la mayoría de los precios de los productos de exportación afectó al desempeño de los sectores minero, agrícola e industrial. A esto se sumaron las medidas cambiarias y arancelarias aplicadas por los países vecinos para salir del proceso recesivo, lo que ocasionó el aumento de la oferta de productos extranjeros a precios inferiores de los productos nacionales, provocando un descenso de la actividad industrial. La conclusión del contrato de venta de gas a Argentina y la finalización de las obras de construcción del gasoducto al Brasil, tuvieron impactos negativos en los sectores de hidrocarburos y de la construcción; en este último caso, la significativa caída de la construcción privada y de obras públicas, acrecentaron su nivel de contracción.

Junto a estos aspectos, adicionalmente hubieron otros factores que agudizaron la situación económica del país como la institucionalización de la Aduana y la erradicación de cultivos de la hoja de coca, que desataron una serie de conflictos sociales que dieron lugar a una semi-paralización del aparato productivo.

Otros factores que agudizaron la situación económica del país tienen que ver con la institucionalización de la Aduana y la erradicación de cultivos de la hoja de coca.

La condición de economía pequeña, abierta y tomadora de precios en los mercados internacionales que caracteriza a Bolivia afectó notablemente los resultados logrados por el sector exportador, como el minero, y también repercutió desfavorablemente en los sectores de transporte, almacenamiento y comunicaciones. Pese a la caída del valor de las exportaciones en general, el déficit del saldo de la balanza comercial fue reduciéndose continuamente, causando una disminución del déficit en el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos por la disminución de las importaciones.

Por otro lado, la política cambiaria asumida por el Banco Central se orientó a mantener un tipo de cambio real competitivo, para favorecer a los productos de exportación y proteger a la industria nacional frente a los bienes importados, lo que indujo a un aumento del ritmo devaluatorio de nuestra moneda, con lo que la brecha con la tasa de inflación fue ampliándose cada vez más ante la constante disminución de esta última. No obstante los descensos observados, algunos sectores tuvieron un crecimiento positivo, aunque en niveles insuficientes para revertir las caídas experimentadas. Los sectores de mayor crecimiento fueron hidrocarburos, comunicaciones y administración pública, y en menor escala el agropecuario. En el primer caso, la tasa de crecimiento de la producción de gas natural fue determinante para alcanzar los resultados logrados por este sector; en comunicaciones la apertura del mercado y el proceso de desregulación posibilitaron un incremento de las inversiones y la producción de este sector; el sector público, en un esfuerzo para contribuir a la reactivación económica, ejecutó mayores niveles de inversión que incrementaron su gasto total.

El modesto crecimiento del sector agropecuario fue impulsado por las buenas cosechas de productos como maíz, trigo y papa, contrarrestando, en alguna proporción, las disminuciones ocurridas en la producción de soya y algodón; mientras que se produjo un descenso notable de la producción de coca, cultivo sometido a un intenso proceso de erradicación.

La falta de recuperación de la economía, se complicó con el aumento sostenido del déficit fiscal. Los ingresos fiscales no alcanzaron los niveles presupuestados por diversas razones; las continuas caídas en las recaudaciones de renta interna y aduanera se explican en gran medida por las drásticas disminuciones en las ventas de las empresas debido a la contracción de la demanda agregada; los menores ingresos generados por el sector de hidrocarburos se debieron a la conclusión del contrato de venta de gas a la República Argentina y a la disminución de ventas de estos productos por empresas de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), luego de los procesos de privatización, y por otro lado, a los menores ingresos de YPFB residual al dejar de ser distribuidor mayorista en el mercado interno.

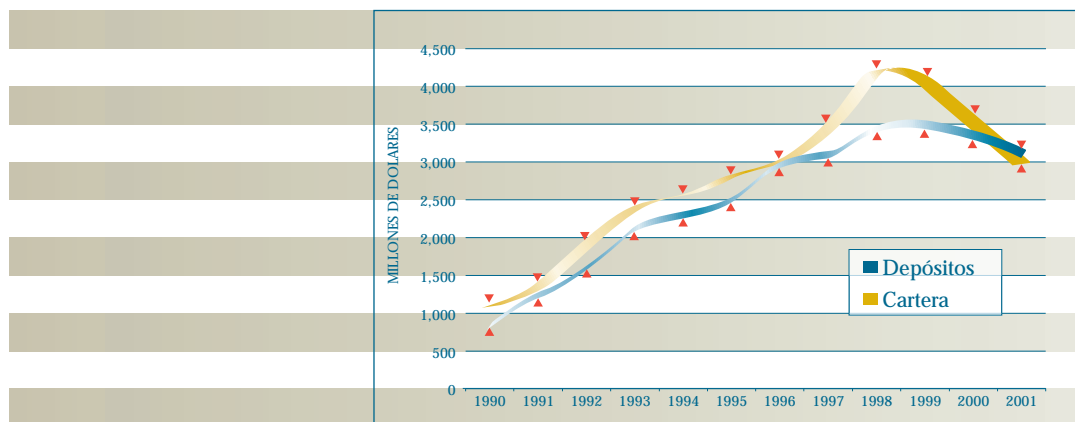
Los ingresos de capital disminuyeron por el retraso en la ejecución de medidas estructurales asociadas con estos recursos, como fue el caso de la reforma aduanera; pese a todo, los denominados “otros ingresos” crecieron en virtud a lo siguiente: resultados de la privatización de YPFB y de las estaciones de servicio de aeropuertos; venta de acciones de la Fábrica Nacional de Cemento Sociedad Anónima (FANCESA) y de la Empresa Metalúrgica de Vinto; ingresos financieros provenientes de los Fondos de Desarrollo Regional, Campesino e Inversión Social; ingresos provenientes del plan de alivio de la deuda en el marco de la iniciativa HIPC.

Por el lado de los egresos, no obstante de haberse aplicado una política prudente de gastos, el aumento de los gastos de capital, en mayor proporción a la reducción de gastos corrientes, provocó el aumento a nivel consolidado. Las partidas de gasto corriente relacionadas con el pago de TGN para financiamiento interno y las transferencias a las universidades por coparticipación tributaria, registraron incrementos que neutralizaron los esfuerzos realizados en la reducción de egresos por servicios personales; por otro lado, los gastos relativos a la reforma de pensiones continuaron incrementándose por la ampliación anual de beneficiarios del antiguo sistema de reparto. Todo esto, incluyendo los mayores gastos de capital, afectó directamente el crecimiento del déficit fiscal. Frente a este panorama, el gobierno tomó la decisión de ir sustituyendo el financiamiento del déficit fiscal; los recursos externos, que principalmente provenían de créditos concesionales otorgados por organismos multilaterales y bilaterales, fueron reemplazados por el financiamiento con recursos de fuente interna provenientes de la emisión de bonos y letras de tesorería.

En estas circunstancias, las actividades de intermediación financiera perdieron dinamismo y el volumen de operaciones de la banca se redujo notablemente y se acentuó la disminución en la demanda de créditos.

La disminución de la cartera vigente, en mayor proporción que el incremento de la cartera morosa, pone de manifiesto que el volumen de colocaciones había sufrido una considerable caída y que la calidad de los préstamos estaba deteriorándose con bastante celeridad. Algunos de los factores, internos y externos, que explican este magro comportamiento son: la explosión de la “burbuja” de bienes inmuebles que mermó el valor de las garantías; el incremento del riesgo

Sistema Bancario Evolución de depósitos y cartera de créditos



Fuente: Anuarios Estadísticos SBEF

país a raíz de los conflictos sociales, que provocó una salida de capitales hacia el exterior; el incremento de la tasa de desempleo afectó negativamente sobre la demanda interna de bienes y servicios; la aplicación de políticas más selectivas en la colocación de recursos por parte de los bancos con participación extranjera, en cumplimiento a normas más estrictas de sus casas matrices, limitando el acceso al crédito a determinados clientes; la decisión de algunos bancos de cerrar operaciones en Bolivia, y de otros de disminuir su participación en el mercado de créditos y el hecho de que algunas entidades hubieran estado con niveles patrimonial ajustados, cerca de los mínimos requeridos por ley, impidió un mayor apalancamiento para seguir aumentando el otorgamiento de préstamos.

Además de estos factores, otro aspecto que contribuyó a la caída de la cartera directa se relaciona con el crédito al consumo, que tuvo una notable expansión en los últimos años, pero con resultados poco satisfactorios, pues el “boom crediticio” no fue acompañado de mejoras en los procesos de control y de tecnología crediticia, lo que se tradujo en un significativo sobreendeudamiento de algunos prestatarios.

En tales circunstancias, el índice de morosidad⁴⁴ de la cartera de créditos de la banca fue creciendo hasta llegar a 14.6% en diciembre

La explosión de la “burbuja” de bienes inmuebles mermó el valor de las garantías.

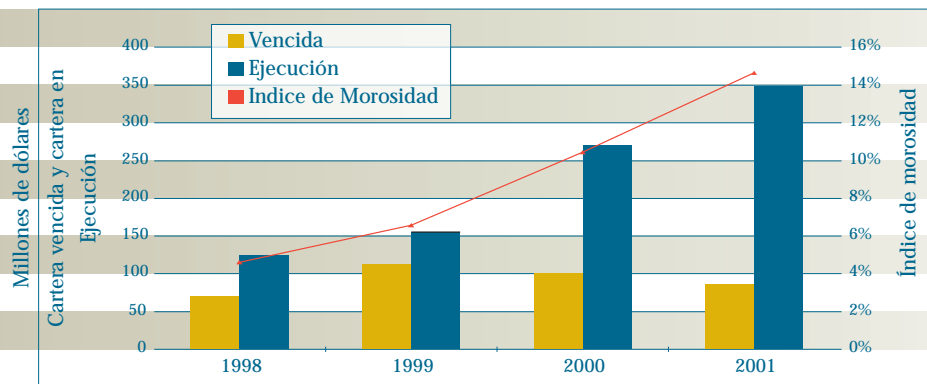
de 2001, después que en 1998 se situara en 4.6%; los prestatarios con créditos vencidos, al no poder regularizar su situación, tuvieron que ser objeto de procesos judiciales de cobro, hecho que ocasionó que la cartera en ejecución se incrementara precipitadamente.



Toma de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras por pequeños prestatarios, el 2 de julio de 2001

⁴⁴ Índice de Morosidad (IM) = (cartera vencida + cartera en ejecución) / cartera total

Sistema Bancario: Evolución de la cartera en mora Índice de morosidad



Fuente: Anuarios Estadísticos SBEF

Los sectores económicos con mayor influencia sobre la cartera morosa fueron los de servicios, más que los productivos, destacándose entre los segundos la minería y la actividad agropecuaria, seguidos por la construcción y la industria manufacturera, mientras que en los primeros los inmobiliarios y los de comercio, resultaron los sectores más afectados.

No obstante los altos niveles de morosidad, el crecimiento de las provisiones constituidas para cubrir la cartera incobrable, ayudó en buen grado a enfrentar la situación crítica y se constituyó en un factor amortiguador de los efectos de la crisis en el sector financiero. El notable incremento de las provisiones en un nivel cercano a 150% entre 1998 y 2001, fue posible gracias a la aplicación del nuevo Reglamento de Evaluación y Calificación de la Cartera de Créditos, que indujo a muchos bancos a realizar aumentos importantes en sus niveles de cobertura. Es importante resaltar la oportunidad y pertinencia de haber aplicado una nueva norma para evaluar y calificar la cartera de créditos, la misma que entre otras disposiciones, dispuso que las entidades pudieran ajustarse a un cronograma de adecuación de la deficiencia de provisiones, estableció principios prudenciales de evaluación del riesgo crediticio privilegiando la capacidad de pago del deudor, y requirió que las entidades conformen

El crecimiento de las provisiones, ayudó en buen grado a enfrentar la situación crítica.

unidades especializadas para la gestión del riesgo de crédito.

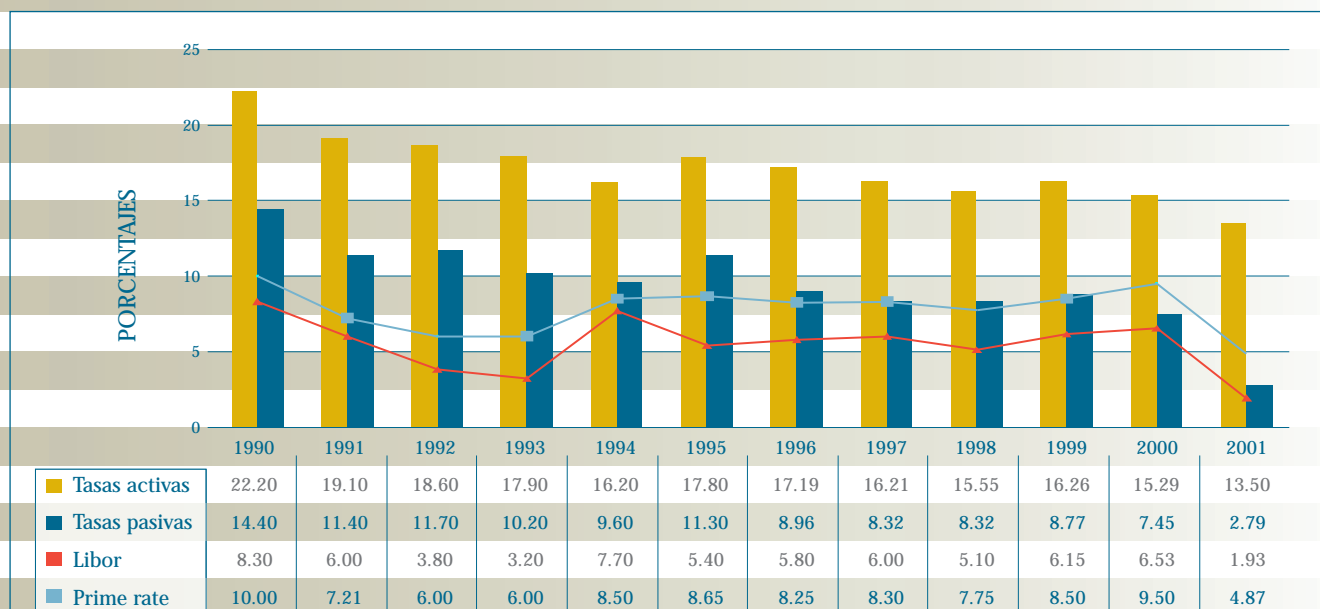
Debe mencionarse acerca de la mora observada en 2001, que además de las condiciones económicas adversas que afectaron a los prestatarios, se crearon entre ellos falsas expectativas en torno a la promulgación de la Ley del Fondo Especial de Reactivación Económica y de Fortalecimiento de Entidades de Intermediación Financiera (Ley FERE), en fecha 4 de mayo de 2001. La posibilidad de acceder a la reprogramación de créditos para hacer frente a la crisis, o incluso las presiones ejercidas por algunos



Otras imágenes del 2 de julio de 2001

Sistema Bancario

Tasas de interés efectivas activas y pasivas - LIBOR y prime rate



Fuente: Reportes de tasas de interés BCB

sectores de prestatarios, especialmente de pequeños deudores, que esperaban que el gobierno pudiera atender sus solicitudes de condonación de sus créditos morosos, provocó que muchos deudores dejaran de pagar sus obligaciones, a pesar de contar con capacidad para hacerlo en una mayoría de casos, lo que intensificó el ascenso de los niveles de incumplimiento.

Si bien la reprogramación de créditos, cuando es concedida bajo sanas prácticas, puede resultar positiva para ayudar a que algunos agentes puedan lograr un desahogo a la presión de su carga financiera, se debe tener especial cuidado a la hora de seleccionar a los beneficiarios, pues la experiencia de bancos con problemas de solvencia, ha demostrado que en la mayoría de los casos las reprogramaciones se han aplicado a deudores de mala calidad, con el objeto de ganar tiempo y poder mantener la deuda como una operación vigente, así como generar ingresos ficticios y ocultar el reconocimiento de pérdidas. Es más, en la historia internacional de las crisis bancarias, las enormes masas de capitalización de intereses fruto de reprogramaciones, han sido la causa principal de deterioro de entidades,

puesto que permitieron disfrazar un inminente estado de insolvencia. Desafortunadamente no se tomó plena conciencia de estas consideraciones, y se tuvo que incurrir en algunos errores lo que ocasionó que las reprogramaciones ahondaran la crítica situación de la cartera de créditos.

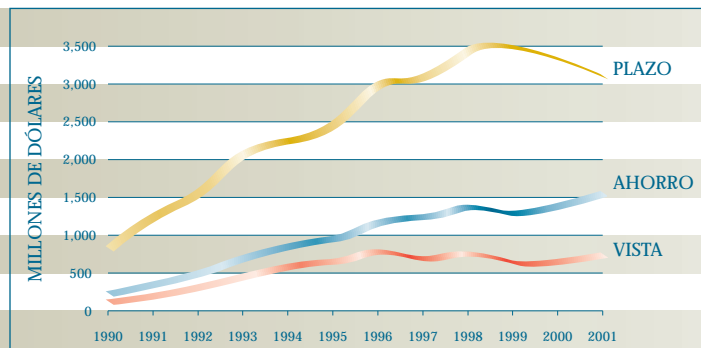
Conforme la crisis económica se iba propagando, sus efectos fueron generando mayores dificultades al sistema financiero. La intensidad con que afectaba a la actividad productiva incrementó el desempleo; esta situación se agravó con las consecuencias que trajo la aplicación de medidas gubernamentales, como la reforma de la aduana y la política de erradicación de cocaes. En este ambiente, el ahorro interno se fue achicando cada vez más; la merma en los ingresos derivada de los elevados índices de desempleo se manifestó en que algunos agentes fueron obligados a recurrir al uso de sus ahorros para hacer frente a sus obligaciones básicas, lo que afectó negativamente el volumen de

depósitos captados por la banca.

Ante las pérdidas que venían registrando las entidades, éstas optaron por realizar ajustes en la estructura de sus pasivos a fin de reducir sus costos financieros y con ello mejorar sus resultados. En este sentido, siguiendo la tendencia de las tasas internacionales, las tasas pasivas descendieron del 8.8% vigente en 1999 a 2.8% al cierre de la gestión 2001; esta conducta indujo a un cambio en las preferencias de los depositantes que optaron por transferir sus ahorros bancarios hacia otras alternativas de inversión ofrecidas por el mercado de valores, por los mayores rendimientos que ofrecen tales inversiones, aspecto que también provocó una caída importante de los depósitos.

Sistema Bancario

Depósitos del público por modalidad



Fuente: Anuarios estadísticos SBEF

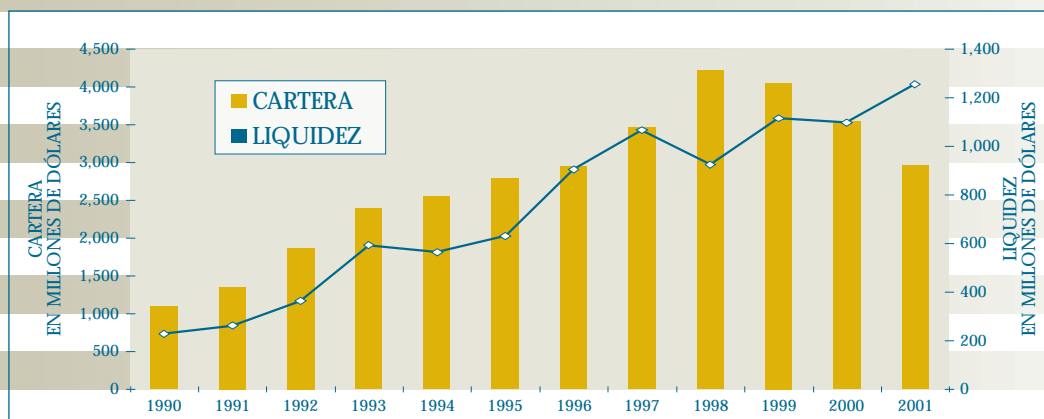
La menor captación de depósitos, correlacionada con la disminución de la demanda de créditos, tuvo mayor impacto en los depósitos captados en la modalidad de plazo fijo, cuyo saldo descendió en estos tres años en un 26%. Una parte de estos recursos fueron transferidos a cuentas en caja de ahorro, como resultado de una mayor necesidad de los agentes por disponer de sus recursos en cualquier momento, provocando una sustitución de depósitos hacia modalidades de mayor liquidez; este proceso fue alentado por algunos incentivos ofrecidos por los bancos, o por estrategias de mercadeo basadas en la posibilidad de lograr premios mediante sorteos periódicos.

Con esta reestructuración de pasivos, los depósitos a plazo fijo disminuyeron su participación de 60.3% registrado en 1998 a 50% al finalizar la gestión 2001, en contraposición a lo sucedido con los depósitos en caja de ahorro que aumentaron de 18.1% a 26.3% en el mismo período; por su parte, los depósitos a la vista tuvieron un leve ascenso de 21.5% a 23.7%. Con todo, los depósitos a plazo fijo mantuvieron la supremacía en las preferencias de los ahorristas; el incentivo tributario dispuesto por la Ley de Reactivación Económica, mediante el cual se liberó del pago del Impuesto al Régimen Complementario al Impuesto al Valor Agregado (RC-IVA) a los intereses generados por los depósitos mayores a tres años, permitió ampliar el plazo promedio de permanencia de 368 a 479 días en los tres años de análisis.

A pesar de que la disminución de las tasas pasivas permitió el descenso de las tasas activas, el diferencial de tasas continuó incrementándose

dando lugar a un aumento de 7.2% a 10.7% entre 1998 y 2001; esta situación hace pensar que la necesidad de cubrir la incobrabilidad de créditos y los gastos administrativos, hizo que las entidades tuvieran que recurrir a esta vía, ante el descenso ocurrido en los ingresos financieros. Por este hecho, el nivel de tasas de interés activas no pudo constituirse en el factor impulsor del dinamismo de la actividad económica en general o ser capaz de posibilitar la factibilidad de una mayor cantidad de proyectos de inversión, sino, por el contrario, resultó un factor limitativo para muchos agentes, obligando a buscar otras alternativas de financiamiento a través del mercado de valores. Por otro lado, el entorno difícil de la economía hizo que las entidades empezaran a tomar una actitud más cautelosa con sus recursos; en lugar de continuar otorgando créditos, por el alto riesgo que representaba su recuperación, prefirieron mantener inversiones temporarias y permanentes, lo que provocó un crecimiento muy importante de la liquidez, alcanzando un record histórico.

Sistema Bancario Evolución de la cartera y liquidez



Fuente: Anuarios estadísticos SBEP

Un hecho importante para destacar en estos tres años de análisis, corresponde al proceso de venta forzosa al que fue sometido el Banco Boliviano Americano S.A. (BBA). En fecha 14 de mayo de 1999 se produjo la intervención de esta entidad bancaria, después que atravesara por una severa crisis. La amenaza de un colapso, que puso en duda la viabilidad futura del BBA y la estabilidad del sistema bancario, fue superada mediante la aplicación de un mecanismo novedoso que consistió en la intervención del banco para su venta forzosa, por medio de la cual fueron transferidos todos los depósitos al Banco de Crédito en un muy breve periodo de tiempo, evitando así que se vea afectada la confianza de los depositantes en el sistema. Este hecho, inédito en la historia financiera de Bolivia y que surgió como una iniciativa de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, marcó un hito importante en las prácticas que se habían aplicado desde 1928 y que luego dio origen a las modificaciones introducidas a la Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488, a través de la Ley N° 2297.

La venta forzosa del BBA, marcó un hito importante en las prácticas que se habían aplicado desde 1928.

La banca extranjera en Bolivia

Tal como aconteció en otros países de América Latina, la inversión extranjera penetró en la banca de Bolivia durante los años noventa, en parte por la estabilidad macroeconómica⁴⁵, y en parte por la necesidad que tenían las instituciones bancarias extranjeras de generar economías de escala y crecer globalmente⁴⁶.

⁴⁵ Los bancos extranjeros que operan en Bolivia gozan de los mismos derechos y privilegios y se rigen por las mismas leyes, normas y reglamentos aplicados a los bancos nacionales, la Ley N° 1488 de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) de 14 de abril de 1993 lo establece en su artículo 17°.

⁴⁶ Las instituciones globales que se expandieron en la región no fueron solamente las que tenían raíces antiguas en ella, la banca europea y, en particular, la española se mostraron interesadas. Esta última ingresó agresivamente e incursionó con éxito en nuevos segmentos de mercado no desarrollados por la banca local. Básicamente tres entidades financieras –SCH, BBVA y Citigroup– representaban en conjunto el 64% de la participación total de la banca extranjera en América Latina a comienzos de 2002.

Inversión Extranjera: Procesos de adquisición y fusión

Año	Entidad Bancaria Nacional	Inversionista extranjero	Origen Inv. Extranjero	Características de la Operación
1998	BHN Multibanco	Citibank N.A. Sucursal Bolivia (Citigroup)	EE.UU.	Fusión por incorporación. Incorporante BCT. Problemas de solvencia del incorporado.
1998	Banco de La Paz S.A.	Banco de Crédito de Bolivia S.A. (Credicorp)	Perú	Fusión por incorporación. Incorporante BCR. Problemas de solvencia del incorporado.
1998	Banco Santa Cruz	Banco Central Hispanoamericano S.A.	España	Adquisición por parte de BCH del paquete accionario mayoritario.
1999	Banco Boliviano Americano S.A.	Banco de Crédito de Bolivia S.A. (Credicorp)	Perú	Venta de activos y pasivos del BBA a BCR después de ser intervenido por la SBEF.

Fuente: Elaboración propia

Para los gobiernos en la región, el ingreso de la banca extranjera ofrecía la posibilidad de capitalizar el sistema y representaba al mismo tiempo un seguro contra el riesgo sistémico. Se entendía así que estos bancos, por el hecho de contar con una cartera diversificada en distintas regiones y continentes y un fuerte respaldo de capital de la casa matriz respectiva, serían capaces de enfrentar en mejores condiciones que la banca local las crisis futuras o los procesos de contagio, al tiempo que darían mayor seguridad a los depositantes, que recurrirían a ellos en su “huida hacia la calidad” en las épocas de crisis. Además, los avances tecnológicos, tanto en gestión como en manejo de riesgo, eran considerados como elementos importantes para elevar la eficiencia del sistema financiero regional.

Los inversionistas extranjeros ingresaron y aumentaron su participación en el mercado financiero boliviano principalmente por medio de la constitución de nuevas entidades, adquisición de paquetes accionarios y la fusión por incorporación de entidades bancarias locales. En ningún momento, un banco constituido en el extranjero solicitó durante la década de los noventa autorización para la instalación de una sucursal en el país.

Dos nuevas entidades bancarias constituidas en los años noventa se diferenciaron del resto porque

personas jurídicas extranjeras poseían una mayoría o una parte importante del paquete accionario. Estas entidades, Banco Solidario S.A. e Interbanco S.A. fueron constituidas en 1992 y 1995 respectivamente.

Sin embargo, la verdadera expansión de la inversión extranjera en el sector financiero boliviano se dio a través de procesos de adquisición y fusión.

Se pudo observar, que ante todo entidades con raíces antiguas en el país aumentaron su participación en el mercado bancario. El único inversionista extranjero que ingresó al país fue el Banco Central Hispanoamericano (que posteriormente producto de una fusión de su entidad matriz se convirtió en el Banco Santander Central Hispano) que en su momento adquirió el banco más importante del sistema.

Cabe señalar que frente al deterioro que la economía del país sufrió a fines de la década de los años noventa, los inversionistas extranjeros fueron más rigurosos en sus políticas

que los inversionistas nacionales. El Banco Santa Cruz, por ejemplo, no solamente cambió su política de fondeo (apreciable al observar las reducciones que experimentó por el lado del pasivo) e implementó evaluaciones más estrictas al momento de otorgar créditos; sino que cambió de enfoque y concentró su atención en una porción muy selectiva del sector corporativo. A pesar de que en los años recientes, la situación de este banco es saludable, la drástica reducción en sus activos y pasivos (ver cuadro) no facilitó la reactivación del aparato productivo.

Banco Santa Cruz
Impacto de su adquisición
(expresado en millones de dólares americanos)

	Dic.97	Dic.98	Dic.99	Dic.00	Dic.01	Dic.02	Jun.03
Activo	1,098.9	1,357.8	1,335.7	914.9	662.6	521.1	474.0
Pasivo	1,036.4	1,267.0	1,231.5	826.4	571.0	422.5	399.2
Patrimonio	62.5	90.8	104.2	88.5	91.6	98.7	74.8
Cartera total	705.1	971.3	916.1	584.4	398.5	284.3	262.3
Obligaciones con el público	613.6	767.3	860.6	740.0	510.7	385.9	367.7
Resultado de la gestión	10.5	(10.0)	8.2	(23.0)	2.7	6.9	2.9

Fuente: Sistema de Información Financiera SBEF

El resto de los procesos fueron de fusión por incorporación, bancos con problemas de solvencia como BHN Multibanco y Banco de La Paz S.A. fueron adquiridos por el Citibank N.A. Sucursal Bolivia (sucursal de un banco extranjero) y el Banco de Crédito de Bolivia S.A. (banco nacional con participación mayoritaria de accionistas extranjeros).

Finalmente, en cuanto al caso del BBA se debe mencionar que la venta de activos y pasivos de esta entidad al Banco de Crédito, se constituyó en un exitoso proceso de manejo de entidades en crisis, tal como se puede apreciar más adelante cuando se tratan los procesos de liquidación de entidades financieras.

Sobre el impacto de la presencia de inversionistas extranjeros en el sistema bancario puede decirse que si bien los bancos con participación extranjera no difieren mucho de los bancos nacionales en cuanto a eficiencia operacional, son más cautelosos en lo que concierne a evaluación y administración del riesgo. Esto no descarta que hayan ejercido un impacto positivo en el sistema, principalmente mediante la competencia desatada por su ingreso y expansión que estimuló a la banca local a redoblar esfuerzos por desarrollar una gestión de menor costo y mayor rentabilidad.

Recopilación de normas para bancos y entidades financieras

Con el objetivo principal de que tanto el Organismo Supervisor como las propias entidades de intermediación financiera y personas interesadas en general, cuenten con un documento único de consulta que reúna toda la normativa prudencial y de control relativa a la constitución, funcionamiento y operación de las entidades financieras, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras elaboró e implementó la Recopilación de Normas para Bancos y Entidades Financieras.

Dicho documento es el resultado de la revisión y análisis de toda la normativa emitida por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y el Banco Central de Bolivia, entre 1960 y 1998, incluyendo resoluciones, circulares y cartas circulares. Como resultado de tal acción, se efectuó la compilación cronológica y temática de la normativa vigente, en un solo documento que fue presentado al Comité de Normas Financieras de Prudencia - CONFIP, en febrero de 1999, para su observación y análisis, habiendo merecido su total respaldo. Mediante Resolución SB/027/99 de 8 de marzo de 1999, el Superintendente de Bancos y Entidades Financieras, aprobó y emitió la referida Recopilación.

El texto es de fácil uso por su estructura temática y permite al lector no especializado en temas bancarios y financieros, recorrer con facilidad

toda la normativa aplicable a los bancos y entidades financieras, para su correcta aplicación dentro del marco dispuesto por ley.

La parte central del documento corresponde al marco regulatorio, sobre el cual se ha efectuado un ordenamiento temático de las disposiciones, agrupándolas en los 14 títulos que se listan a continuación:

1. Autorizaciones
2. Transparencia de la información
3. Auditores externos
4. Síndico o comisiones fiscalizadoras, auditores internos y peritos valuadores
5. Cartera de créditos
6. Central de información de riesgos
7. Inversiones
8. Obligaciones y garantías
9. Control y supervisión
10. Normas generales
11. Responsabilidad de directores y gerentes
12. Fusión transformación, disolución, liquidación forzosa y regularización de entidades de intermediación financiera
13. Multas y sanciones
14. Otras disposiciones

Por su contenido, el documento se constituye en la lectura básica de todo funcionario bancario o financiero, independientemente de su rango, cargo o jerarquía dentro de las entidades financieras. Su observancia, conocimiento y cumplimiento son obligatorios para todos los funcionarios, bajo la directa responsabilidad de los órganos de dirección de cada una de las entidades de intermediación financiera y de servicios auxiliares.

Finalmente, se debe mencionar que la actualización de este documento es efectuada por la Superintendencia, de manera periódica y permanente, mediante el Sistema de Difusión de Normativa y Consultas, de manera totalmente automática, a partir del año 2001. Con ello, se puso al alcance del personal de las entidades de intermediación financiera y del público en general a través de la página Web, un mecanismo que permite contar con un sistema de consultas ágil, único y oficial, y a su vez permite la difusión propiamente dicha, por medios electrónicos, del marco regulatorio vigente, minimizando el tiempo entre la emisión de una norma y el momento de su conocimiento y aplicación por parte de las entidades del sistema financiero.

Programas iniciales de reactivación económica

A principios del año 2000, para enfrentar la recesión, el gobierno promulgó la Ley N°2064 de Reactivación Económica. Para el sector financiero esta norma instrumentó el “Programa de Reactivación Económica” (PRE), que fundamentalmente establecía la ampliación de plazos del financiamiento bancario al sector productivo y facilidades de reprogramación de cartera de sectores productivos, mediante el canje de bonos emitidos por la Nacional Financiera Boliviana S.A.M. (NAFIBO).

La ley autorizaba a NAFIBO efectuar operaciones bajo la denominación de “Bonos de Reactivación” hasta un monto de 250 millones de dólares americanos. Estos bonos tenían un plazo de 5 a 10 años para entidades bancarias y de hasta 3 años para entidades no bancarias, estaban denominados en dólares americanos, no eran negociables y no tenían rendimiento, además se creaban por anotación en cuenta y podían extinguirse en forma total o parcial, y revertirse automáticamente.

Para acceder al PRE, las entidades de intermediación financiera debían reprogramar los créditos de sus prestatarios del sector productivo que demuestren capacidad de pago y cuyos créditos estén clasificados en las categorías 2, 3 o 4 al 31 de diciembre de 1999. Dicha reprogramación incluía capital y podía incluir intereses devengados no cobrados. En una primera instancia, cada entidad financiera podía ceder cartera a cambio de los Bonos de Reactivación hasta un límite equivalente al 50% del patrimonio contable de la entidad al 31 de diciembre de 1999, este límite podía ampliarse al 75% en una segunda instancia si quedaban Bonos de NAFIBO disponibles.

Con respecto a la cartera cedida, las entidades financieras debían mantener en el balance las provisiones constituidas por los créditos a ser reprogramados, además cuando una cuota de cualquier préstamo reprogramado no se hubiese regularizado dentro los 90 días siguientes a su vencimiento, la totalidad del saldo del crédito se revertía automáticamente al activo de la entidad.

La reprogramación de los créditos de las entidades bancarias se efectuaría por un plazo mínimo de 5 años y hasta un máximo de 10, incluyendo periodos de gracia de hasta 2 años para amortización de capital. En el caso de las entidades no bancarias la reprogramación se efectuaría por un plazo máximo de 3 años, incluyendo periodos de gracia acordes con la capacidad de pago del deudor.

En octubre del 2000 las facilidades de reprogramación de deuda fueron ampliadas mediante la Ley N° 2152 Complementaria y Modificatoria de la Ley de Reactivación Económica. Tanto para entidades bancarias como no bancarias, se estableció que el plazo de los bonos de reactivación sería de hasta 10 años, sin límite inferior. El plazo de la reprogramación de los créditos también cambió y en ambos casos, para entidades bancarias y no bancarias, a un plazo máximo permitido de 10 años. Además, se autorizó a las entidades incluir en el PRE los créditos con calificación 1 al 31 de diciembre de 1999.

Criterios para otorgación de recursos FERE

Productivo, Comercio, Servicios	Consumo
Prestatarios con capacidad de pago y en	
cualquier categoría de riesgo	
FERE: Plazo no menor a 8 años y 2 años de gracia para capital	FERE: Plazo no mayor a 4 años y 1 año de gracia para capital
PROPIOS: Plazo no menor a 4 años y 2 años de gracia para capital	PROPIOS: Plazo no menor a 2 años y 1 año de gracia para capital
intereses corrientes devengados y no pagados	
Acceso FERE: monto reprogramado con recursos propios igual al monto de los recursos aprobados por el FERE	Acceso FERE: monto reprogramado con recursos propios igual al doble de los recursos aprobados por el FERE

Fuente: Elaboración Propia

La reprogramación de deudas mediante el canje de bonos NAFIBO no tuvo los efectos esperados, a fines del año 2000 solamente se había reprogramado cartera por alrededor de 40 millones de dólares americanos en todo el sistema financiero. En la práctica, los “bonos de reactivación” mejoraban la exposición de indicadores financieros pero no inyectaban recursos efectivos a las entidades financieras, lo que hizo inviable la reprogramación.

A medida que transcurría el tiempo y la economía permanecía estancada, en el sector financiero descendía la cartera de créditos, mientras la mora se elevaba. Para revertir esta situación, el 4 de mayo de 2001 se promulgó la Ley 2196 a través de la cual se pusieron en marcha dos programas destinados al sistema financiero nacional: el *Fondo Especial de Reactivación Económica* (FERE) y el *Programa de Fortalecimiento Patrimonial* (PROFOP).

El FERE se creó como un mecanismo para facilitar la reprogramación de créditos en condiciones favorables para las entidades financieras y para los prestatarios, de acuerdo con los flujos de caja de los proyectos. De esa manera se esperaba aliviar la carga financiera de las empresas, liberar recursos para destinarlos a actividades productivas que impulsaran la demanda interna y redujeran la mora bancaria.

Esta ley estableció que todos los recursos obtenidos para este fondo serían administrados por NAFIBO S.A.M. Con garantía del TGN, se autorizó a NAFIBO emitir títulos negociables de deuda, hasta un monto de 250 millones dólares, libres de impuesto. Los recursos obtenidos a través de la colocación de dichos bonos se destinaron a otorgar líneas de financiamiento a las entidades financieras, para efectuar reprogramación de cartera y/o para el manejo de calce y liquidez.

Para cubrir el financiamiento neto del fondo, NAFIBO podía emitir los títulos las veces que sean necesarias, con características y condiciones diferentes en cada una de ellas. Los bonos FERE podían negociarse directamente o a través de la Bolsa Boliviana de Valores y cualquier persona natural o jurídica podía adquirirlos sin restricción. La tasa de interés se establecía en función a las condiciones del mercado en el momento de cada emisión. Además, NAFIBO podía solicitar como garantías a las entidades participantes,

la cartera que tenían reprogramada bajo el esquema del FERE, en relación de 1 a 1. La entidad debía sustituir dichas garantías por otra cartera reprogramada con recursos propios, cuando NAFIBO así lo requiriese.

Las entidades de intermediación financiera que accedieron al FERE reprogramaron los créditos de sus prestatarios de los sectores productivo, servicios, comercio y consumo, que tenían capacidad de pago y cuyos créditos estaban calificados en cualquiera de las categorías de riesgo, al 30 de abril del 2001.

En el decreto 26195 que reglamenta esta ley, la cartera reprogramada se sujetó a las siguientes condiciones:

- a) La entidad de intermediación financiera podía destinar hasta 20% del total de recursos del FERE a la categoría 1 de riesgo y el resto se repartiría, por decisión de la entidad, entre las demás categorías.
- b) La entidad podía emplear hasta un máximo de 40% de los recursos del FERE que se le asignen para reprogramaciones de prestatarios con deudas iguales o superiores a 500 mil dólares.
- c) Cada entidad no podía destinar a un prestatario más de 10% de los recursos del FERE que se le asignen.
- d) La reprogramación a un prestatario o grupo de prestatarios se realizaría por una sola vez.
- e) Declaración jurada del representante legal de la entidad y del deudor sobre la inexistencia de vinculación entre ambos.
- f) Las reprogramaciones de cartera podían incluir los intereses corrientes devengados y no pagados de acuerdo al artículo 800 del Código de Comercio. Los intereses no cobrados que se capitalicen se reconocerían contra ingresos en función al servicio de la deuda.
- g) Las provisiones específicas, ya constituidas por los créditos objeto de reprogramación, no podían ser revertidas ni se podían generar ingresos por las reprogramaciones previstas en el artículo anterior.
- h) Cada crédito reprogramado podía financiarse hasta un máximo de 75% con los recursos del FERE. El resto debía financiarse con recursos propios.
- i) La tasa de interés final para el prestatario respecto a la reprogramación financiada con recursos del FERE sería variable durante la vigencia del préstamo, en función a la tasa de rendimiento promedio ponderado de la emisión de bonos FERE más 3,7 puntos porcentuales. Mientras que para aquella parte financiada con recursos propios, la tasa de interés sería determinada por cada entidad.
- j) Si se produjera transferencia de cartera de una entidad a otra, dicha cartera mejoraría de categoría siempre que la reprogramación correspondiente cumpla con lo previsto en los numerales I.1 y II.2 de la ley 2196.

Adicionalmente, la ley estableció que NAFIBO, con los recursos obtenidos por las emisiones de bonos FERE y de la recuperación del financiamiento otorgado a las entidades, cubriría las obligaciones emergentes de estos bonos. Cuando la diferencia entre las tasas de colocación de los bonos FERE y las tasas de interés establecidas en los contratos de financiamiento con las entidades fuese positiva, los ingresos financiarían los costos y servicios del FERE. En caso de existir remanente, el monto se transferiría al TGN, el cual a su vez, cubriría los faltantes que pudieran darse cuando los ingresos no alcancen para cubrir las obligaciones o cuando la diferencia entre las tasas fuese negativa.

Bajo este programa, NAFIBO otorgó líneas de financiamiento a entidades financieras a plazos no menores a 12 años, las que, junto a recursos propios de estas entidades, permitieron reprogramaciones de créditos a plazos no menores a ocho años en el caso de los sectores productivos, servicios y comercio; y no menores a cuatro años para créditos de consumo.

Al 31 de diciembre de 2002, los resultados del programa mostraron que de los 250 millones de dólares previstos en la ley como recursos disponibles, el sistema financiero utilizó 180.5 millones. En el programa participaron siete entidades bancarias y dos entidades no bancarias que efectuaron 1.092 reprogramaciones correspondientes a otros tantos prestatarios.

Los tres sectores más favorecidos con las reprogramaciones realizadas bajo el FERE fueron: agricultura y ganadería (26.2%); venta al por mayor y menor (22.0%) e industria manufacturera (20.3%). Mientras que los departamentos más favorecidos con estas programaciones fueron: Santa Cruz (62.9%), Cochabamba (16.1%) y La Paz (15.0%).

El FERE permitió un alivio a las unidades productivas que reprogramaron sus obligaciones con entidades de intermediación financiera, pero la situación económica impidió mejores resultados; sin embargo, estas reprogramaciones muestran un ritmo de deterioro de su calidad (en términos de mora) mayor al de la cartera en general.

El Programa de Fortalecimiento Patrimonial (PROFOP) que constituye la otra parte de la Ley 2196, se creó con la finalidad de fortalecer patrimonialmente a las entidades de intermediación financiera, bancarias y no bancarias, mediante el otorgamiento, por una sola vez, de créditos subordinados por parte del Estado para su capitalización, fusión o transformación.

El decreto supremo 26204 reglamentó el PROFOP; en él se instruyó al TGN suscribir un contrato de fideicomiso con NAFIBO y FONDESIF, para la administración de los créditos subordinados otorgados a las entidades bancarias y no bancarias respectivamente. Asimismo, estableció que accederían al crédito subordinado las entidades financieras cuyos estados financieros proforma presentaran como resultado de ajustes, un coeficiente de adecuación patrimonial por debajo del mínimo establecido por Ley; y/o una relación de su cartera en mora, deducidas las provisiones, superior al 50% de su patrimonio. Dichas entidades solicitantes podían acceder a este programa por una sola vez hasta el 31 de diciembre de 2001.

Los créditos subordinados PROFOP tienen las siguientes características y condiciones:

- Plazo de vencimiento: hasta de diez años, con un período de gracia de dos años para capital.
- Tasa de interés del crédito: variable, calculada sobre la base de la tasa de Interés de Referencia (TRe) en moneda extranjera, calculada por el Banco Central de Bolivia, más tres puntos porcentuales.
- Moneda: Los créditos subordinados se concedieron en dólares americanos.
- Amortizaciones de capital: anuales, iguales y sucesivas.
- Amortizaciones de intereses: semestrales.

- Desembolsos: en efectivo y/o en bonos del TGN, de acuerdo a la necesidad de liquidez inmediata de la entidad solicitante.
- En el caso de entidades financieras constituidas como sociedades anónimas, presentación de garantía en acciones ya emitidas y disponibles y las que se vayan a emitir o liberar como consecuencia de la capitalización de utilidades, a valor en libros.
- En caso de intervención para la liquidación o venta forzosa de la entidad, los créditos subordinados tendrían prelación inferior a los pasivos exigibles y antes de los accionistas o asociados, según corresponda.
- El crédito subordinado se otorgaba por una sola vez y en ningún caso podía ser objeto de reprogramación o renovación.

Las entidades de intermediación financiera que accedan al PROFOP, deben sujetarse adicionalmente a las siguientes condiciones y requisitos de administración:

- a) La junta de accionistas u órgano equivalente de la entidad designará o ratificará total o parcialmente a su directorio, contando con la no objeción de la SBEF.
- b) El gerente general, los principales ejecutivos, el auditor interno y los responsables de las áreas de control serán designados o ratificados por el nuevo directorio, contando con la no objeción de la SBEF.
- c) Implementación de una estructura independiente de las áreas de control respecto de las áreas operativas, cuando corresponda.
- d) Ejecución de un plan de fortalecimiento de la administración de riesgos que considere una estructura administrativa de los procesos de evaluación y calificación de riesgos, acordes con la normativa vigente, cuando corresponda.
- e) Ejecución de un plan de fortalecimiento de los sistemas de

control interno, finanzas y sistemas de información acorde con el Plan de Fortalecimiento Institucional presentado por la entidad de intermediación financiera, cuando corresponda.

- f) Ejecución de un plan de conversión de activos improductivos, cuando corresponda.

Al acceder al PROFOP, las entidades de intermediación financiera no pueden repartir dividendos o excedentes, hasta la cancelación total del crédito subordinado. En casos de fusión, compraventa o capitalización por terceros, podrían distribuirlos siempre y cuando la entidad de intermediación financiera cumpliera con la relación promedio anual entre provisiones y cartera en mora mayor al 50%.

Aunque inicialmente se destinaron 80 millones de dólares americanos a este programa, posteriormente se amplió el monto a 120 millones. Al 31 de diciembre de 2002 el PROFOP desembolsó 62 millones de dólares americanos, de los cuales 48 millones de dólares correspondieron a entidades bancarias.



Fuente: Elaboración Propia

Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera: modificaciones introducidas a la Ley de Bancos y Entidades Financieras

El 20 de diciembre de 2001 se promulgó la Ley N° 2297, de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera. Dicha Ley, en su Título II, contiene varias modificaciones a la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) con medidas prudenciales necesarias para fortalecer la solvencia, solidez y seguridad del sistema financiero y promover un manejo prudente de las entidades, en beneficio de los ahorristas. Precisamente por ello, se establece un propósito para la LBEF, es decir para la regulación de la intermediación financiera: *Precautelar el orden financiero nacional y promover un sistema financiero sólido, confiable y competitivo.*

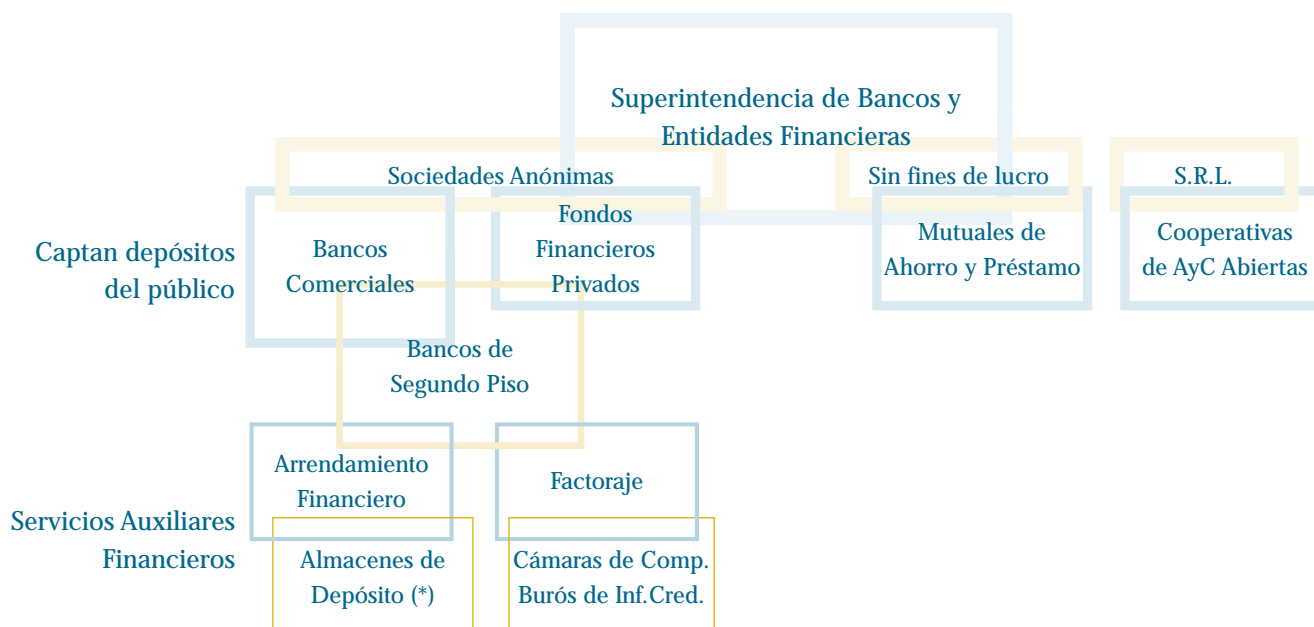
Asimismo, se establece de manera explícita que la LBEF es de aplicación preferente frente a cualquier otra disposición legal, en todo lo que regula, es decir, en todo lo que toca a la intermediación financiera (entidades bancarias y no bancarias) y a los servicios auxiliares financieros.

Esta nueva reforma del marco legal prudencial aplicable al sistema de intermediación financiera, profundiza la iniciada en 1993, cuando se modernizó la legislación bancaria boliviana después de 65 años y que

continuó con la promulgación de distintas leyes que modifican la Ley 1488, entre las que se puede citar la Ley del Banco Central de Bolivia (1995), Ley de Pensiones (1996), Ley de Propiedad y Crédito Popular (1998), Ley Modificatoria de Disposiciones Legales del Sistema Financiero (1999), Ley de Reactivación Económica (2000) y la Ley del Fondo Especial de Reactivación Económica y Fortalecimiento de Entidades de Intermediación Financiera (2001). Como se puede observar, la legislación bancaria se encontraba dispersa en distintos cuerpos legales, lo que de alguna manera complicaba su entendimiento y aplicación. Para solucionar este problema, la Ley 2297 dispone la incorporación al texto original de la LBEF de todas las modificaciones posteriores en un solo Texto Ordenado.

Para tratar de elaborar un resumen analítico sobre las modificaciones más importantes a la LBEF, se debe comenzar indicando que abarcan a todos los aspectos relacionados con la vida de una entidad de intermediación financiera. Para ello hay que comenzar con la entrada al mercado de una nueva institución, es decir, el primer contacto del supervisor con los fundadores o inversionistas de una entidad que pretende captar recursos del público. Y se debe concluir con lo referido a enfrentar problemas de crisis financiera en una entidad, es decir, la salida ordenada y expedita de una entidad que ha dejado de cumplir con los requerimientos legales para continuar operando en el mercado. Algún supervisor muy experimentado decía con absoluta razón que el Estado debe en lo posible hacer difícil el ingreso de una nueva entidad al mercado y hacer fácil la salida, en aras de la protección al depositante y al fortalecimiento de la disciplina y profesionalidad con la que se deben administrar los distintos riesgos inherentes a la actividad diaria de todo intermediario financiero. A continuación, y sin pretender abarcar todos los aspectos de la reforma, se tratan algunos de los más importantes:

Sistema de Intermediación Financiera en Bolivia



Fuente: Elaboración Propia

Ambito de aplicación de la Ley.

Este es un aspecto que se debe resaltar, puesto que define, con mayor precisión, el ámbito de su aplicación y, por tanto, de la supervisión que ejerce la SBEF, la que se abocará a regular y fiscalizar a las entidades que captan recursos del público en calidad de depósitos y las que prestan servicios auxiliares financieros.

En consecuencia, el sistema de intermediación financiera, a partir de la gestión 2002, presenta una estructura por niveles y por tipo de sociedad. En un primer nivel están las entidades que captan recursos del público, en un segundo nivel quedarían los bancos de segundo piso, es decir, aquellos que no tienen relación directa con el público y que prestan recursos a las entidades de intermediación financiera del primer nivel. Finalmente, en un tercer nivel, se ubican las empresas de servicios financieros.

Por tipo de sociedad, se puede observar que predominan las sociedades anónimas; la vigencia de entidades sin fines de lucro, en el caso de las mutuales de ahorro y préstamo; y sociedades de responsabilidad limitada, en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito abiertas.

Constitución de nuevas entidades.

Para obtener la autorización de constitución, la ley dispone que los fundadores de una entidad financiera deben presentar a la SBEF una serie de requisitos para que la autoridad tenga los elementos necesarios y suficientes para efectuar una evaluación completa sobre la idoneidad moral y económica de quienes se disponen a ingresar al mercado.

Para lograr este cometido, y facilitar la tarea del evaluador, la ley incluye entre los requisitos la autorización individual de los fundadores para ser evaluados en cualquier momento, ante cualquier autoridad o institución pública o privada, nacional o extranjera. Asimismo, se ha previsto que junto con los antecedentes de los fundadores de una nueva entidad, se acompañe la nómina prevista de los administradores, indicando profesión,

antecedentes y experiencia en el sistema financiero. Esto, con el fin de poner en relieve la importancia que la Superintendencia debe darle a la propiedad y a la futura administración de la entidad. En este sentido, se dispone una evaluación conjunta de ambos aspectos, antes de otorgar el permiso para la constitución de una nueva entidad.

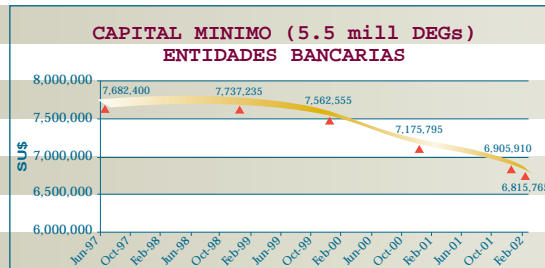
Aumentos de capital y capital mínimo.

La LBEF establece que los aportes de capital sólo podrán hacerse en efectivo. Con el objeto de lograr una mayor transparencia, esta disposición ha sido complementada con la siguiente:

“En el caso de aumentos de capital con aportes de nuevos o antiguos accionistas, se deberá acompañar declaraciones juradas de los aportantes, identificando el origen de los recursos y autorización individual para ser evaluados en cualquier momento y ante cualquier autoridad o institución pública o privada, nacional o extranjera.”

Capital Mínimo

La SBEF (CONFIP), podrá elevar el capital mínimo de las entidades, sin que éste sea mayor al promedio (Dic/2001 = 32 US\$ mill.)



Fuente: Tabla de Cotizaciones BCB

También dispone que toda persona que llegue a poseer 5% ó más del capital de un banco debe cumplir los requisitos de solvencia e idoneidad de un fundador, establecidos en la LBEF.

En materia de la fijación de capitales mínimos, la ley le devuelve a la SBEF la facultad de elevar los montos establecidos para la creación y funcionamiento de entidades de intermediación financiera, sin que éstos sean superiores al promedio del sistema. Cabe recordar que esta facultad la tenía el directorio del Banco Central de Bolivia, cuya última disposición al respecto estableció el monto de 5.5 millones de Derechos Especiales de Giro (DEGs) como capital mínimo de un banco. Como se puede observar en el cuadro, este monto ha venido depreciándose de manera importante con relación al dólar americano y por ello debería revisarse dicho monto.

Responsabilidad y Sanciones.

Este es un tema que la ley trata de manera preponderante, a distintos niveles, es decir establece responsabilidad para todos los actores relacionados con la propiedad y gestión de una entidad financiera, como los accionistas, directores y principales ejecutivos y para quienes ejercen el control interno en la propia entidad, como los auditores internos y síndicos. La ley también establece responsabilidades para quienes emiten opiniones sobre las entidades financieras, como auditores externos, calificadores y peritos valuadores.

Entre las principales responsabilidades y sanciones están:

- Los directores, consejeros de administración y de vigilancia, síndicos, fiscalizadores internos, inspectores de vigilancia y administradores, son civil y penalmente responsables cuando, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, causen daño o perjuicio a la entidad, a los accionistas o a terceras personas.
- Los accionistas, socios, directores, gerentes o administradores de una entidad de intermediación financiera que a sabiendas autoricen el pago de dividendos o de excedentes en contravención a las disposiciones de la ley, serán individual y solidariamente responsables de dicho pago y restituirán a la entidad de su propio peculio el monto de tales dividendos ilegalmente distribuidos.

- El director, síndico, administrador, gerente, apoderado o empleado administrador o miembro del consejo de administración de una entidad de intermediación financiera, que con conocimiento ejecute o permita que se realicen operaciones prohibidas o no autorizadas por la ley, que infrinjan las disposiciones especiales que regulan a las entidades de intermediación financiera, serán solidaria e ilimitadamente responsables frente a la entidad, conforme lo señalan los artículos 321º, 322º, 323º y 327º del Código de Comercio, sin perjuicio que, en caso de dolo, la Superintendencia eleve obrados al Ministerio Público para que promueva la acción penal conforme a lo previsto en el artículo 124º de la Constitución Política del Estado.
- La responsabilidad de quienes ejercen las funciones de control y fiscalización interna es absoluta en términos jurídicos. Además deberán vigilar el cumplimiento, aplicación y difusión de la ley, sus normas reglamentarias y de las disposiciones de la SBEF.
- Sanción para auditores internos y externos, calificadores de riesgo, peritos tasadores y evaluadores de entidades financieras que en cumplimiento de sus funciones lleven a tomar acciones erróneas y no oportunas a la SBEF, al BCB y a la Superintendencia de

Pensiones, Valores y Seguros (SPVS). Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que hubiera lugar.

- Suspensión de las actividades de directores, síndicos, gerentes, administradores y apoderados generales. La suspensión puede ser temporal o permanente. En el primer caso deberá estar respaldada por resolución expresa de la Superintendencia debidamente fundamentada. En el segundo caso, se aplicará cuando exista resolución o auto judicial ejecutoriado; el o los sancionados permanecerán suspendidos de sus actividades, durante la sustanciación de los recursos que les franquea la ley contra el fallo de suspensión.
- Inhabilitación temporal o permanente de directores, síndicos, gerentes, administradores, apoderados generales y empleados para desempeñar cualquier función en el sistema financiero.
- Inhabilitación temporal o permanente de accionistas que hubieran contribuido al deterioro de la entidad de intermediación financiera para desempeñar cualquier función en el sistema financiero.

Asimismo, la ley establece responsabilidades para el supervisor que en el ejercicio de sus funciones y atribuciones deba dictaminar actos

de directores, síndicos y gerentes. Además, los actuados e informes de la SBEF son prueba para el resarcimiento de los daños civiles causados. En caso de existir indicios de la comisión de delito, la SBEF deberá pasar obrados al Ministerio Público para la investigación del delito y promover la acción penal si correspondiese.

La importancia del control interno.

La ley establece que toda entidad de intermediación financiera debe contar con unidades de auditoría interna y Órganos Internos de Control (OIC). Las unidades de auditoría interna serán designadas por el directorio u órgano equivalente. Los OIC son elegidos por las Juntas de Accionistas o Asambleas de Socios, los cuales:

- En las sociedades anónimas, se denominarán síndicos, con las atribuciones que establece el Código de Comercio y las obligaciones determinadas por la LBEF.
- En las CACs que se hallan bajo el ámbito de aplicación de la ley, el órgano de control es el Consejo de Vigilancia, que delegará a no más de dos (2) de sus miembros, denominados Inspectores de Vigilancia, facultados para la vigilancia permanente de la entidad, con las atribuciones de los síndicos de las sociedades anónimas, en lo conducente. Los inspectores de vigilancia, como los delegados del Consejo de Vigilancia, responderán ante esta instancia y ésta ante la Asamblea General de Socios.
- En las asociaciones mutuales de ahorro y préstamo, se denominarán Fiscalizadores Internos, no pudiendo nombrarse a más de dos (2) asociados para tal efecto, con facultades para la vigilancia permanente de la entidad, con las atribuciones de los síndicos de las sociedades anónimas, en lo que corresponda. Los fiscalizadores internos responderán ante el directorio y

ante la asamblea general de asociados.

Debido a la responsabilidad que da la ley a estos funcionarios, es necesario que éstos sean profesionales de reconocida capacidad y experiencia en el sistema financiero. Es obligación de los síndicos, inspectores de vigilancia y fiscalizadores internos, advertir por escrito a los accionistas, socios y asociados, sobre el incumplimiento de las normas y disposiciones legales por parte de los directores y administradores de la entidad de intermediación financiera y de servicios auxiliares financieros, con comunicación a la Superintendencia.

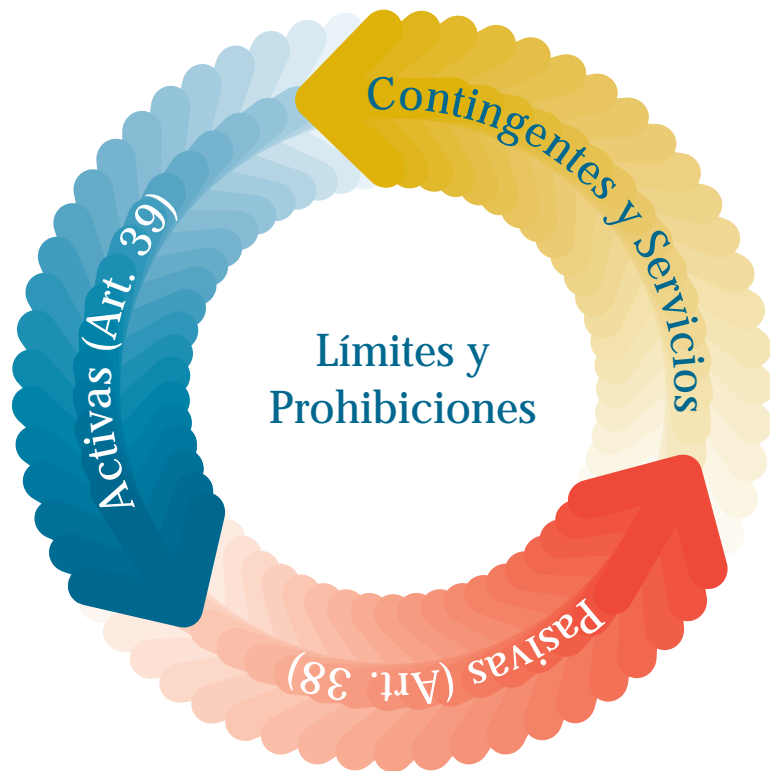
La ley manda que quienes ejercen las funciones de control y fiscalización interna, no sólo deben realizar funciones relacionadas con la fiscalización de los aspectos contables, sino también vigilar el cumplimiento, aplicación y difusión de la ley, sus normas reglamentarias y de las disposiciones de la Superintendencia, en todos los niveles de decisión y gobierno de la entidad.

El Marco Operacional de las entidades.

La LBEF, en sus artículos 38° y 39°, establece el marco operacional al que deben sujetarse los bancos y demás instituciones financieras no bancarias. Esto quiere decir que los bancos sólo pueden realizar las operaciones que la ley, de manera expresa, define y autoriza a través de una “lista positiva” de operaciones pasivas, activas, contingentes y de servicios. Asimismo, la ley establece de manera expresa las limitaciones y prohibiciones, en el marco de las operaciones permitidas.

Operaciones Permitidas

(Los bancos tienen capacidad jurídica limitada)



Fuente: Elaboración Propia

Cuando nos referimos a la capacidad jurídica limitada es bueno recordar una definición ampliamente aceptada: “Los bancos tienen una capacidad jurídica limitada en los modernos sistemas regulatorios (es decir en los modernos regímenes de intervención administrativa del Estado en materia bancaria). Eso significa que sólo pueden hacer lo que la ley establece y les permite hacer. Los bancos no son, pues, a diferencia de otras sociedades anónimas, entidades con capacidad jurídica ilimitada. Los bancos en principio tienen licencia sólo para hacer banca, y aunque parezca una tautología, banca es lo que la ley les permite expresamente hacer a los bancos. De tal forma, si los bancos se dedican a hacer otras cosas de lo que la licencia bancaria les habilita, entonces el negocio jurídico es nulo de pleno derecho por falta de capacidad jurídica en una de las partes intervinientes: el banco.

La única forma de “ampliar” la licencia bancaria, permitiendo a los bancos realizar otras operaciones activas, contingentes y de servicios, está prevista en el numeral 25 del artículo 39 de la ley 1488, cuando dispone que los bancos podrán efectuar las operaciones que les autorice la Superintendencia de Bancos, siempre que no contravengan las leyes y disposiciones legales de la República”⁴⁷

En este entendido, la Ley amplió el marco operacional permitiendo las siguientes nuevas operaciones para los bancos:

- Otorgar garantías a primer requerimiento.
- Actuar como agente originador en procesos de titularización.
- Invertir en el capital de sociedades de titularización.
- Invertir en el capital de bancos de segundo piso y de AFPs.

Cabe mencionar que la modificación elimina las operaciones de arrendamiento financiero. Es decir, que los bancos ya no pueden celebrar este tipo de contratos al interior del banco, sino necesariamente a través de una sociedad filial especializada.

En el caso de las entidades financieras no bancarias, la ley dispone que éstas pueden efectuar un conjunto de nuevas operaciones que les estaban restringidas.

⁴⁷ José Antonio Alepuz, abogado español experto en “derecho financiero” y miembro del staff del Banco Mundial, quien ha participado activamente en las propuestas de reforma de leyes bolivianas y conoce profundamente el entorno legal del país. Su enfoque es sumamente ilustrativo para entender esa “capacidad jurídica limitada” que tienen los bancos.

Nuevas Operaciones Permitidas para entidades financieras no bancarias

Operaciones Pasivas	CACs	MAPs	FFPs.
Emitir bonos	X	X	X
Emitir cheques de viajero			X
Emitir tarjetas de crédito		X	X
Contratos a futuro compra venta M.E.			X
Operaciones Activas	CACs	MAPs	FFPs.
Originador en procesos de Titulación	X	X	X
Realizar giros y órdenes de pago en el país		X	X
Giros y transferencias al exterior, manteniendo saldos en corresponsales			X
Operar con tarjetas de crédito		X	X
Reportos y factoraje			X
Invertir en Bancos de 2do. Piso			X
Invertir en Cias. de Leasing y AFPs.			X

Fuente: Elaboración Propia

Capital primario

	BANCOS Y FFPs	CACs	MAPs
+	Capital Pagado	Aportes de los socios	Aportaciones recibidas (20.12.01)
+	Reservas Legales	Fondos de reservas	Fondos de reservas
+	Otras reservas no distribuibles		
+	Aportes irrevocables	Donaciones recibidas de	Donaciones recibidas de libre
+	pendientes de capitalización	libre disposición	disposición
=	CAPITAL PRIMARIO		
-	Deficit de provisiones de activos		
-	Deficit de provisiones de pasivos		
-	Gastos no registrados como tales		
-	Productos financieros por cobrar no castigados correspondientes a créditos vencidos por más de 90 días y de créditos calificados en las categorías deficiente, dudoso y perdido		
-	Ingresos indebidamente registrados como tales		
-	Perdidas acumuladas y pérdidas de la gestión		
=	CAPITAL PRIMARIO DESPUES DE AJUSTES		

Fuente: Elaboración Propia

Capital secundario

+	OBLIGACIONES SUBORDINADAS (s/cond)
	PREVISIONES GENERICAS VOLUNTARIAS
+	PARA CUBRIR PERDIDAS FUTURAS AUN NO IDENTIFICADAS (2%)
=	CAPITAL SECUNDARIO
+	AJUSTE POR PARTICIPACION EN ENTIDADES FINANCIERAS Y AFINES
=	CAPITAL SECUNDARIO DESPUES DE AJUSTES

Fuente: Elaboración Propia

Suficiencia Patrimonial, Ponderación de Activos y Cálculo del Patrimonio Neto.

Uno de los cambios más significativos es, sin duda, el relacionado a la suficiencia patrimonial de las entidades. No se modifica el coeficiente de adecuación patrimonial (CAP), el que debe ser siempre mayor al 10% de los activos ponderados por riesgo, pero se introducen las modificaciones siguientes:

- Los activos que ponderan 50% serán exclusivamente créditos hipotecarios de vivienda;
- La suficiencia patrimonial no sólo se basa en el riesgo crediticio de los activos, sino que se amplía a riesgos de mercado y riesgos de descalce entre activos y pasivos por concepto de plazos y tasas de interés;
- La forma cómo se debe computar el patrimonio neto a los fines de determinar la solvencia de una entidad. El patrimonio neto surge de la suma del capital primario y del capital secundario, deducidos los ajustes determinados por la Superintendencia y los auditores externos. Para ello la ley establece los componentes, tanto del capital primario como del capital secundario, estableciendo que en ningún caso, el capital secundario total podrá exceder el 100% del capital primario.

Adicionalmente, las modificaciones a la LBEF contemplan la adopción de un régimen de alerta temprana para la resolución de problemas que puedan presentarse en una entidad financiera, a objeto que los problemas sean solucionados por los propios accionistas mediante un Plan de Regularización y, cuando ello no es posible, con la adopción de medidas extraordinarias por parte del Estado para disponer la intervención de la entidad, aplicando mecanismos de solución precautelando los intereses de los depositantes. Para apoyar los procedimientos de intervención, la Ley crea el Fondo de Reestructuración Financiera (FRF), el que se constituye mediante aportes de la propia industria, mitigando el riesgo moral de los banqueros.

Proceso de regularización

La ley perfecciona el mecanismo de solución de crisis financieras, producto de quiebras o insolvencias individuales, lo que permitirá en los hechos cubrir una mayor cantidad de depósitos y depositantes al transferir activos y pasivos de la entidad intervenida a otros bancos o entidades, de manera análoga a la experiencia de “venta forzosa” del BBA en 1999. Para Ello, promueve una acción oportuna del supervisor, al disponer mecanismos de acción oportuna por parte de la SBEF a objeto de impedir un deterioro mayor en aquellas entidades con problemas de solvencia, en una clara protección de los depositantes y del propio FRF.

Así, una entidad de intermediación financiera será sometida a un proceso de regularización cuando incurra en una o más de las siguientes situaciones:

- a) Reducción de su capital primario entre el 30% y el 50% dentro de un período de doce meses.
- b) Su coeficiente de adecuación patrimonial sea menor al requerido por ley.
- c) Deficiencias de encaje legal mayores al 1% del requerido por dos períodos consecutivos o cuatro discontinuos dentro de un año.
- d) Cuando la relación de activos de primera calidad respecto al total de depósitos recibidos por la entidad sea inferior a la cifra determinada por el CONFIP, de un rango de 0,8 a 1,2.
- e) Incumplimiento de manera reiterada de las instrucciones y órdenes escritas de la SBEF.
- f) Presentación de información falsa o documentación fraudulenta, debidamente fundamentada.
- g) Existencia de prácticas de gestión que pongan en grave peligro los depósitos del público, la situación de liquidez y solvencia de la entidad.

Cuando la entidad de intermediación financiera incurra en cualquiera de las causales anteriormente mencionadas, su directorio u órgano equivalente deberá reportarlo inmediatamente a la SBEF. Cuando sea la SBEF la que determine la ocurrencia de cualquiera de estas causales, impondrá sanciones y notificará el inicio del proceso de regularización obligatoria.

El directorio u órgano equivalente deberá presentar un “plan de regularización” en un plazo no mayor a diez días hábiles a la fecha de reporte o notificación, el que debe contemplar la regularización de las situaciones que lo motivaron. El periodo de regularización no podrá ser mayor a tres meses. La no presentación o rechazo de este plan será causal de intervención. Durante la vigencia del plan de regularización,

la entidad de intermediación financiera no podrá distribuir dividendos o excedentes.

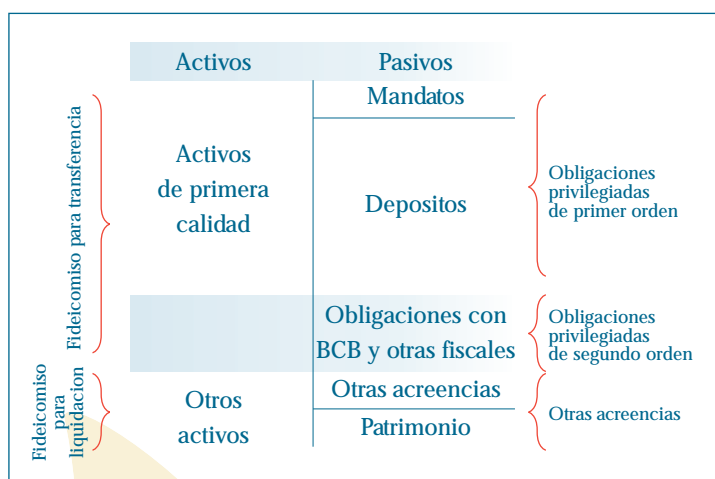
El plan de regularización deberá contener las medidas necesarias para superar los hechos que motivaron el proceso de regularización, entre las que principalmente la ley cita:

- Absorción de pérdidas contra cuentas patrimoniales.
- Reposición de capital.
- Reposición de los fondos de encaje legal.
- Restitución inmediata de los recursos del Estado.
- Aplicación de un programa para la venta de activos improductivos.
- Plan de reducción de gastos administrativos.
- Remoción de directores, administradores y órganos equivalentes de control.
- Programa de venta, fusión o ampliación de capital.
- Depósito en el Banco Central de Bolivia de todo incremento de captaciones o recursos provenientes de recuperación de activos.
- Suspensión de operaciones activas, contingentes y de servicios auxiliares.
- Realización de auditorías externas especiales.
- Aplicación de un programa de reestructuración de pasivos.
- Aplicación de un programa de recuperación de la cartera de créditos.

La presentación del plan de regularización deberá realizarse juntamente con:

- La declaración jurada conjunta de los directores y principales ejecutivos de la entidad sobre la veracidad de los estados financieros y la inexistencia de otros hechos que afecten negativamente el patrimonio de la entidad.
- El compromiso de los directores y representantes legales de ejecutar el plan presentado.
- El informe de los órganos de control a la SBEF sobre la situación de la entidad.

Proceso de solución



Fuente: Elaboración Propia

El nuevo proceso de solución está concebido para proteger los depósitos del público.

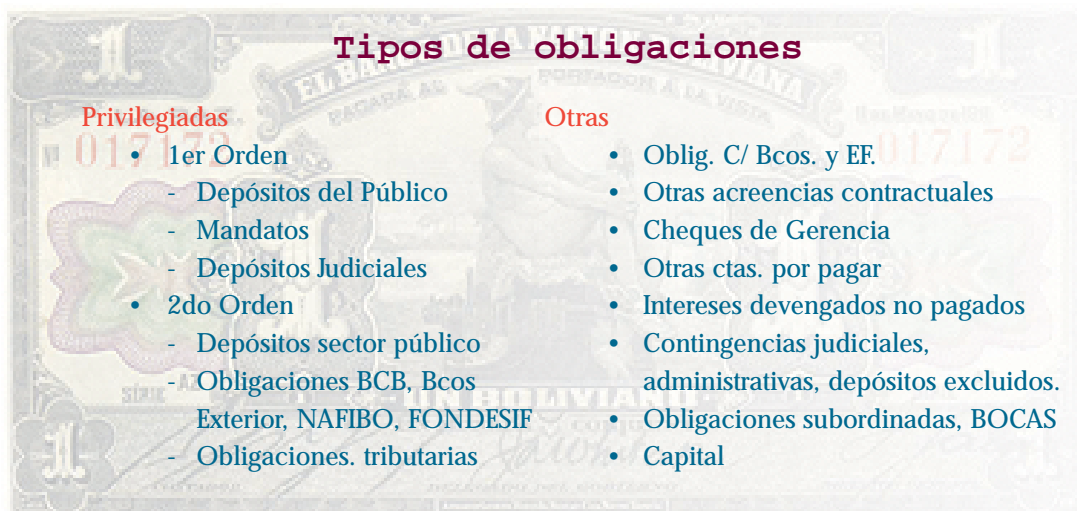
- El acta de la junta o asamblea extraordinaria de accionistas o socios que aprobó el plan y los ajustes a los estados financieros.

Intervención de entidades financieras

Los artículos 120° al 123° de la LBEF modificada por la ley 2297 establecen los procedimientos para la intervención de una entidad financiera que ha incurrido en las siguientes causales:

- Incumplimiento en el pago de una o más obligaciones líquidas y exigibles.
- Pérdida mayor o igual al 50% del capital primario.
- Insuficiencia mayor al 50% del nivel del coeficiente de adecuación patrimonial.
- La no presentación o rechazo del plan de regularización.
- Si durante la ejecución del plan de regularización, la entidad realizara operaciones que evidentemente lo hagan inviable.
- Si al vencimiento del plazo del plan de regularización, no se hubiesen subsanado los hechos que lo motivaron.

En tales casos, la SBEF dispondrá la intervención de la entidad y designará a un Intendente Interventor con el objeto de aplicar el procedimiento de solución o la liquidación forzosa judicial.



Fuente: Elaboración Propia

Procedimiento de solución

Los artículos 124° al 132° de la LBEF modificada por la ley N° 2297 se refieren a dicho procedimiento de solución, el cual consiste en transferir total o parcialmente los activos y pasivos de la entidad intervenida a otra entidad financiera.

El procedimiento de solución consiste en transferir total o parcialmente los activos y pasivos de la entidad intervenida a otra entidad. Para ello la SBEF debe:

- Excluir las obligaciones privilegiadas de primer y segundo orden registradas en los estados financieros de la entidad intervenida.
- Excluir los activos de la entidad intervenida por un importe equivalente a las obligaciones privilegiadas de primer y segundo orden.
- Instruir al intendente interventor para que formalice la transferencia de las obligaciones privilegiadas de primer orden a favor de entidades financieras, las que recibirán a cambio los activos referidos en el inciso anterior y/o participaciones de primer orden en el fideicomiso.
- Instruir al intendente interventor para que formalice la transferencia de los activos señalados en el inciso b) a favor de entidades financieras o de un fideicomiso.

Para facilitar a las entidades adquirentes la absorción del impacto que suponga la adquisición de activos

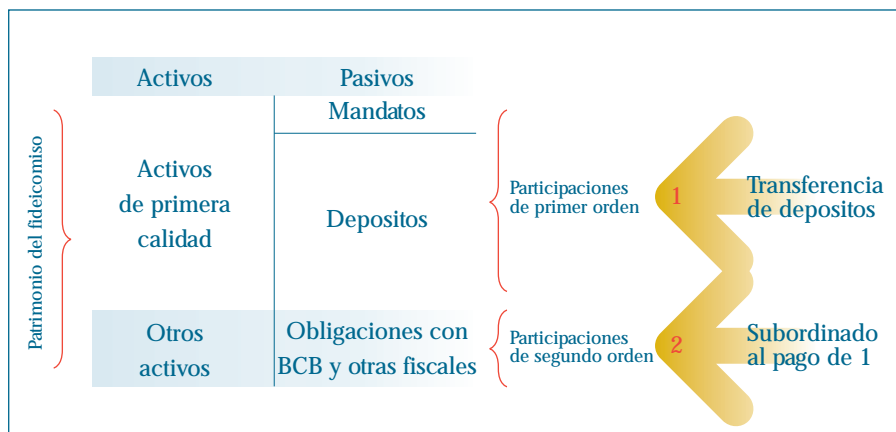
y la asunción de pasivos y a efectos del cálculo del coeficiente de adecuación patrimonial de las entidades adquirentes y de la entidad administradora del fideicomiso, la SBEF puede establecer cronogramas de adecuación y menores coeficientes de ponderación de riesgo para las participaciones en el fideicomiso, los activos transferidos y el fideicomiso. Asimismo, el BCB puede flexibilizar su política de encaje legal y facilitar ventanillas de liquidez respecto a estas entidades.

Para efectos del procedimiento de solución, sin que implique un orden de prelación entre las de su rango, las obligaciones registradas en los estados financieros de la entidad intervenida, se dividen en dos grupos: privilegiadas y otras.

Cuando en un proceso de solución no sea posible efectuar una transferencia directa de activos y pasivos a otra entidad en funcionamiento, la ley prevé que se conforme un fideicomiso. La entidad en funcionamiento recibiría los depósitos de la entidad intervenida, y en su activo, en lugar de incorporar directamente créditos u otros activos de la entidad intervenida, recibiría *Participaciones de Primer Orden* en el fideicomiso. Se debe entender que en este caso, la cartera de créditos de la entidad intervenida sería administrada por otra entidad financiera bajo la figura del fideicomiso y las recuperaciones de dicha cartera servirán para “recomprar”, primero, las *Participaciones de Primer Orden*.

Con el propósito de apoyar el procedimiento de solución y a requerimiento de la SBEF, las entidades públicas titulares de obligaciones privilegiadas de segundo orden asumirían participaciones de segundo orden en el fideicomiso, por lo que el importe de los activos del fideicomiso se incrementará por el valor de estas participaciones.

Estructura del Fideicomiso de obligaciones privilegiadas



Fuente: Elaboración Propia

Fondo de Reestructuración Financiera (FRF)

Los recursos de este fondo, creado para apoyar los procedimientos de solución, están constituidos por aportes obligatorios de las entidades de intermediación financiera y serán empleados únicamente en procesos de solución.

El FRF contará con un directorio integrado por tres personas respetables, las que no percibirán remuneración por parte del FRF. Uno de ellos será designado por el directorio del Banco Central de Bolivia, con derecho a veto, el segundo será un representante de los bancos, y el tercero, de las entidades financieras no bancarias. La función básica de este directorio será velar por la buena administración de los recursos del FRF, a cargo del BCB.

Los aportes al FRF se calcularán sobre el total de los depósitos del público registrados en los estados financieros de las entidades. El Banco Central administrará o invertirá los recursos del FRF, cuyo rendimiento, una vez deducida la comisión que perciba el BCB en su calidad de administrador, se destinará a capitalizar el FRF.

Los débitos a las entidades y el correspondiente abono a la cuenta del FRF se efectuarán el día 15 de los meses de enero, abril, julio y octubre de cada año. Cabe

mencionar que el primer aporte fue debitado a las entidades el 15 de abril de 2002, el mismo que alcanzó a una suma total del primer aporte trimestral a 589 mil dólares.

Al finalizar el 2002, un reporte del BCB da cuenta que los recursos del FRF alcanzan a 2,16 millones de dólares americanos. Este monto equivale al 0.063% de los depósitos al último trimestre de 2002.

Debido a que el FRF necesitará un tiempo prudencial para capitalizarse, hasta el 1ro. de enero de 2005, los mecanismos de apoyo a cargo del FRF serán realizados por el Banco Central por cuenta del TGN cuya contribución total no podrá exceder del 50% de las obligaciones privilegiadas de la entidad intervenida. A partir de esta fecha, la contribución total del FRF no podrá exceder del 30% de las obligaciones privilegiadas de la entidad.

Liquidación forzosa judicial

Cuando no sea posible la aplicación de un proceso de solución o cuando éste ha concluido, los activos y pasivos totales o remanentes deben pasar a la liquidación forzosa judicial, conforme se establece en los artículos 133° al 140° de la Ley de Bancos y Entidades Financieras. La SBEF debe solicitar al juez de partido la liquidación forzosa judicial, adjuntando la resolución de intervención y de revocatoria de licencia de funcionamiento.

El intendente interventor transferirá la totalidad de los activos remanentes en el balance de la entidad a un segundo fideicomiso para la liquidación forzosa judicial.

Liquidación forzosa judicial



Fuente: Elaboración Propia

El fiduciario es responsable de la administración de los activos y de pagar a los beneficiarios. Éste notificará públicamente a todos los que tengan en su poder bienes o valores de la entidad intervenida para su devolución en un plazo no mayor a 30 días calendario; y en caso de no llevarse a cabo esta devolución, el fiduciario deberá informar al juez de partido de tal situación.

Asimismo el fiduciario notificará públicamente para que todo propietario de bienes o valores dejados en custodia, cajas de seguridad, fideicomisos, valores en cobranza y otros, retire sus bienes dentro de los 30 días calendario a partir de la notificación .

Una vez concluida la entrega de los activos al fiduciario, el intendente interventor remitirá el listado de las acreencias pendientes de pago conforme a los estados financieros a la fecha de intervención de la entidad y el contrato de fideicomiso al juez de partido, quien será responsable de hacer cumplir el contrato de fideicomiso y no tendrá facultades para modificar los términos y alcances de dicho contrato.

A partir de este momento, cesan todas las facultades y atribuciones de la SBEF y del intendente interventor sobre esos activos, así como respecto al contrato de fideicomiso.

El juez de partido, en el plazo de 5 días hábiles de recibida la lista de acreencias pendientes de pago, dictará la resolución de prelaciones, la misma que deberá sujetarse al orden establecido en la LBEF.

El juez de partido dentro de las 24 horas siguientes de ejecutoriada la resolución de prelaciones, instruirá al fiduciario para que pague a los beneficiarios del fideicomiso. Para los efectos del pago de acreencias, el valor de cada activo del fideicomiso será el resultado de multiplicar el valor nominal del activo por la relación del total de las acreencias sobre el valor nominal del total de los activos del fideicomiso. Si el valor nominal del total de los activos del fideicomiso fuera menor al total de las acreencias, el valor de cada activo corresponderá a su valor nominal.

En el plazo de 5 días, los beneficiarios acreditarán un apoderado notarial ante el fiduciario. Dicho apoderado, dentro del plazo de 15 días, procederá a seleccionar y recibir del fiduciario los activos del fideicomiso por el monto correspondiente. En caso de que los beneficiarios no acrediten a su apoderado notarial o éste no ejerza sus derechos, los beneficiarios perderán su grado y pasarán automáticamente al último nivel de la resolución de prelaciones.

Si los activos fueran insuficientes para pagar el total de las acreencias, el juez de partido abrirá un término de prueba de 60 días para establecer si la administración de la entidad intervenida fue fraudulenta. Los acreedores que no fueran satisfechos íntegramente con los activos del fideicomiso, conservarán la facultad de ejercer acciones judiciales en

forma personal por el importe no pagado de sus acreencias.

Una vez concluido el procedimiento, el fiduciario debe presentar un informe final con dictamen de auditoría externa de actividades al juez de partido que dictó la resolución de prelaciones. Si aún quedaran activos en el fideicomiso, el juez de partido dispondrá la entrega de éstos a favor de los accionistas o socios de la entidad intervenida y en caso de mutuales a una universidad pública. Con este acto el contrato de fideicomiso quedará concluido en cuyo mérito el juez de partido dispondrá que el Servicio Nacional de Registro de Empresas y Comercio (SENAREC), el Instituto Nacional de Cooperativas (INALCO) o las Prefecturas Departamentales, declaren la extinción de la personalidad jurídica de la entidad intervenida.

Sólo en el caso en que en una entidad intervenida no pueda aplicarse un procedimiento de solución, el proceso de liquidación forzosa se aplicaría a la integridad de los activos y pasivos de la entidad, conformando un único fideicomiso de liquidación.

La relevancia de haber conformado una verdadera industria de las microfinanzas en el país, ha obtenido el interés y el reconocimiento internacionales.

Maduración de las actividades microfinancieras

El desarrollo de las microfinanzas en Bolivia ha alcanzado una etapa que se puede denominar como de madurez, puesto que partiendo de los primeros emprendimientos privados realizados por las ONGs financieras, pasando por el valioso concurso de la cooperación internacional y contando con la contribución del Estado boliviano, a través del desarrollo de mecanismos de regulación y supervisión adecuados para el sector, después de algo más de 15 años se ha logrado conformar una verdadera industria de las microfinanzas en el país, algo que pocos países han alcanzado.

La relevancia de dicho logro es tal que el caso boliviano de microfinanzas ha obtenido el interés y el reconocimiento de parte de muchas organizaciones y personas alrededor del mundo, y como prueba se tienen en el país permanentes visitas de gente interesada en profundizar su conocimiento del tema.

Uno de los pilares de la industria microfinanciera está constituido por la presencia de intermediarios que son autosostenibles y cuentan, en general, con un adecuado manejo del riesgo crediticio, manifestando una vocación de ampliación de su mercado, desde la perspectiva de sus propias estrategias institucionales.

La ampliación del mercado se refleja también a través del significativo avance que ha tenido la cobertura geográfica de los servicios de microfinanzas que hoy en día se encuentran en muchos municipios del país que antes no contaban con servicios financieros, llegando a una importante cantidad de personas a través de la oferta de crédito así como de servicios de ahorro.

Pese a la situación de crisis económica que se ha producido en el país en los últimos años y a los shocks que han soportado el sector de las microfinanzas⁴⁸ y los mercados a los que atiende, se ha logrado⁴⁹ diversificar los productos crediticios, generar una mayor oferta de productos financieros no crediticios, adecuar las tecnologías de crédito de acuerdo al desarrollo del mismo mercado, ampliar los segmentos de mercado con los que se opera, avanzar en la especialización de los recursos humanos de las entidades microfinancieras y mejorar la atención del cliente, todo esto como un aporte a la misma sostenibilidad de la industria.

El equilibrio logrado entre supervisión adaptada al tipo de intermediarios que trabajan en microfinanzas, regulación prudencial que permite el desarrollo de la iniciativa empresarial al tiempo de velar por la estabilidad del sistema financiero en su conjunto y el trabajo desarrollado por las entidades de microfinanzas ha permitido el crecimiento y la consolidación de la industria.

Por otro lado, la óptica empresarial aplicada a la atención de la población de menores recursos ha permitido dar pasos hacia la democratización del crédito y la industria microfinanciera puede preciarse de actuar bajo principios prudenciales en la realización de sus actividades y de haber contribuido notablemente al desarrollo y preservación de la cultura de pago, fundamental para la sostenibilidad de la industria en su conjunto.

El impulso al mantenimiento de esta cultura de pago hace que la mayor parte de los prestatarios atendidos por las entidades microfinancieras valore el acceso al crédito obtenido y haya desarrollado un compromiso que se traduce, a lo largo de los años, en niveles de morosidad que son comparativamente menores a los observados en otros intermediarios financieros.

Si bien se ha avanzado bastante, no sólo han habido éxitos en las microfinanzas bolivianas, los problemas que se han presentado a lo largo del tiempo han puesto a prueba no sólo a las entidades reguladas, sino también al ente supervisor, teniéndose como resultado una industria que ha sabido adaptarse a los cambios en el entorno.

Existen para el futuro retos y tareas que deben ser asumidos por la industria en su conjunto; las entidades de microfinanzas deberán por ejemplo seguir velando por el mantenimiento y la profundización de la cultura de pago como un principio central de la existencia de la misma industria, seguir trabajando en formas que hagan más eficientes sus operaciones de manera de poder ofrecer a sus clientes menores tasas de interés, mientras que la Superintendencia de Bancos deberá continuar adaptando las metodologías de supervisión a los diferentes intermediarios financieros y a la manera en que éstos operan en el mercado y deberá, también, seguir buscando formas de mejorar el marco regulatorio.

El Estado, por último, deberá mantener una línea de política que incentive el crecimiento de las microfinanzas y aumente la cobertura de los servicios financieros, previendo las distorsiones al mercado y evitando la repetición de prácticas que en el pasado socavaron la consolidación de la cultura de pagos.

⁴⁸ Provenientes de temas diversos como la aplicación de la Ley Aduanas o los desórdenes sociales y bloqueos de caminos ocurridos en los últimos años.

⁴⁹ Ver Arriola, Pedro, "Las Microfinanzas en Bolivia: Historia y Situación Actual", Abril 2003.

Procesos de liquidación de entidades de intermediación financiera

Antecedentes

El marco legal para enfrentar las crisis y liquidaciones de entidades de intermediación financiera en nuestro país ha evolucionado sobre la base de la experiencia adquirida en las liquidaciones de años pasados, buscando procedimientos que permitieran el manejo de crisis con mayor oportunidad, en el menor tiempo y con el menor costo posible.

Haciendo historia, los procedimientos establecidos, primero en la Ley General de Bancos de 11 de julio de 1928 y luego por la Ley N° 1488 de 14 de abril de 1993, para el manejo de crisis de entidades financieras, contemplan como medida final la liquidación forzosa, que por su naturaleza, conlleva altos costos para el Estado, afecta la estabilidad del sistema financiero, genera desconfianza en el público e implica procesos administrativos y legales complejos, lentos y prolongados, que afectan el valor de los activos de las entidades en liquidación.

La administración de las liquidaciones de entidades de intermediación financiera⁵⁰, en el marco de ambas disposiciones legales, fue compleja y significó para el Superintendente de Bancos o el Intendente liquidador, llevar adelante tareas iniciales como la depuración de registros contables, a efecto de solicitar al juez de la liquidación que dicte el orden de prelaciones, para proceder a la devolución de las acreencias aceptadas.

Este proceso se vio afectado por debilidades del sistema judicial, en unos casos porque las sentencias judiciales se dictaban con gran demora por diversas causas, o, en otros, debido a que las sentencias de prelaciones se emitían en inobservancia de las normas legales



vigentes en la materia, por lo cual necesariamente debían apelarse, ya sea por los acreedores afectados y/o por el Intendente a cargo de la liquidación, todo lo que demoraba extraordinariamente los procesos de devolución de acreencias.

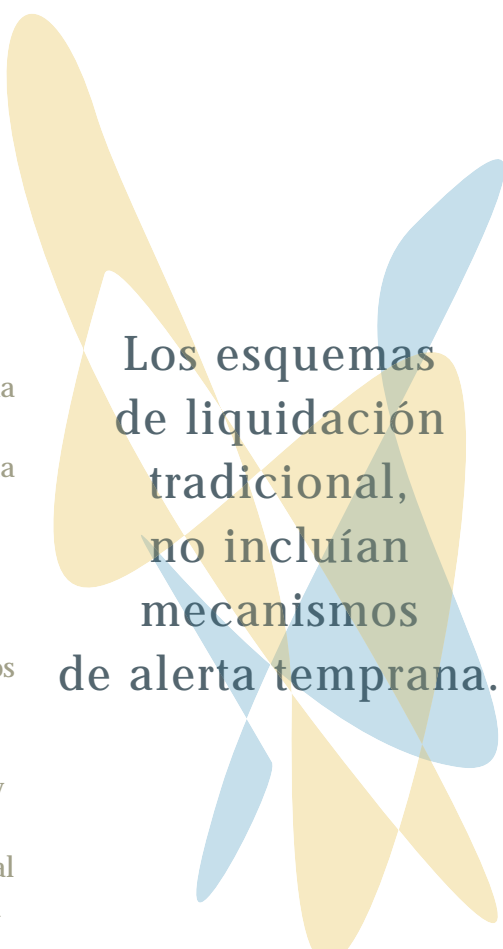
Para efectuar las devoluciones a los acreedores, los intendentes liquidadores debían gestionar la realización de activos y la cobranza y recuperación de cartera, lo cual implicaba, frecuentemente, la regularización de la documentación legal y, en el caso de la recuperación de cartera, llevar adelante juicios ordinarios y ejecutivos para su

50 Ver detalle de los procesos de liquidación en cuadros N° 41, 42 y 43.

cobranza, todo esto extendía los procesos por varios años. Aún, hacia el final de los procesos administrativos, para concluir con la devolución a los acreedores remanentes, se requerían conciliaciones finales y firma de acuerdos de pago, los cuales agregaban prolongados y complejos procesos de negociación.

Con el objeto de preservar la estabilidad del sistema financiero y su imagen externa, se buscaron mecanismos mediante los cuales, al inicio de la liquidación, se pudiera efectuar la devolución de las obligaciones extraconcursoales, tal el caso de los depósitos y obligaciones por concepto de operaciones de comercio exterior. En este sentido, para el caso de la liquidación de entidades bancarias, el Banco Central de Bolivia otorgó los recursos necesarios para la devolución de los depósitos y otras obligaciones, para lo cual el ente emisor se subrogó los derechos de extraconcursoalidad de estos pasivos.

En las liquidaciones correspondientes al periodo 1987 al 1995, se devolvieron la totalidad de los depósitos, lo cual fue interpretado por el público como que era indiferente depositar en cualquier entidad financiera



**Los esquemas
de liquidación
tradicional,
no incluían
mecanismos
de alerta temprana.**

independientemente del nivel de riesgo de cada una de ellas. En este sentido, se hizo evidente, que la cobertura implícita del 100% de los depósitos, por parte del Estado, afecta negativamente la disciplina de los depositantes, ya que la decisión de depositar en una u otra entidad financiera se basa principalmente en las altas tasas de interés ofertadas y no en su estabilidad y solvencia; esta situación pudo ser observada, cuando los recursos devueltos a los depositantes de una entidad en liquidación fueron captados por entidades que ofrecían mayores tasas y que posteriormente también ingresarían en un proceso de liquidación forzosa.

Ante esta eventualidad y con el objeto de propiciar la disciplina especialmente de los mayores depositantes, respecto al análisis del nivel de riesgo de entidades de intermediación financiera; en las liquidaciones posteriores a 1994, sólo se procedió a la devolución de los depósitos inferiores a 200 mil dólares, los montos remanentes serían devueltos en la medida en que se hiciera efectiva la realización de activos y recuperación de cartera.

En forma adicional a las tareas inherentes a la administración de las liquidaciones, los intendentes a cargo también iniciaron acciones legales para el procesamiento de aquellos accionistas, directores y administradores imputados como responsables de los hechos que condujeron a la liquidación de las entidades financieras. Dichos procesos legales conllevan una tramitación compleja y prolongada, como consecuencia de los incidentes y recursos judiciales interpuestos por los demandados.

En este punto, se hace notar que los esquemas de liquidación tradicional establecidos en la normativa de la Ley General de Bancos de 1928 y Ley de Bancos y Entidades Financieras de 1993 (LBEF), no incluían mecanismos de alerta temprana que posibilitaran la

regularización de deficiencias antes que éstas se agravaran y fueran incontrolables y si bien esta última disposición legal significó el inicio de la reforma de la normativa prudencial y de supervisión del sistema financiero, las alertas tempranas eran aún insuficientes para mitigar el efecto de las crisis bancarias.

Ante la complejidad de las liquidaciones de bancos y sus efectos negativos, las autoridades analizaron nuevos mecanismos alternativos para administrar las crisis y el proceso de cierre de las entidades financieras, buscando que sean menos costosas y traumáticas para el sistema de intermediación financiera. En este sentido, la Ley de Propiedad y Crédito Popular N° 1864 de 15 de junio de 1998, la Ley Modificatoria de Disposiciones Legales del Sistema Financiero N° 1977 de 14 de mayo de 1999 y otras disposiciones legales reglamentarias emitidas mediante decretos supremos, modificaron la Ley de Bancos y Entidades Financieras, facultando a la SBEF para la intervención, a efectos de proceder a la venta de entidades financieras, y de no ser posible se mantiene la medida extrema de la liquidación forzosa.

Este procedimiento nuevo de venta de una entidad financiera tiene como objetivo fundamental mantener la continuidad en la atención a los usuarios de la entidad intervenida, por lo que las normas legales emitidas establecen plazos muy

cortos para su ejecución, preservando con esto la estabilidad del sistema financiero y minimizando las consecuencias negativas observadas en experiencias anteriores.

La venta de una entidad intervenida, considera dos modalidades: la venta como entidad en funcionamiento y la transferencia parcial de activos y pasivos a otras entidades financieras.

En 1999, este nuevo mecanismo fue aplicado para el cierre del Banco Boliviano Americano S.A. (BBA), en el cual la transferencia de activos y pasivos tomó cuatro días, incluyendo un fin de semana, lo que evitó inconvenientes y demoras a los depositantes, quienes en su conjunto sólo retiraron el 10% de los depósitos registrados al momento de la intervención; la recuperación y la administración de cartera de créditos continuó normalmente y se evitó el deterioro del portafolio de créditos, que emerge en el caso de las liquidaciones forzosas como consecuencia del riesgo moral de no pago por parte de los deudores.

En sólo siete meses fueron cerradas todas las agencias y sucursales que mantenía el BBA en el país, así como su agencia en Miami. El proceso operativo de venta forzosa de este banco concluyó el 10 de noviembre de 2000 con la transferencia de todos los activos residuales, incluyendo las contingencias judiciales y administrativas no resueltas, al Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y Apoyo al Sector Productivo, entidad perteneciente al Estado.

Este procedimiento de intervención y venta, ágil y oportuna, logró preservar el sistema de pagos, la estabilidad del sistema financiero y minimizar perjuicios a sus depositantes.

Nuevo marco legal para el tratamiento de crisis de entidades de intermediación financiera.

La promulgación de la Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión del Sistema Financiero N° 2297 del 20 de diciembre de 2001 introdujo importantes cambios a la LBEF, perfeccionando el mecanismo de solución de crisis financieras, con base a la experiencia adquirida en el cierre y venta forzosa del BBA. En consecuencia, se estableció un nuevo procedimiento de intervención para la solución o liquidación forzosa judicial y para coadyuvar dichos procesos se creó el Fondo de Reestructuración Financiera (FRF), cuyos recursos son constituidos por aportes obligatorios de las entidades de intermediación financiera.

Asimismo, la ley N° 2297 fortalece el mecanismo de pronta acción correctiva. Así, con el objeto de proteger a los depositantes, en los artículos 112° al 115° de la LBEF, modificados por dicha disposición legal, se establecen las causales y procedimientos para la “Regularización de Entidades de Intermediación Financiera”, con el propósito que se subsanen aquellas deficiencias patrimoniales, de liquidez o de gestión que sean detectadas en las entidades de intermediación financiera, antes que éstas representen un mayor riesgo. Este mecanismo permite que la entidad financiera o el supervisor, utilizando mecanismos de alerta temprana, puedan identificar anticipadamente problemas y plantear, a través de un plan de regularización, acciones correctivas para regularizar y corregir de manera oportuna las situaciones confrontadas.

Estos nuevos mecanismos para el tratamiento de crisis se desarrollan en los numerales siguientes.

Regularización de entidades de intermediación financiera

Los mecanismos de alerta temprana, contemplados en el proceso de regularización, tienen los objetivos de: i) preservar la cantidad suficiente de activos de primera calidad en resguardo de los depósitos del público; ii) que las pérdidas no erosionen el patrimonio hasta la insolvencia, iii) que la entidad no presente problemas de liquidez que le imposibiliten atender sus obligaciones a la vista y de corto plazo y iv) que prácticas inadecuadas de gestión no deriven en problemas financieros posteriores.

El procedimiento de regularización de una entidad de intermediación financiera, establecido en los artículos 112° al 115° de la Ley de Bancos, tiene como principales características la celeridad y oportunidad, pues se establecen plazos perentorios en cada una de sus etapas.

Debe subrayarse que corresponde a la entidad financiera -a través de sus accionistas, directores y principales ejecutivos- informar con carácter juramentado, sobre la situación financiera, introducir los

ajustes que se requieran, plantear en su plan de regularización las medidas que sean necesarias y comprometerse a ejecutarlo y cumplirlo. Este proceso debe finalizar en un plazo no mayor a tres meses.

La no presentación o rechazo del plan, o cuando al vencimiento del plazo previsto en la Ley no se hubieran subsanado los hechos que motivaron el proceso de regularización, determinan que se inicie un proceso de intervención, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 120° de la Ley de Bancos.

No obstante, se debe notar que la redacción original de la causal incorporada en el inciso a) del Artículo 112° de la LBEF, que constituía una de las principales alertas tempranas para el tratamiento de entidades con problemas, fue modificada durante el proceso de discusión y aprobación de la Ley N° 2297, imposibilitando su aplicación, tal como se explica a continuación.

El texto del mencionado inciso establece como causal para la regularización la *“reducción del capital primario entre el 30% y 50%, dentro de un periodo de 12 meses”*. Sin embargo, la redacción original se refería a *“la relación de la totalidad de las pérdidas acumuladas respecto al capital primario”*, criterio que no incorporaba el término reducción ni la condición de temporalidad, los que al ser tan generales dan lugar, como ocurre actualmente, a diferentes interpretaciones que imposibilitan su aplicación.

La redacción original del inciso a) detallado anteriormente, guardaba estrecha relación con el inciso b) del artículo 120° de la Ley de Bancos el cual establece como causal de intervención de una entidad financiera, la pérdida igual o mayor al cincuenta por ciento (50%) del capital primario, concordante también con lo establecido en el Código de Comercio respecto a quiebras técnicas en las Sociedades Anónimas y con la Ley 1488.

Por otra parte, la relación de activos de primera calidad respecto a los depósitos que debe mantener una entidad financiera, conforme al inciso d) del artículo 112° de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, fue concebida considerando los criterios, vigentes a la fecha del proyecto de ley, para la evaluación y calificación de cartera, principal activo de toda entidad de intermediación financiera. Sin embargo, las modificaciones a las normas de calificación de cartera y constitución de provisiones, realizadas a través de decretos desde la gestión 2000, eliminan el carácter preventivo y de corrección temprana.

Como consecuencia, existe el riesgo que se presenten procesos de intervención, en forma directa sin un proceso de regularización previo y la probabilidad que se presenten deterioros con altos costos de intervención o liquidación forzosa judicial.

Adicionalmente se debe considerar que los mecanismos de regularización y de acción correctiva temprana, además de las eventualidades antes mencionadas, serán aplicables a las mutuales de ahorro y préstamo y las cooperativas de ahorro y crédito, recién a partir de mayo de 2004 debido al actual marco legal aplicable a éstas y porque ley 2297, ha ampliado los plazos de adecuación de capital referidas a la constitución del capital mínimo y la regularización del coeficiente de adecuación de capital.

Intervención de entidades de intermediación financiera

Cuando los problemas que han llevado a una entidad a un proceso de regularización se agudizaran durante la ejecución del plan de regularización, la entidad no puede superarlos o no puede atender sus obligaciones líquidas, de corto plazo, o cuando el capital ha sido erosionado a niveles por debajo de los límites requeridos por Ley, el Estado, representado por la SBEF, debe intervenir la entidad, de conformidad a lo establecido en la LBEF.

El Superintendente emite la resolución que dispone la intervención y designa al intendente interventor, para que lleve a cabo el procedimiento de solución o liquidación forzosa judicial. La intervención concluye con la revocatoria de la licencia de funcionamiento de la entidad intervenida.

Procedimiento de solución de entidades de intermediación financiera

Como se anotó, el procedimiento de solución está concebido para proteger principalmente los depósitos del público y otras obligaciones privilegiadas⁵¹, los que en un plazo muy corto, deben estar a disposición de sus titulares en otra entidad en funcionamiento. Para ello, la SBEF debe excluir obligaciones privilegiadas (primer y segundo orden) y activos por un importe equivalente a dichas obligaciones, para que éstos conjuntamente a los pasivos, sean transferidos a otra entidad financiera. Alternativamente, en lugar de los activos, la SBEF podría transferir participaciones en un fideicomiso constituido previamente con los activos excluidos.

El objeto del fideicomiso es la administración del patrimonio autónomo constituido por los activos excluidos del balance para pagar las participaciones mencionadas.

El apoyo del Fondo de Reestructuración Financiera (FRF) en los procesos de solución, contempla una combinación de mecanismos, tales como la constitución de una garantía de hasta el 20% en caso de transferencia directa de activos y pasivos; aportes en efectivo o en bonos al fideicomiso a cambio de una participación de segundo orden en el mismo; o, compra de participaciones de primer orden registradas en los estados financieros de las entidades financieras.

Con el balance residual el intendente interventor debe conformar un fideicomiso para la liquidación forzosa judicial y entonces dar por concluido el proceso de solución para que la SBEF proceda a revocar la licencia de funcionamiento de la entidad intervenida.

Este nuevo proceso de solución fue aplicado, en mayo de 2003, cuando la SBEF dispuso la intervención de la Asociación de Ahorro y Préstamo Mutual La Frontera por haber incurrido en cesación de pagos, causal prevista en el inciso a) del artículo 120° de la LBEF. En forma expedita se transfirieron los pasivos privilegiados a la Mutual Paitití y se conformó con los activos el “Fideicomiso del Procedimiento de Solución”. Dicha transferencia concluyó en tres días, sin haberse percibido ningún efecto negativo en el sistema financiero. La SBEF en agosto de la presente gestión dejó sin efecto la licencia de funcionamiento, y declaró concluido el procedimiento de solución⁵².

Liquidación forzosa judicial

A la conclusión del proceso de solución el Intendente interventor transfiere los remanentes registrados en el balance de la entidad a un fideicomiso; o la totalidad de los activos, cuando no sea posible la aplicación de un proceso de solución. El objeto de este fideicomiso es la administración, cobranza y realización de activos y derechos expectaticios, para honrar las acreencias pendientes de pago conforme a la resolución de prelacones que dicte el Juez, de acuerdo al orden establecido en el artículo 137° de la LBEF.

Una de las características de la Ley de Bancos y Entidades Financieras es que establece plazos perentorios para cada una de las etapas del proceso de liquidación forzosa judicial, los que deben ser observados por todos los intervinientes en el proceso.

El proceso finaliza con la declaración de extinción de la personalidad jurídica mediante resolución emitida por el órgano competente (SENAREC, INALCO o prefecturas departamentales), que debe ser dictada en el plazo de 5 días hábiles siguientes a lo dispuesto por el juez de partido.

51 Las obligaciones privilegiadas de primer orden se refieren a los mandatos, depósitos del público y depósitos judiciales; y las de segundo orden a depósitos del sector público, obligaciones con el BCB, bancos del exterior, NAFIBO, FONDESIF y obligaciones tributarias.

52 Ver cuadro N° 44

Procesos de Liquidación de Entidades de Intermediación Financiera Concluidos

Entidad Financiera	Disposición de Intervención	Fecha de Intervención	Estado del Proceso
Banco de Potosí S.A.	RMF 969/87 R. BCB 238/87 R. BCB 85/11/87 R. BCB 89/11/87	05-Nov-87 05-Nov-87 05-Nov-87 09-Nov-87	La SBEF mediante Resolución SB N° 118/00 de 29-Dic-00 declaró concluido el proceso de liquidación forzosa y extinguida la personalidad jurídica del Banco Potosí S.A.
Banco del Progreso Nacional S.A.M.	RMF 974/87 R. BCB 253/11/87 R. BCB 90/11/87 R. BCB 91/11/87	09-Nov-87 09-Nov-87 09-Nov-87 10-Nov-87	La SBEF mediante Resolución SB N° 119/03 de 09-Dic-03 declaró concluido el proceso de liquidación forzosa y extinguida la personalidad jurídica del Banco del Progreso Nacional S.A.M.
Banco Latinoamericano de Desarrollo S.A.	RMF 820/88 R. SB/ 95/09/88	09-Sep-88 09-Sep-88	La SBEF mediante Resolución SB N° 012/99 de 02-Feb-99 declaró concluido el procedimiento de liquidación forzosa y extinguida la personalidad jurídica del BLADESA.
Banco Agrícola de Bolivia	D.S. 22861	15-Jul-91	La SBEF mediante Resolución SB/40/99 de 13-Abr-99 declaró concluido el procedimiento administrativo de la liquidación voluntaria del BAB.
Banco Minero de Bolivia	D.S. 22862	15-Jul-91	La SBEF mediante Resolución SB N° 027/2000 de 16-May-00 declaró concluido el proceso administrativo de liquidación voluntaria del BAMIN.
Banco de Financiamiento Industrial S.A.	RMF 45/91 R. SB/160/91	22-Ene-91 29-Ago-91	Mediante Resolución N° 20/2003 de 17-Abr-03, el Juez de Partido 1° en lo Civil del Distrito de Oruro aprueba el Informe Final del BAFINSA en Liquidación y declara suspendido del procedimiento de liquidación forzosa por dos años consecutivos, para que la SBEF dicte posteriormente el cierre definitivo de la entidad.
Fondo Nacional de Exploración Minera (FONEM)	D.S. 22865 R. SB/181/91	15-Jul-91 01-Oct-91	La SBEF mediante Resolución SB N° 002/95 de 09-Ene-95 declara concluida la liquidación y extinguida la personalidad jurídica del FONEM.
Caja Central de Ahorro y Préstamo (CACEN)	R. SB/05/97	22-Ene-97	Mediante Resolución SB/101/2001 de fecha 03-Ago-2001, se declaró concluido el procedimiento de cierre y liquidación de CACEN.

Fuente: Elaboración Propia en base a información de la SBEF

Procesos de Liquidación de Entidades de Intermediación Financiera por Concluir.

Entidad Financiera	Disposición de Intervención	Fecha de Intervención	Estado del Proceso
Banco de Crédito Oruro S.A.	R. BCB 44/87 RMF 290/87 R. BCB 48/08/87	19-Mar-87 06-Abr-87 14-Ago-87	El proceso administrativo se encuentra en la última etapa de cierre, encontrándose pendiente de que el Juez de la Liquidación dicte la resolución sobre la conciliación con el Banco Central de Bolivia.
Banco de la Vivienda S.A.M.	D.S. 21660	10-Jul-87	Se han concluido las actividades administrativas de la liquidación y se están realizando los trámites para el cierre del proceso liquidatorio.
Cooperativa de Ahorro y Crédito San José Obrero Ltda.	R. SB/94/97	15-Sep-97	Se han concluido las actividades administrativas de la liquidación, encontrándose pendientes de resolución tres procesos judiciales que impiden el cierre del proceso liquidatorio.

Fuente: Elaboración propia en base a información SBEF

Procesos de Liquidación de Entidades de Intermediación Financiera en Operación.

Entidad Financiera	Disposición de Intervención	Fecha de Intervención	Estado del Proceso
Banco Sur S.A.	R. SB/421/94	25-Nov-94	El Banco Sur S.A. (en Liquidación) se encuentra efectuando las acciones tendientes a la recuperación de créditos y realización bienes. El expediente del proceso penal seguido por el Banco Sur S.A. (en Liquidación) contra ex – ejecutivos y ex – empleados de esa entidad se encuentra en la Fiscalía General de la República, pendiente de que el Fiscal General emita el correspondiente requerimiento respecto a varios recursos de nulidad y casación interpuestos contra el Auto de Vista que confirma la sentencia. El proceso general de la liquidación se encuentra radicado en la Corte Suprema de Justicia, para que se resuelvan los recursos de nulidad y casación interpuestos por el Intendente Liquidador del Banco Sur S.A. y el Banco Central de Bolivia con relación a la sentencia de Grados Preferidos.
Banco de Cochabamba S.A.	R. SB/422/94	25-Nov-94	El Banco de Cochabamba S.A. (en Liquidación) continua efectuando las acciones tendientes a la recuperación de créditos y realización bienes. El proceso penal seguido por el Banco de Cochabamba S.A. en Liquidación contra ex – ejecutivos y ex – empleados de esa entidad se encuentra en la Corte Superior de Justicia, para que se resuelvan los recursos de apelación interpuestos contra la sentencia.
Banco Internacional de Desarrollo S.A.	R. SB/143/97	12-Dic-1997	El Banco Internacional de Desarrollo S.A. (en Liquidación) se encuentra efectuando las acciones tendientes a la recuperación de créditos y realización bienes. El proceso penal iniciado por el Banco en Liquidación contra el principal accionista, ex – ejecutivos, ex – empleados de dicha entidad y otros por delitos de organización criminal, falsedad material e ideológica, estafa y otros, se encuentra en la fase del sumario, tramitándose en la ciudad de La Paz como caso de corte. Actualmente, se encuentra pendiente la dictación de la sentencia de grados y preferidos.

Fuente: Elaboración propia en base a información SBEF

Proceso de solución

Entidad Financiera	Disposición de Intervención	Fecha de Intervención	Estado del Proceso
Asociación de Ahorro y Préstamo Mutual La Frontera	R.SB/43/03	8-May-03	Mediante Resolución SB 80/2003 de fecha 14-Ago-2003 se deja sin efecto la autorización de funcionamiento de la entidad, habiéndose concluido el procedimiento de solución de la entidad, por lo que se ha solicitado al Juez de Partido el inicio del proceso de liquidación forzosa judicial

Fuente: Elaboración propia en base a información SBEF

PERIODO 2002 - 2003

De la crisis económica a la crisis política y social.

Durante 2002, la economía boliviana soportó por cuarto año consecutivo la presencia de factores económicos adversos. Los acontecimientos internacionales que han venido ocurriendo desde las pasadas gestiones, la lenta recuperación de los precios de los productos básicos que exporta Bolivia, el pobre desempeño de nuestros socios comerciales y la aplicación de políticas arancelarias y medidas devaluatorias por sus gobiernos en un contexto de claras perturbaciones financieras, continuaron generando efectos adversos sobre nuestra economía. De igual manera, la disminución de la demanda interna de bienes y servicios y la salida de flujos importantes de recursos por efecto de la aplicación de políticas en torno a la problemática coca-cocaína y la lucha contra el contrabando, acentuaron su delicada situación.

Bajo estas condiciones y la naturaleza de las crisis, el gobierno buscó nuevas fórmulas de políticas económicas que pudieran articular con eficacia dos elementos claves: realizar ajustes estructurales que posibiliten una lucha frontal contra la pobreza, el atraso y el subdesarrollo y, por otro lado, aplicar medidas de corto plazo que posibiliten la recuperación del aparato productivo, reactivando los distintos sectores de la economía, además de disminuir el déficit fiscal; es decir, se precisaba enfrentar el gran desafío de desplegar acciones para controlar la situación deficitaria de las finanzas públicas y lograr un mayor crecimiento y desarrollo de la economía.

Con este propósito, el gobierno incrementó los niveles de ejecución de la inversión pública para promover una reactivación de la demanda agregada y, con ello, impulsar la expansión de la actividad económica



Imágenes de la crisis social en febrero de 2003

en general. Los programas de corte fiscal como la devolución de aportes Provienda, el pago del Bolivida, el Plan Nacional de Empleo de Emergencia (PLANE), y los Programas de Readecuación Financiera de los Municipios, entre otros, apoyaron complementariamente este propósito. Pero, la persistencia de la contracción económica no pudo superarse con la aplicación de estos programas de reactivación económica, lo que dio lugar a que el descontento de la población se fuera generalizando y que vayan surgiendo nuevos conflictos sociales en diferentes regiones del país.

La situación se tornó más complicada con los acontecimientos que se suscitaron a raíz de las elecciones presidenciales previstas para el 30 de junio de 2002; la peculiaridad de contar con la participación de importantes sectores sociales no tradicionales, le dieron un matiz distinto a este proceso electoral. Las expectativas que surgieron en torno a las propuestas formuladas por los candidatos, ocasionaron que los agentes económicos reciban con algo de escepticismo los distintos planteamientos, particularmente en materia de ajustes a la economía, lo cual indujo a la formación de conjeturas en la población sobre lo que podría ocurrir ante la posibilidad que uno u otro aspirante pudiera ganar las elecciones. Los discursos de algunos dirigentes políticos orientados a mejorar la posición de su candidato en la preferencia de los electores, generaron un exceso de promesas que elevaron el ambiente de incertidumbre en la población en el período previo al día de la votación.

Es claro que en un sistema de economía de mercado, adoptado en el país a partir de 1985, la confianza es un factor fundamental para el comportamiento y la toma de decisiones de los agentes. A través de la confianza los sistemas económicos se vuelven más eficientes, porque este valioso instrumento posibilita el buen funcionamiento de ciertas reglas de conducta que promueven el entendimiento mutuo entre actores que participan en los mercados; por tanto, un buen nivel de confianza es concebido como un capital social muy importante que beneficia a toda la comunidad. De ahí que la pérdida de confianza no sea solo el riesgo de operar en el mercado con sobresaltos, sino que signifique la pérdida de una condición esencial para mantener el equilibrio de las relaciones sociales, económicas y políticas entre los miembros de la sociedad.



Para el sistema financiero, la confianza es el elemento básico para mantener la estabilidad y solvencia del sistema y de sus entidades, por el alto grado de sensibilidad que este sector posee sobre las expectativas del público. El público necesita que su dinero mantenga su poder de compra, quiere que las instituciones financieras sean seguras y estén bien administradas y que sus transacciones financieras se realicen con oportunidad y de manera apropiada; el público desea comodidad,

Fachada del edificio de la Vicepresidencia de la República, crisis social en febrero 2003.

Sistema Bancario
Salida de depósitos por modalidad
Diciembre 2001 - Junio 2002

(Expresado en millones de dólares)

OBLIGACIONES CON EL PÚBLICO	DIC-01	JUN-02	VAR.ABS.	VAR.REL.	ESTRUC.VAR.
OBLIG. A LA VISTA	732.5	707.8	-24.7	-3.4%	6.9%
OBLIG. EN CAJA DE AHORROS	810.3	718.0	-92.3	-11.4%	25.8%
OBLIG. A PLAZO FIJO	1,542.0	1,317.5	-224.5	-14.6%	62.8%
OTRAS OBLIGACIONES	154.6	138.4	-16.2	-10.5%	4.5%
TOTAL	3,239.4	2,881.7	-357.7	-11.0%	100.0%

Fuente: Boletines informativos SBEF

privacidad y equidad. Por eso, cuando existen rumores sobre posibles acciones de parte del gobierno o de otros actores que afectarían las condiciones normales de vida de los ciudadanos, inmediatamente se originan movimientos atípicos y conductas irregulares en el mercado financiero que perturban su normal desenvolvimiento.

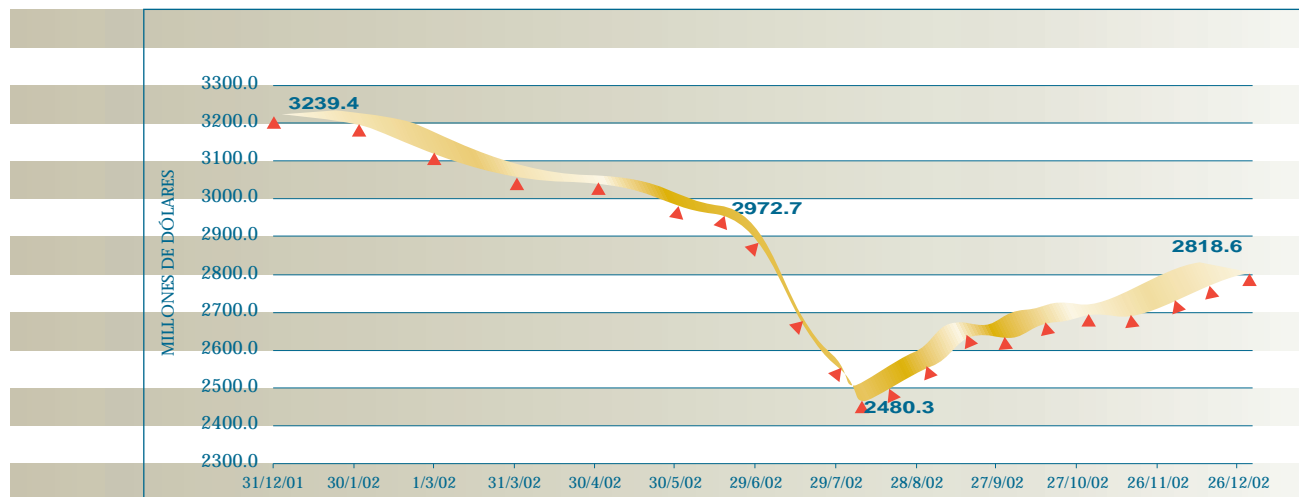
Eso sucedió en el caso del sistema financiero boliviano a raíz del clima social que se creó durante la coyuntura electoral; las declaraciones públicas de algunos dirigentes políticos que pugnaban en las elecciones, hacían surgir suposiciones acerca de posibles alianzas políticas que se concertarían para elegir al nuevo Presidente de la República, lo que hizo que la incertidumbre se apoderara fuera de algunos sectores de la población; la desconfianza sobre la estabilidad económica y el futuro del país se fue acrecentando. Este ambiente que caracterizó al período pre-electoral fue creciendo cada vez más mientras se aproximaba el día del sufragio; la incredulidad y la duda generaron una serie de rumores y conjeturas sobre supuestas medidas que se aplicarían para restringir el movimiento de depósitos, si tal o cual candidato llegara a ser presidente. Todo ello indujo al público a acudir a las entidades financieras a retirar sus depósitos, ocasionando que el sistema financiero experimente una masiva salida de depósitos durante el primer semestre.

Al 30 de junio de 2002, el total de obligaciones con el público disminuyó en 357.7 millones de dólares americanos, un 11% respecto del saldo registrado en diciembre de 2001, concentrado principalmente en la modalidad de plazo fijo cuya disminución fue del orden del 62.8% de la caída total, seguido por depósitos en caja de ahorro y depósitos a la vista.

Además de las circunstancias descritas, durante el segundo trimestre del año y ante la proximidad de los comicios electorales, se desarrollaron una serie de actividades típicas de períodos pre-electorales; se intensificaron las campañas de los diversos candidatos presidenciales y de aspirantes uninominales al congreso, lo que demandó el uso de recursos para cubrir gastos diversos, como propaganda en medios de comunicación, spots publicitarios, uso de materiales y papelería, organización de eventos artísticos para los cierres de campaña, y otro gran número de actividades. Estos acontecimientos también incidieron en el uso de fondos ahorrados, especialmente en las ciudades correspondientes al eje troncal del país.

Sistema Bancario

Evolución de depósitos del público



Fuente: Sistema de Información Financiera SBEF

Por otra parte, las medidas implementadas por el gobierno para reactivar la economía originaron mayores necesidades de fondos en depositantes institucionales; en este sentido, los programas de devolución de aportes Provienda y de pago del Bolivida obligó a las empresas administradoras de fondos de pensiones a recurrir al uso de sus fondos depositados en el sistema bancario para proceder con los pagos a los beneficiarios de estos programas, influyendo también en la redención de depósitos a plazo fijo.

Adicionalmente, se presentaron otros factores que incidieron en la salida de depósitos: algunas empresas petroleras efectuaron retiros importantes de sus cuentas para cubrir con el pago de sus obligaciones, especialmente con el pago de regalías al Estado; el ritmo de devaluación de la moneda local que imprimió el Banco Central de Bolivia, influyó para que algunos clientes con obligaciones en moneda extranjera tuvieran que hacer uso de cierta proporción de sus ahorros para cumplir con sus acreedores.

En las semanas siguientes al día del sufragio, el clima de tensión se intensificó significativamente, pues al parecer la población no esperaba los resultados que se dieron en la votación; la poca claridad que se tenía sobre la fuerza que accedería a la primera magistratura del país y

las dudas sobre si la gobernabilidad estaría garantizada, avivó la temperatura del ambiente. El acuerdo firmado en fecha 25 de julio entre el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), para conformar gobierno, logró calmar un poco los ánimos de la gente, pero no evitó que el espacio de incertidumbre se extendiera hasta el 6 de agosto de 2002; la indefinición prolongada que ocurrió antes que se concretara esta alianza, hizo crecer la desconfianza del público sobre la estabilidad del sistema financiero, incrementando el ritmo de la salida de depósitos, lo que también provocó un aumento de las necesidades de liquidez por parte de las entidades para hacer frente a esta conducta inusual de sus clientes.

Entre el 30 de junio y el 6 de agosto de 2002, el público retiró 401.3 millones de dólares americanos de las entidades bancarias, lo cual significa que en cinco semanas salieron del sistema más recursos que durante todo el primer semestre del 2002. En los siguientes cuatro meses

los depósitos fueron retornando poco a poco, y de la salida acumulada en el año que alcanzó a aproximadamente 800 millones de dólares americanos retornaron cerca de un 50% de los mismos.

Según la modalidad de los depósitos, los mayores retiros se produjeron en los depósitos a plazo fijo, especialmente durante los primeros dos trimestres del año; le siguió en importancia la salida de depósitos en caja de ahorro, cuyo monto retirado en el tercer trimestre fue mayor que la suma de los dos anteriores trimestres; de manera similar a este último caso, los depósitos a la vista experimentaron una mayor caída durante el tercer trimestre.

Sistema Bancario
Salida de depósitos por modalidad
Gestión 2002

(En millones de dólares)

OBLIGACIONES CON EL PÚBLICO	1° TRIM.	2° TRIM.	3° TRIM.	4° TRIM.	ACUMULADO	ESTRUC.VAR.
OBLIG. A LA VISTA	-19.5	-5.2	-70.4	83.3	-11.8	2.8%
OBLIG. EN CAJA DE AHORROS	-20.4	-72.0	-106.9	41.0	-158.3	37.6%
OBLIG. A PLAZO FIJO	-119.1	-105.4	-41.3	46.2	-219.6	52.2%
OTRAS OBLIGACIONES	-12.9	-3.2	-15.0	0.1	-31.0	7.4%
TOTAL	-171.9	-185.8	-233.6	170.6	-420.7	100.0%

Fuente: Boletines informativos SBEF

Esta difícil coyuntura afectó a las entidades bancarias y no bancarias. Las mutuales fueron, sin duda, las que recibieron el mayor impacto de la desconfianza e incertidumbre, después de los bancos, pues en las cinco semanas críticas perdieron un 26.5% de sus obligaciones con el público respecto al saldo registrado al 30 de junio de 2002. Por su parte, las cooperativas de ahorro y crédito y los fondos financieros privados fueron las entidades del sistema financiero con menores desajustes; la tendencia ascendente que los depósitos del público de estas entidades había presentado durante el primer semestre del año, fue interrumpida por los retiros efectuados en las cinco siguientes semanas después del día de las elecciones, cuyos montos representaron el 9.3% y 5.6%, respectivamente, de los depósitos registrados por estas entidades al 30 de junio. La leve disminución de depósitos en los fondos financieros privados, respecto

del resto de entidades, encuentra explicación en la naturaleza de una parte importante de sus depositantes, que son instituciones creadas con el objeto de apoyar e incentivar las microfinanzas.

Como era de preverse, el regreso de los depósitos retirados del sistema financiero no podía ocurrir con el mismo ritmo de su salida, no tanto porque la desconfianza todavía hubiera perdurado en niveles preocupantes, sino más bien porque aparentemente los depositantes habrían incurrido en algún tipo de costo al liquidar sus cuentas, especialmente con la pérdida de parte o el total de los intereses por la transferencia o la redención anticipada de sus depósitos. Una vez que el parlamento eligió al nuevo Presidente, las captaciones dejaron de disminuir y a partir de entonces comenzaron a recuperarse lentamente. Al finalizar la gestión 2002, más del 80% de los recursos que salieron del sistema entre el 30 de junio y el 6 de agosto, volvieron al sistema.

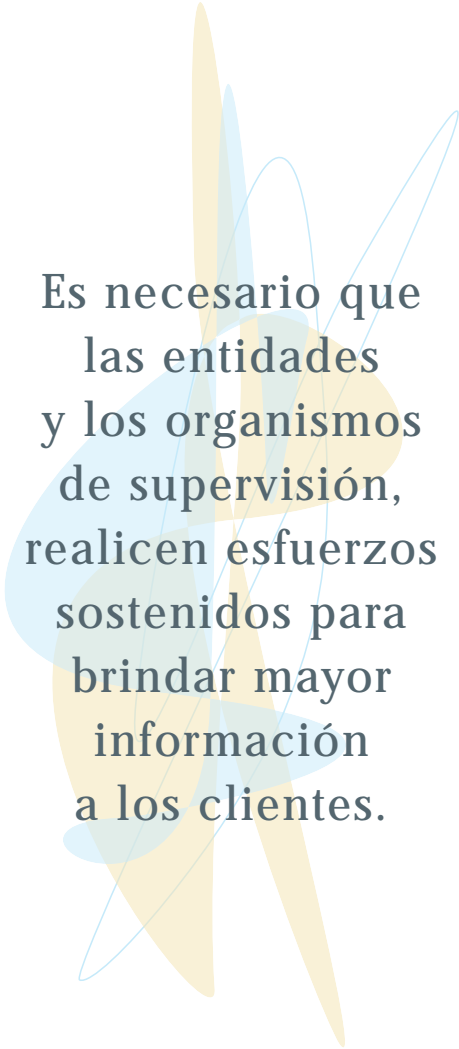
Un aspecto muy importante que se observó durante el período descrito, fue que además de las entidades de intermediación financiera, la incertidumbre también afectó a entidades que operan en el mercado de valores. Como ya se

mencionó, debido a las bajas tasas de interés pasivas de la banca, muchos clientes encontraron alternativas de inversión en el mercado de valores. Varios ahorristas experimentaron un salto rápido de ahorristas de banca tradicional a inversionistas bursátiles sin percatarse de la gran diferencia existente entre ambos mercados y sin conocer bien a que tipo de riesgo se enfrentaban; de esta manera, la crisis provocó que las Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión (SAFIs), sufrieran una fuerte disminución en su cartera, debido a que los agentes económicos fueron a retirar sus fondos de dichas entidades cual si fueran cuentas de ahorro, provocando que en cuestión de días se origine una gran corrida en el sistema bursátil.

Esta experiencia dejó, entre otras cosas, una valiosa lección con relación al grado de cultura financiera que la gente tiene respecto de las operaciones que realizan en los mercados financieros. Es necesario que las entidades y los organismos de supervisión, tanto del sistema bancario como del sector de valores, trabajando de manera conjunta, realicen esfuerzos sostenidos para brindar mayor información a los clientes respecto de las características y los riesgos que implican operar en cada uno de los mercados. Debe quedar muy claro para las personas naturales y colectivas, cuáles son las diferencias entre una entidad de intermediación financiera y un fondo de inversiones, así como cuál es el ámbito jurídico-legal en el que desarrollan sus actividades estas entidades.

Otro aspecto clave que se desprende del análisis de la coyuntura de crisis que se derivó del proceso electoral de 2002, tiene que ver con el manejo de la liquidez que realizaron, tanto las entidades financieras como el Banco Central de Bolivia, para hacer frente a la masiva salida de depósitos que ocurrió en este período. Los retiros de fondos efectuados, especialmente durante el mes de julio y los primeros días de agosto, aumentaron considerablemente las necesidades de liquidez en las entidades; en principio optaron por utilizar sus propios recursos, principalmente haciéndolas efectivas sus inversiones temporarias y permanentes⁵³, y adicionalmente acudieron al mercado interbancario con muy pocos resultados, pues la mayoría estaba atravesando por similar problema. Al no ser suficientes estos fondos, el Banco Central tuvo que acudir en auxilio de las entidades financieras dotándoles de la liquidez necesaria a fin de preservar la estabilidad del sistema. Los créditos de liquidez con garantía del fondo RAL (Requerimiento de Activos Líquidos⁵⁴) y las operaciones de reporto propiciadas con títulos públicos, pudieron solventar en gran medida este proceso de retiros masivos.

Con todo, la banca reaccionó adecuadamente ante los embates que propició la situación de crisis política. En estas condiciones, hay un elemento clave que merece destacarse, y es que el marco normativo había creado reglas de juego que coadyuvaban positivamente a enfrentar esta coyuntura. El carácter prudente de las normas emitidas por la SBEF, posibilitó que las entidades tuvieran mayor cuidado en la asignación de los créditos y lograran acumular un mayor nivel de liquidez que fue determinante a la hora de financiar los retiros de depósitos.



Es necesario que las entidades y los organismos de supervisión, realicen esfuerzos sostenidos para brindar mayor información a los clientes.

Ante el crecimiento de la mora, los bancos fueron inducidos a modificar su política crediticia, adoptando una mayor cautela en la selección de sus prestatarios; en lugar de continuar otorgando créditos, las entidades tuvieron que elegir otras alternativas de inversión en el mercado de valores con menores ganancias, pero, de riesgos también inferiores; esta actitud posibilitó que las entidades vayan acumulando un monto significativo de recursos en inversiones temporarias, componente importante de las reservas de liquidez.

Por ello, quienes en algún momento emitieron reacciones en contra de la aplicación de determinadas normas, calificándolas incluso como “muy duras”, tuvieron que admitir que el marco normativo fue decisivo para que el sistema bancario tenga la necesaria capacidad de respuesta frente a las adversidades presentadas. De no haber existido ese marco normativo, la reserva de liquidez hubiese sido menor y la solvencia del sistema hubiese resultado comprometida.

⁵³ *Inversiones temporarias*: Son las inversiones que pueden ser convertidas fácilmente en efectivo en un plazo no mayor a noventa (90) días, y que fueron adquiridas por la entidad con la intención de obtener una adecuada rentabilidad de sus excedentes temporales de liquidez.

Inversiones permanentes: Comprende a las inversiones realizadas por la entidad por plazos mayores a noventa (90) días, o que a la fecha de constitución o adquisición de dichos valores, les falta noventa (90) días para su vencimiento.

⁵⁴ *Fondo RAL*: Es el Fondo de Requerimiento de Activos Líquidos que tiene un componente en moneda nacional (Fondo RAL-MN) y otro en moneda extranjera (Fondo RAL-ME). Este Fondo está conformado por los recursos constituidos por las entidades financieras, con el propósito de cubrir los requerimientos de encaje legal en títulos, representando dicha constitución su nivel de participación en el Fondo.

Evidentemente, no fue la primera vez que el sistema financiero boliviano se vio afectado por un proceso electoral; similar movimiento en las captaciones del público se observó durante los comicios de 1989, cuando el resultado electoral también generó un ambiente de expectativa y desconfianza. Tanto en aquel entonces, como en esta última ocasión, ocurrieron fuertes corridas de depósitos bancarios por la desconfianza de la población; estos acontecimientos sirvieron, de algún modo, para poner a prueba no solamente la solidez del sistema financiero boliviano, sino la serenidad de las autoridades para manejar la situación y contribuir con los actores de los diversos sectores financieros. Sin duda, tal como ocurrió en situaciones parecidas en el pasado, la actuación del Banco Central fue fundamental y preponderante para asegurar la liquidez requerida por las entidades financieras.

El carácter prudente de las normas emitidas por la SBEF, posibilitó que las entidades tuvieran mayor cuidado en la asignación de créditos.

Frente a este panorama, era de esperarse que los otros indicadores financieros continúen registrando cifras negativas. La persistente caída de la cartera y la reducción del número de prestatarios, crecimiento de la morosidad y la reducción de los financiamientos externos son, entre otros, elementos que explican el clima adverso que afectó al sistema financiero nacional. A pesar de estas tendencias, también hubieron algunos elementos positivos para destacar durante el período analizado; los continuos descensos en las tasas de interés activa, especialmente en créditos hipotecarios para la vivienda, un adecuado nivel de provisiones producto principalmente de gestiones anteriores, la reversión de las pérdidas, el buen nivel de coeficiente de adecuación patrimonial, son algunos ejemplos de estos factores beneficiosos. Aunque el sistema bancario ha sufrido una contracción notable en los últimos cuatro años, pues el nivel de activos, depósitos y cartera son aproximadamente iguales a los niveles que se registraron en el año 1995, el sistema es cualitativamente diferente; el nivel de capitalización es casi el doble para el nivel de depósitos que se tiene, las provisiones para incobrables son superiores en más de ocho veces al nivel de 1995, considerando que la mora ha crecido en más de dos veces y medio en este período.

Con relación a la gestión 2003, durante el primer semestre la economía boliviana continuó enfrentando un panorama adverso que limitó las posibilidades de que surjan incentivos reales para que las empresas pudieran revertir su situación de crisis. La contracción de las actividades de importantes sectores productivos como la construcción y la industria manufacturera, así como del comercio, el aumento del desempleo, las dificultades para reducir el déficit fiscal, los recortes de la inversión pública, la casi nula inversión privada nacional y el descenso de la inversión

privada extranjera, fueron rasgos que caracterizaron a la economía, y mantuvieron latente el sentimiento de preocupación de la comunidad económica y financiera del país. Aunque el sector de hidrocarburos registró un crecimiento, impulsado principalmente por las actividades de explotación, su efecto sobre el empleo no fue significativo, en razón a que este sector es más intensivo en el uso del factor capital.

En tales condiciones, la percepción de la población en torno a la efectividad de las políticas públicas para promover un mejor escenario para salir de la crisis, se manifestó con algunas actitudes de crítica. Diversos sectores de la sociedad adoptaron posiciones de lucha contra el gobierno, al considerar que existía lentitud en la aplicación de los programas gubernamentales para sanear la economía; el riesgo de que el descontento generalizado de la ciudadanía pudiera tomar tonos diferentes, como el rechazo que se observó al proyecto del Presupuesto General de la Nación, fue haciéndose cada vez más que evidente; las experiencias de los conflictos sociales que acompañaron esta coyuntura, como los violentos sucesos ocurridos entre el 12 y 13 de febrero del 2003, corroboran precisamente esta presunción.

Después que la crisis política surgida durante el período electoral del pasado año ocasionara la salida masiva de depósitos del sistema bancario, se venía observando un proceso de recuperación, aunque lenta, hasta el mes de enero del presente año; sin embargo, este proceso fue truncado por los hechos de violencia y desestabilización social ocurridos en el mes de febrero, que provocaron una nueva corrida de depósitos puesto que durante el mes de febrero de 2003, salieron aproximadamente 150 millones de dólares americanos. Esta salida de fondos también coincidió con otros factores que regularmente generan el uso de ahorros para enfrentar gastos corrientes como los gastos relacionados con el inicio de inscripciones en establecimientos escolares, institutos de educación media y superior, compra de materiales escolares, y otros vinculados a los preparativos de carnaval, prolongando el retiro de depósitos hasta el mes de marzo.

A junio de 2003, la economía todavía continúa sintiendo los efectos de la crisis económica, reflejada en la caída del ritmo de crecimiento de varios sectores, aún cuando algunos de éstos comenzaron a presentar tasas de crecimiento positivas, como el de las manufacturas, especialmente las destinadas a la exportación.

Este entorno menos adverso determinó que, a partir del mes de marzo, el volumen de depósitos del sistema bancario comience a recuperarse aunque muy lentamente, una vez que la convulsión presentada en febrero fuera apreciada como un hecho coyuntural. Por otra parte, la cartera de créditos continuó registrando una tendencia descendente mientras los niveles de morosidad aumentaron.

El decrecimiento de la cartera del sistema bancario se atribuye a que la economía aún no ha podido salir de la crisis, además de los severos problemas estructurales que presenta debido a que la actividad productiva todavía es altamente dependiente de la venta de productos primarios (cuyos precios son muy volátiles) y los países vecinos han registrado crecimientos económicos menores respecto del año pasado.

Al 30 de junio de 2003, el sistema bancario registra un saldo de 857,8 millones de dólares de reprogramaciones de créditos (33,9% del total de la cartera), de los cuales 179,8 millones de dólares están en mora alcanzando un Índice de Mora (IM) de 21,0%, mayor al registrado a fines de diciembre de 2002 (IM igual a 15,7%).

Estas cifras muestran que las medidas aplicadas para impulsar el crecimiento de la cartera, a través de incentivos para la reprogramación de las deudas del sector privado, no han tenido los resultados que se esperaban, observándose contrariamente un deterioro creciente y más acelerado de los créditos reprogramados respecto al resto de la cartera. Esto pone en evidencia que las reprogramaciones sólo dieron un alivio temporal al flujo de las empresas con dificultades financieras, que era uno de los objetivos de las distintas disposiciones emitidas por los gobiernos a partir del año 2001, pero no lograron una recuperación económica de dichas empresas.

Por tanto se ha hecho evidente que la regulación prudencial no puede ser utilizada como instrumento de política económica, puesto que el problema se encuentra en la base del sector real de la economía. De no mejorar las condiciones de la economía así como de los mercados de los clientes reprogramados, la cartera de préstamos de los bancos puede sufrir las consecuencias de dicho deterioro, con un probable incremento del riesgo crediticio.

Estructura del SIREFI con la creación del Ministerio de Servicios Financieros



Fuente: Elaboración Propia

La cartera en mora de las entidades bancarias muestra un crecimiento ascendente, alcanzando a junio de 2003 a 499 millones de dólares que, comparados con diciembre de 2002, representan un incremento de 35,1 millones de dólares. Por su parte, las provisiones específicas constituidas para incobrabilidad de cartera directa durante el primer semestre, no acompañaron esta evolución de la cartera en mora. Por el contrario, dichas provisiones mostraron una desaceleración en su ritmo de crecimiento que no condice con lo que se espera en contextos de desaceleración económica.

El desempeño del sistema financiero está íntimamente relacionado con el estado de situación de la economía y la estabilidad de las estructuras sociales y políticas que conforman la sociedad boliviana. Por tanto, es necesario emprender los mayores esfuerzos para que los procesos de entendimiento, entre autoridades y sectores sociales, logren la concertación de un pacto social que coadyuve a mantener un ambiente de paz y de armonía, que brinde mejores condiciones para emprender la ansiada reactivación económica.

La superposición de competencias vulneraba la autonomía que la Ley le asignaba a la Superintendencia.

Cambios en el marco institucional y normativo

A partir del 6 de agosto de 2002, el gobierno adoptó una serie de medidas que afectan el marco legal e institucional del sistema de intermediación financiera.

A continuación se hace un recuento secuencial y descriptivo de esas medidas:

1. La creación del Ministerio de Servicios Financieros, al amparo del decreto presidencial N° 26753, de 6 de agosto de 2002 y reglamentado con el decreto supremo 26772, de 15 de agosto 2002. A este ministerio sin cartera se le encargaba la tarea de asegurar adecuadas políticas bancarias, supervisando al SIREFI, coordinando con el Ministro de Hacienda y el Banco Central de Bolivia, las políticas monetaria y cambiaria y los ajustes a la regulación del sistema financiero y ejercer tuición sobre el SIREFI y sobre las Superintendencias que lo componen.

El artículo 2° del decreto supremo señala que el Ministerio de Servicios Financieros ejerce la función de órgano rector del sistema de intermediación financiera y por tanto, contraviene el artículo 153 de la Ley 1488, así como los artículos 26 y 20 de la Ley SAFCO, que establecen que la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras es el órgano

Reposición del Ministerio sin cartera Responsable de Servicios Financieros



Fuente: Elaboración Propia

rector del sistema financiero con facultades de emitir normas y reglamentos básicos para el sistema financiero.

En los hechos, este conflicto legal originó una superposición de competencias agravada con los Decretos Supremos Nos. 26802 y 26838, vulnerando la autonomía y la responsabilidad que la ley asigna a la Superintendencia para reglamentar aspectos como la calificación de cartera. Se debe recordar que el artículo 154° de la Ley de Bancos y Entidades Financieras establece: “Para el cumplimiento de las atribuciones, conferidas en la presente Ley, la Superintendencia deberá determinar los criterios de clasificación y evaluación de activos y sus previsiones.”

La SBEF encaró este conflicto realizando diversas gestiones en las que con argumentos técnicos y legales, sostuvo que esta situación debía ser resuelta. Estas gestiones culminaron exitosamente con la dictación del Decreto Supremo No. 27026, el que reitera la calidad de entidad autárquica de la Superintendencia de Bancos, reconoce la plena vigencia de la Ley 1488 y la competencia privativa de la SBEF, como órgano rector para controlar, supervisar y emitir regulaciones prudenciales para el sistema de intermediación financiera.

No obstante, la injerencia del Poder Ejecutivo en la autonomía operacional de la Superintendencia

de Bancos se mantiene al afectar su capacidad de ejecutar su presupuesto de acuerdo con sus recursos económicos disponibles y su programación operativa. Mediante el Decreto Supremo N° 26816 que dispuso que los recursos financieros depositados en las cuentas de la SBEF, pasen a la “Cuenta Única” del TGN, lo que representa una virtual intervención de su capacidad de gestión.

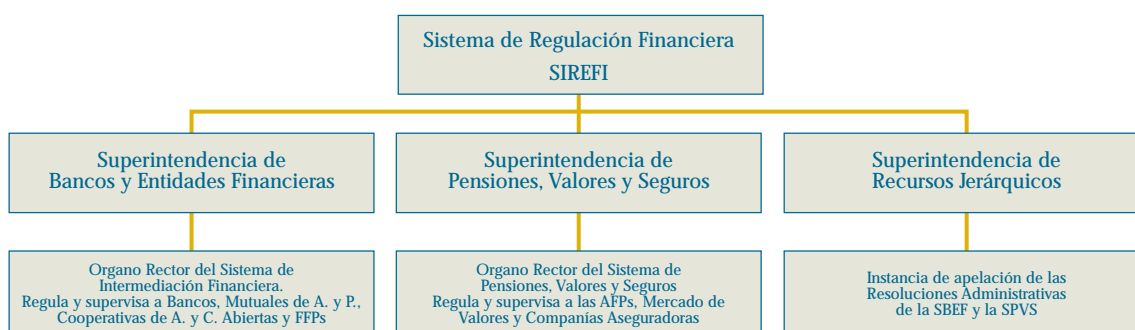
El gobierno de Sánchez de Lozada recompuso su gabinete en dos oportunidades. En la primera, en marzo de 2003, eliminó el ministerio sin cartera de Servicios Financieros, dejando un vice-ministerio de Servicios Financieros y Sociedades Comerciales dentro de la estructura del Ministerio de Hacienda, con las siguientes funciones principales:

- Coordinar las funciones gubernamentales con relación al SIREFI y a los sectores que éste regula.
- Formular, proponer y evaluar políticas de intermediación financiera y de sociedades comerciales o empresas y realizar tareas de coordinación con las Superintendencias, el Banco Central de Bolivia y otras instancias relacionadas.

- Formular, proponer y evaluar políticas en materias de pensiones, valores y seguros y coordinar con las Superintendencias y otras instancias relacionadas.
- Coordinar con el Banco Central, las Superintendencias y con las instancias que corresponda, la adecuación de las políticas institucionales y normas generales del Sistema Financiero.
- Proponer normas en relación a los sistemas de pensiones.

En la segunda recomposición del gabinete ministerial, en agosto de 2003, se repuso al ministerio sin cartera responsable de Servicios Financieros con la estructura del gráfico.

Composición del SIREFI: Antes de la Ley Bonosol



Fuente: Elaboración Propia

Composición del SIREFI: Después de la Ley Bonosol



Fuente: Elaboración Propia

En medio de una profunda crisis política y social, el presidente Sánchez de Lozada renunció a su mandato, dando lugar a la sucesión constitucional a favor de Carlos D. Mesa, como nuevo Presidente Constitucional de la República.

En fecha 20 de octubre de 2003, el nuevo Gobierno Constitucional de la República, reestructuró el gabinete ministerial, eliminando el Ministerio de Servicios Financieros. A la fecha de cierre de la edición de este libro, se desconoce las normas que establecerán la vigencia de este Viceministerio con sus funciones específicas, así como la vigencia del Consejo Nacional de Política Financiera (CONAPFI).

2. La reposición de la Superintendencia General del SIREFI, mediante ley N° 2427 de 28 de noviembre de 2002, como una entidad autárquica, bajo la tuición del Poder Ejecutivo y en reemplazo de la Superintendencia de Recursos Jerárquicos. La citada Ley redefine el objeto del SIREFI: regular, controlar y supervisar las actividades, personas y entidades bancarias, no bancarias, seguros, administradoras de fondos de pensiones, valores y empresas. El SIREFI está regido por la Superintendencia General e integrado por la SBEF, la SPVS y la Superintendencia de Empresas, esta última creada por la misma

Ley. La Superintendencia General del SIREFI está a cargo de supervigilar la efectividad de la gestión de las superintendencias sectoriales y el adecuado control que ejercen sobre las entidades supervisadas. Está también a cargo de supervigilar las materias administrativas y presupuestarias de las superintendencias sectoriales, incluyendo la aprobación de sus estructuras administrativas y salariales, así como la aprobación a los nombramientos del intendente general e intendentes operativos. Asimismo es la encargada de resolver discrepancias que pudieran surgir entre las superintendencias sectoriales y de resolver las apelaciones presentadas por terceros, incluyendo las entidades supervisadas, a las decisiones de los superintendentes sectoriales. El presupuesto de la Superintendencia General es cubierto por aportes de las superintendencias sectoriales y la primera puede disponer compensaciones.

3. La eliminación del Comité de Normas Financieras de Prudencia (CONFIP) y la consecuente creación del Consejo Nacional de Política Financiera (CONAPFI), mediante la ley 2427, quedando éste como responsable de coordinar las políticas bancaria, financiera, de pensiones, valores y seguros; y con la capacidad de proponer normas generales en estas materias al Poder Ejecutivo, que serían aprobadas mediante decretos supremos. El CONAPFI está conformado por tres ministros (Planeamiento y Desarrollo Sostenible, Hacienda y Servicios Financieros) y el presidente del BCB. El Superintendente General del SIREFI atiende las sesiones del Consejo, pero no vota. Los superintendentes sectoriales son invitados para atender las sesiones donde se tratarán las materias bajo su responsabilidad. Cabe recordar que el CONFIP era un consejo presidido por el presidente del Banco Central e integrado por los superintendentes de la SBEF y de la SPVS, así como por el Viceministro de Asuntos Financieros, todos ellos con poderes de voto. El CONFIP era un cuerpo de coordinación y de regulación.
4. El decreto supremo 27026 de 6 de mayo de 2003, además de establecer las directrices para el funcionamiento de la Superintendencia General del SIREFI, ha aclarado y complementado las atribuciones de las superintendencias que la componen y que han sido creadas mediante leyes especiales. Este

decreto reconoce la competencia privativa e indelegable de las superintendencias sectoriales (SBEF, SPVS y SE) para emitir regulaciones prudenciales, controlar y supervisar las actividades relacionadas con la intermediación financiera y de servicios auxiliares. Y por otra parte, como consecuencia de la derogatoria del CONFIP, la SBEF no requiere de su aprobación prevista en las leyes y disposiciones en las que se la menciona, lo que posibilita la emisión de normas.

Como se puede apreciar, esta última disposición legal ha eliminado la superposición de disposiciones legales creada, permitiendo que la LBEF, modificada por la ley 2297, se aplique in extenso y la Superintendencia, como órgano rector del sistema de control de toda captación de recursos del público y de intermediación financiera del país, cumpla con las atribuciones encomendadas por ley.

5. Finalmente, se debe tener presente que durante la presente gestión gubernamental se introdujeron sustanciales modificaciones al Reglamento de Evaluación y Calificación de Cartera, mediante la promulgación de decretos supremos. En este sentido y para ver la forma en la que esta normativa se modificó en función a decisiones gubernamentales, a continuación se presenta un breve resumen de los distintos decretos que modificaron el mencionado reglamento.

Decreto supremo N° 25961
(21 de octubre de 2000)

A partir de la promulgación de este decreto, se establece que, para la evaluación y calificación de créditos comerciales, las entidades de intermediación financiera, deben considerar únicamente la capacidad de pago del prestatario.

Cronograma de constitución de provisiones

ESTADOS FINANCIEROS AL:	FACTOR QUE APLICA A LA PREVISIÓN A SER CONSTITUIDA
31 de marzo de 2001	40%
30 de septiembre de 2001	50%
31 de marzo de 2002	60%
30 de septiembre de 2002	70%
31 de marzo de 2003	80%
30 de septiembre de 2003	90%
31 de marzo de 2004	100%

Fuente: D.S. 25961

Por otra parte, en cuanto a la constitución de provisiones se establece que para los créditos con garantía hipotecaria calificados 1, 2 o 3 se constituyen provisiones descontando hasta un 25% del saldo del crédito o valor de la garantía, el que sea el menor.

Adicionalmente se determina que, hasta el 31 de marzo de 2004, las provisiones específicas por deterioro de cartera y/o incremento de cartera bruta, medidas semestralmente, deberán ser constituidas por las entidades de intermediación financiera de acuerdo al siguiente cronograma del cuadro.

Finalmente, dentro del tema de las provisiones, se dictamina que las entidades financieras no pueden, bajo ningún concepto, revertir las provisiones constituidas hasta la emisión de ese decreto, es decir, hasta

el 21 de octubre de 2000.

En cuanto a las reprogramaciones, se determina que los créditos reprogramados con recursos propios, entre el 21 de octubre de 2000 y el 30 de junio de 2001, no serán objeto de una nueva calificación a categorías de mayor riesgo, cuando cumplan con las siguientes condiciones:

- (i) Que se hayan cobrado efectivamente los intereses pendientes de cobro hasta la fecha de reprogramación; y,
- (ii) Que la capacidad de pago del deudor le permita cumplir con las nuevas condiciones resultantes de la reprogramación.

Decreto Supremo N° 25979
(16 de noviembre de 2000)

Por medio de este decreto se establecía que las provisiones por el deterioro de la cartera y/o incremento de cartera bruta, generado entre el 1° de septiembre de 2000 y el 1° de noviembre del mismo año, debían ser constituidas en un plazo máximo de 12 meses a partir del 16 de

noviembre de 2000.

Para realizar este previsionamiento, las entidades de intermediación financiera deberían cumplir con las siguientes condiciones:

- (i) Incremento de capital: deberá ser realizado en efectivo y ser equivalente al 100% del total de las provisiones diferidas. El 25% de dicho incremento deberá ser efectuado en un plazo de 30 días computables a partir del 16 de noviembre de 2000; y el 75% restante en el plazo de los siguientes once meses.
- (ii) Acuerdo de accionistas: Suscripción de un acuerdo de accionistas para incrementar el capital de la entidad, mediante aportes propios o la incorporación de nuevos accionistas. El acuerdo de los accionistas deberá estar acompañado del Acta del Directorio que convoque a Junta General Extraordinaria de Accionistas para autorización de dicho acuerdo.

Decreto Supremo N° 26065
(2 de febrero de 2001)

Modifica parcialmente el tratamiento de las garantías reales dentro del tema de la constitución de provisiones, debido a que la condición de que los créditos con garantía hipotecaria calificados 1, 2 o 3 constituyan su respectiva previsión descontando hasta un 25% del saldo del crédito o valor

Nuevo cronograma de constitución de provisiones

ESTADOS FINANCIEROS AL:	FACTOR QUE APLICA A LA PREVISIÓN A SER CONSTITUIDA
31 de marzo de 2003	70%
30 de septiembre de 2003	80%
31 de marzo de 2004	90%
30 de septiembre de 2004	100%

Fuente: D.S. 26802

de la garantía, el que sea el menor (establecida por el decreto 25961), se la extiende a los créditos calificados en las categorías 4 y 5.

Decreto Supremo N° 26129
(30 de marzo de 2001)

La parte central de este decreto hace referencia al tratamiento de las garantías reales para el cálculo de las provisiones, estableciendo que los requerimientos de previsión por nuevos créditos que impliquen un incremento neto de la cartera y los créditos reprogramados (bajo determinadas condiciones) pueden reducir, en caso de contar con garantías hipotecarias, el 40% del valor de la garantía o el saldo del crédito, dependiendo de cual sea el menor valor.

Un tratamiento similar se establece para los créditos hipotecarios de vivienda con la diferencia de que el

porcentaje es igual al 50%.

Adicionalmente, dictamina que las entidades de intermediación financiera no pueden, bajo ningún concepto, revertir las provisiones constituidas hasta su emisión, es decir, hasta el 30 de marzo de 2001.

Por otra parte, mediante esta disposición se determina que los créditos reprogramados entre el 30 de marzo de 2001 y el 31 de diciembre de 2001 podrán mejorar de categoría y no serán objeto de nueva calificación de categorías de riesgo mayor, cuando cumplan con las siguientes condiciones:

- i) Que con la reprogramación haya mejorado efectivamente el flujo de caja,
- ii) Que se hayan cobrado efectivamente los intereses pendientes de cobro hasta la fecha de la reprogramación y
- iii) Que la capacidad de pago del deudor permita cumplir con las nuevas condiciones, fruto de la reprogramación.

Finalmente, posterga hasta el 30 de junio de 2001, la constitución de las cuotas de previsión correspondientes al 31 de marzo de 2001.

Decreto Supremo N° 26802
(27 de septiembre de 2002)

En su artículo único, modifica el cronograma de constitución de provisiones para las entidades de intermediación financiera, previsto en el decreto 25961, de la siguiente manera:

Por tanto, se modifica el cronograma de constitución de provisiones específicas, trasladando la cuota semestral correspondiente al 30 de septiembre de 2002, al 31 de marzo de 2003, lo cual permite a la banca dejar de constituir aproximadamente 20 millones de dólares.

Decreto Supremo N° 26838
(9 de noviembre de 2002)

Este decreto introduce modificaciones sustanciales al reglamento en cuestión que, por su importancia, se detallan a continuación:

A. Reprogramación de Cartera

- Las entidades financieras podían reprogramar hasta el 31 de marzo de 2003, todas sus operaciones crediticias vigentes o en mora, total o parcialmente, a solicitud escrita de los prestatarios, cuidando que no se pierdan o disminuyan los derechos de las entidades financieras sobre las garantías constituidas.
- Las reprogramaciones realizadas no motivarían la recalificación del crédito a categorías de mayor riesgo y deberían ser establecidas, incluyendo un período de gracia de al menos dos años, previo pago de intereses, y de al menos tres años con el pago adicional de parte del capital.
- Los créditos relacionados con operaciones de comercio exterior, los de capital de operaciones para acopio y comercialización, los vinculados a cuentas por cobrar, las boletas de garantía, avales y fianzas y las demás operaciones

contingentes, fueron excluidos de las dos disposiciones anteriormente mencionadas.

- Si, mediando solicitud escrita de reprogramación de los prestatarios las entidades financieras, no reprograman la operación crediticia; a la fecha de rechazo, previsionarían el 100% del monto requerido para la categoría de calificación de riesgo que corresponda a esos créditos.

B. Contabilización de la cartera en mora

Para efectos de contabilización, se considerarán como créditos en mora aquellos que no hayan sido pagados, conforme a los contratos que los originan, por un periodo mayor a treinta días a partir de la fecha de vencimiento.

C. Constitución de provisiones

A partir del 31 de marzo de 2003, las entidades financieras constituirán el 100% de la previsión requerida sobre su cartera de créditos y calificarán los créditos de acuerdo a las normas aplicables.

D. Calificación de Créditos Comerciales

La calificación de los prestatarios con créditos comerciales se realizaría tomando en cuenta los criterios que se detallan a continuación:

Categoría 2: Problemas Potenciales.

Corresponde a prestatarios que no obstante haberse efectuado el análisis previo y estarse efectuando un adecuado seguimiento de sus créditos, han mostrado incumplimiento en los cronogramas de pagos originalmente pactados con la entidad, por causa de situaciones que afectan el flujo de caja del deudor o del proyecto financiado, las cuales, aunque transitorias generan un cuadro de incertidumbre. No obstante, se estima que tales circunstancias, no afectarán la recuperabilidad de lo adeudado por el cliente.

La entidad financiera, en base a información documentada ha realizado el análisis previo al otorgamiento del crédito según se señala en el artículo 9º de la sección 2 Capítulo I Título V de la Recopilación de Normas de la SBEF, y los informes de seguimiento que prepara la entidad evidencian que los fondos han sido aplicados al fin solicitado; sin embargo, el análisis de la situación del prestatario muestra que su solvencia y capacidad de pago, han sido o podrán ser afectados en forma transitoria, por causas imputables al propio prestatario.

Por las características de los prestatarios que quedan incluidos en esta categoría, resulta necesario realizar un seguimiento permanente de las deficiencias detectadas a fin de proceder a su recalificación cuando sea el caso. El prestatario, en forma oportuna, ha tramitado ante la entidad una prórroga de su obligación original, justificando en forma documentada la transitoriedad de las causas que impidieron el cumplimiento del cronograma de pagos.

Adicionalmente, podrán clasificarse en esta categoría, aquellos prestatarios reprogramados que hayan cumplido con las condiciones establecidas por el artículo 11º de la sección 2 Capítulo I Título V de la Recopilación de Normas de la SBEF y que al momento de la reprogramación paguen el 100% del interés devengado.

Categoría 3: Deficientes. Se trata de aquellos prestatarios que presentan debilidades financieras, que determinan que los flujos de fondos al momento de la evaluación son insuficientes o depende de flujos generados por terceros, para cumplir con el pago de capital, pero no así con el pago de intereses en los términos pactados, no existiendo antecedentes ciertos que permitan inferir un fortalecimiento de su capacidad generadora de recursos. Deben ser calificados en esta categoría los prestatarios cuyos informes de seguimiento no permiten establecer cuál fue el destino de los recursos prestados y que el flujo de fondos proyectado no es suficiente para cumplir con el cronograma de pagos pactado, no existiendo información adecuada, y el análisis de ésta demuestra deficiencias importantes que comprometen la solvencia del prestatario y la recuperabilidad de los recursos

prestados. No existiendo antecedentes ciertos que permitan inferir, un fortalecimiento de su capacidad generadora de recursos. Esta categoría está dividida en 2 subcategorías de acuerdo a lo siguiente:

Categoría Deficiente 3 A.

Corresponde a prestatarios cuyo flujo de fondos es suficiente para cumplir con el 100% de los intereses pactados, debiendo los créditos estar registrados como vigentes.

Categoría Deficiente 3 B.

Corresponde a prestatarios cuyo flujo de fondos es insuficiente para cumplir con el pago de los intereses pactados, encontrándose registrados en mora.

Categoría 4: Dudosos. Corresponden a prestatarios que presentan una difícil situación financiera y sus flujos de fondos no son suficientes para el cumplimiento de sus deudas en la entidad, en un plazo razonable, lo que obliga a prorrogar los vencimientos o capitalizar los intereses total o parcialmente, con el consiguiente aumento de su endeudamiento y de su carga financiera, sin que existan posibilidades ciertas de mejorar este continuo deterioro patrimonial.

Asimismo, las garantías constituidas cubren el monto prestado más los intereses, y cumplen con las siguientes condiciones:

- i. Las hipotecas corresponden a bienes inmuebles.
- ii. Las hipotecas están registradas en derechos reales.
- iii. Las hipotecas se encuentran perfeccionadas a favor de la entidad financiera y en grado preferente frente a otros acreedores.

Adicionalmente deben incluirse en esta categoría:

- Aquellos prestatarios con créditos en proceso de cobro judicial por más de doce (12) meses que cumplen con las condiciones de las garantías señaladas precedentemente.
- Cuando los fondos otorgados al prestatario han sido aplicados a una finalidad diferente a la solicitada o desconocida, sin que la entidad financiera haya adecuado su análisis de riesgo.

E. Calificación de Créditos de Consumo y Microcrédito

I) Créditos de Consumo, Por su naturaleza los créditos de consumo serán calificados en función a la morosidad en el servicio de las cuotas pactadas o a sus eventuales reprogramaciones, de la siguiente manera:

Categoría 1: Créditos Normales. Se encuentran al día o con una mora no mayor a 5 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original.

Categoría 2: Créditos con Problemas Potenciales. Se encuentran con una mora entre 6 y 30 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original.

Categoría 3: Créditos Deficientes. Se encuentran con una mora entre 31 y 60 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original o son créditos vigentes reprogramados por segunda vez.

Categoría 4: Créditos Dudosos. Se encuentran con una mora entre 61 y 90 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original o son créditos vigentes reprogramados por tercera vez.

Categoría 5: Créditos Perdidos. Se encuentran con una mora mayor a 90 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original o son créditos vigentes reprogramados por cuatro veces o más.

II) Microcréditos, Por su naturaleza los microcréditos se calificarán en función a la morosidad en el servicio de las cuotas pactadas y las garantías de la siguiente manera:

1. Microcréditos sin garantía real:

Categoría 1: Créditos Normales. Se encuentran al día o con una mora no mayor a 5 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original.

Categoría 2: Créditos con Problemas Potenciales. Se encuentran con una mora entre 6 y 30 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original.

Categoría 3: Créditos Deficientes. Se encuentran con una mora entre 31 y 60 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original o son créditos vigentes reprogramados por segunda vez.

Categoría 4: Créditos Dudosos. Se encuentran con una mora entre 61 y 90 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original o son créditos vigentes reprogramados por tercera vez.

Categoría 5: Créditos Perdidos. Se encuentran con una mora mayor a 90 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original o son créditos vigentes reprogramados por cuatro veces o más.

2. Microcréditos con garantía real:

Categoría 1: Créditos Normales. Se encuentran al día o con una mora no mayor a 30 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original.

Categoría 2: Créditos con Problemas Potenciales. Se encuentran con una mora entre 31 y 60 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original.

Categoría 3: Créditos Deficientes. Se encuentran con una mora entre 61 y 90 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original o son créditos vigentes reprogramados por segunda vez.

Categoría 4: Créditos Dudosos. Se encuentran con una mora entre 91 y 120 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original o son créditos vigentes reprogramados por tercera vez.

Categoría 5: Créditos Perdidos. Se encuentran con una mora mayor a 120 días en el cumplimiento del cronograma de pagos original o son créditos vigentes reprogramados por cuatro veces o más.

F. Previsiones Específicas

Como resultado de la evaluación y calificación de cartera según las pautas previamente establecidas, las entidades financieras constituirán provisiones específicas sobre el saldo del crédito directo y contingente de sus prestatarios, según los porcentajes siguientes:

Categoría	% de previsión
1: Normales	1
2: Problemas potenciales	5
3: Deficientes	
3.1 Deficientes 3 A	10
3.2 Deficientes 3 B	20
4: Dudosos	50
5: Perdidos	100

Las entidades financieras, al momento de constituir la previsión por los créditos que cuenten con garantía hipotecaria sobre bienes inmuebles, registradas en Derechos Reales, debidamente perfeccionadas a favor de la entidad, de modo que cubra el monto del crédito y sus accesorios, pueden deducir el 40% del valor de la garantía o del saldo del crédito, el que sea el menor. Este porcentaje deducible es del 50% para el caso de créditos hipotecarios de vivienda otorgados a partir del 1° de abril de 2001.

El porcentaje deducible para la constitución de provisiones específicas para créditos que cuenten con garantía hipotecaria sobre bienes inmuebles fue incrementado al 50% por medio de un decreto supremo posterior (D.S. N° 26981 de 31 de marzo de 2003).

Como resultado de la aplicación de este decreto supremo, si bien la cartera vigente registró una disminución de 13.1%, entre diciembre de 2001 y diciembre de 2002; entre noviembre y diciembre de 2002, se produjo un incremento de 3.9%, el cual en un 75% correspondió, bajo los nuevos criterios del decreto 26838, sólo a la reclasificación contable de la cartera con atraso hasta 30 días a cartera vigente.

Por otro lado, al cierre de la gestión 2002, las entidades bancarias únicamente constituyeron provisiones por 26 millones de dólares, cuando a esa fecha el déficit de previsión era de 53 millones de dólares, monto menor al registrado a noviembre de 2002, que alcanzaba a 107 millones de dólares; que obedece a que la cartera computable (cartera total menos deducciones efectuadas principalmente por garantías) se redujo por efecto del D.S.

Finalmente, para evaluar el impacto de los programas de reprogramaciones promovidos a través de estas normas legales, se debe tener presente que la tendencia de la cartera en mora, incluida la reprogramada, condiciona el nivel de provisiones, el que podría resultar insuficiente, repercutiendo finalmente en los resultados de las entidades financieras.



Edificio
de la Superintendencia
de Bancos y Entidades
Financieras,
Plaza Isabel La Católica
N°2507, La Paz - Bolivia.



EL DECRETO 21660, ORDENADOR DEL SISTEMA FINANCIERO Y LA RESTITUCIÓN DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS

A partir de la Nueva Política Económica en Bolivia, concebida dentro los preceptos de mercado y libre competencia, y específicamente con el Decreto Supremo N° 21660 de 10 de julio de 1987, se plantearon importantes desafíos para el rol de la iniciativa privada, incluido el rol del sector bancario donde la banca estatal deja de contar con tratamientos diferenciales, y el restablecimiento de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF) como ente regulador y de supervisión de las entidades de intermediación financiera, determinando entre otras disposiciones lo siguiente:

“El Superintendente de Bancos será designado de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política del Estado. A los seis meses de esta designación, la Superintendencia de Bancos reasumirá todas las funciones y atribuciones que le otorga la Ley General de Bancos de 11 de julio de 1928, derogándose, en consecuencia, el artículo 9° del Decreto Supremo N° 09428 de 28 de octubre de 1970...”⁵⁵



Hasta 1985, las prácticas gubernamentales habían acostumbrado a los agentes del sistema financiero a la reglamentación a través de decretos supremos dictados por el Poder Ejecutivo y, por otra parte, habían dejado a los medios e instrumentos de fiscalización en un estado de rezago.

La restitución de la SBEF fue confirmada posteriormente mediante Decreto N° 21889 de 8 de marzo de 1988, como un organismo técnico y autónomo, encargado de la supervisión y regulación del sistema financiero.

⁵⁵ Decreto Supremo N° 21660 de 10 de julio de 1987, Art. 89.

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y ADMINISTRATIVA

Leyes que fortalecen la autoridad institucional

Desde su restitución, la SBEF ha considerado que el carácter de sus funciones, dentro un proceso de desregulación, es más preventivo que punitivo, formulando en esa oportunidad este principal objetivo:

“Su objetivo es que la captación de recursos del público, jurídicamente protegidos por el Estado, así como el sistema de intermediación financiera, operen sobre sólidas bases económico-jurídicas, sin distorsiones de ninguna naturaleza”⁵⁶

El 20 de julio de 1990 se promulga la Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamental, que ratifica las funciones que desempeña la SBEF como órgano rector del sistema de control de toda captación de recursos del público y de intermediación financiera del país, incluyendo al Banco Central de Bolivia.

Hasta 1993, la Superintendencia desarrolló sus funciones de acuerdo con los deberes encomendados en el artículo 14° de Ley General de Bancos de 1928. En 1993 fue promulgada la Ley de Bancos y Entidades Financieras N° 1488 que cambia el enfoque y prioriza la supervisión hacia el control de las actividades de intermediación



Edificio anexo de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, La Paz, Bolivia.

financiera y servicios auxiliares, sobre toda sociedad, corporación o empresa que efectúe dichas actividades, independientemente de su naturaleza jurídica, forma de constitución o estructura organizativa.

De esta manera, la supervisión se amplía, en razón de las actividades u operaciones que realizan y, además de los bancos, se incluyen las cooperativas de ahorro y crédito, las mutuales de ahorro y préstamo para la vivienda, las empresas de leasing, factoring, así como los almacenes generales de depósito.

La Ley reconoce a la SBEF como una persona jurídica de derecho público con autonomía económico-administrativa y sus relaciones laborales se rigen por la Ley General del Trabajo.

En el marco general de ambas leyes, los procesos de planificación se orientaron al desarrollo interno de la SBEF con los objetivos específicos siguientes:

- Conformación de un marco normativo e institucional sobre la base de mecanismos modernos de supervisión y control preventivo, orientados a la limitación de riesgos.
- Establecimiento de procesos de reclutamiento, selección, capacitación y entrenamiento de personal calificado.
- Formación de una base de datos que comprende la recolección, verificación y procesamiento de información, cuya fuente principal son los estados de situación patrimonial del sistema financiero y la central de riesgos.

⁵⁶ Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. "Informe de Labores Gestión Nov. 1987 - Nov. 1993: Luis del Río Chávez". 1993. Pag. 26.

Estructura organizacional inicial de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras a partir de su restitución

La estructura organizacional que sirvió de soporte para desarrollar las funciones de la SBEF durante la gestión 1987-1993 se expone en el gráfico N° 29.

En dicha estructura se destacan dos áreas sustantivas de trabajo, la primera, referida al análisis de gabinete de entidades bancarias y no bancarias, funciones que fueron encargadas a dos intendencias que ejercieron el control preventivo y la identificación de áreas que impliquen exposición a riesgos. Este trabajo se llevó a cabo mediante el análisis económico financiero de informes estadísticos de comportamiento, que correlacionan la información proporcionada por las entidades financieras, así como la originada en labores de inspección y de auditoría externa. Adicionalmente, se encargó el control de las entidades en liquidación a la Intendencia de Análisis y Control de Entidades No Bancarias, considerando que por mandato de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, el Superintendente asume las funciones de liquidador y síndico.

La segunda área de trabajo sustantiva estaba orientada a la inspección y auditoría mediante visitas a las oficinas de las entidades financieras para examinar en el campo la calidad de la información, de la administración, de los activos y de los controles internos, así como verificar el cumplimiento de la normativa.

Los cambios significativos en términos de organización en este periodo fueron los relacionados con la creación de la Intendencia Regional de Santa Cruz de la Sierra, con el objeto de desconcentrar algunas funciones administrativas y el establecimiento de la oficina de



representación en Sucre, para un seguimiento oportuno de los asuntos judiciales en la sede de funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto se refiere a la administración de personal se desarrollaron procedimientos públicos y transparentes de selección de personal, confirmando su contratación luego de que éstos vencieran rigurosos cursos de capacitación llevados a cabo con el apoyo de expertos internacionales. Ello le permitió a la SBEF en un corto tiempo, contar con reconocimiento a nivel internacional por su capacidad de innovación con nuevos métodos y procesos de supervisión y regulación.

Los principales resultados de este primer período pueden resumirse de la manera siguiente:

- Evaluación del sistema financiero para determinar su grado de solvencia y liquidez al 31 de diciembre de 1987.
- Emisión de normativa prudencial para cubrir los vacíos legales creados, por el diferencial de 59 años entre las normas de la Ley General de Bancos y la operativa bancaria y financiera del sistema de intermediación financiera.
- Implementación de una Central de Información de Riesgo Crediticio, que consolida información crediticia actualizada a nivel nacional, permitiendo conocer la calidad, clasificación, orientación por sectores, grupos económicos y otros también a nivel individual.
- Desarrollo y aplicación de un Manual de Cuentas único para todo el sistema de intermediación financiera, imponiendo criterios contables uniformes para el registro de operaciones y mejorando la transparencia de la información para el público.
- Aprobación del Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Bancos, en fecha 26 de mayo de 1989 a través del decreto 22203, dándose inicio a la institucionalización del Órgano de Fiscalización y la carrera administrativa de sus funcionarios, tal como se colige del siguiente párrafo:

“La Superintendencia por la naturaleza de sus funciones, es un órgano exclusivamente técnico. El Superintendente respetará la capacidad profesional, idoneidad y labor administrativa de su personal”⁵⁷

- El 13 de marzo de 1990 se inaugura el inmueble propio de la SBEF en la calle Loayza de la ciudad de La Paz.

La desregulación y los ajustes organizativos

En octubre de 1994, se aprueba una nueva estructura organizacional que se muestra en el gráfico N° 30, conformada bajo las premisas siguientes:

- Asignación de funciones a los diferentes niveles de la estructura orgánica, relacionada con la consecución de los resultados esperados que permitan alcanzar los objetivos de la institución.
- Delegación de funciones a los diferentes niveles de la estructura, en función a la responsabilidad por los resultados obtenidos y por las actividades y tareas ejecutadas.

Los principales aspectos a resaltar en la estructura organizativa de la SBEF, son la alineación del área de asesoría legal y del área de administración general como Intendencias de Asuntos Jurídicos y de Administración y Finanzas, respectivamente. La primera, en razón de la necesidad de contar con un equipo de abogados especializados en temas de supervisión y de derecho, para apoyar legalmente en los requerimientos de las distintas áreas de la SBEF. Y la segunda, debido a la necesidad de estandarizar los procedimientos administrativos internos, acorde con las normas que para el sector público fueron emitiendo los órganos rectores.

Con el nombramiento del Lic. Jacques Trigo Loubiere, como Superintendente de Bancos en 1995, se formuló un plan estratégico de largo plazo hasta 2001, cuyos objetivos orientaron las programaciones operativas anuales de la SBEF para “*crear las condiciones prioritarias para la autorregulación y supervisión asociativa*” y que, en forma resumida eran:

1. Contar con un marco normativo adecuado.
2. Conocer y controlar las entidades supervisadas.
3. Concluir y acelerar los procesos de liquidación.
4. Establecer políticas y procedimientos para una administración eficiente.
5. Lograr una imagen institucional de eficiencia, transparencia, confiabilidad, independencia y profesionalismo.
6. Mantener una estructura organizacional que responda oportunamente al cambio.

57 “Estatuto Orgánico de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras”, Decreto Supremo N° 22203 de 26 de mayo de 1989. Art. 11.

Durante la gestión 1996, la SBEF realizó un cambio de enfoque interno de trabajo, integrando la supervisión de campo y gabinete, la estructura resultante de este enfoque puede observarse en el gráfico N° 31.

En esta estructura se resalta el hecho de contar con dos intendencias de supervisión "I" y "II", con iguales funciones y distribución equitativa de entidades bancarias y no bancarias entre ellas. Adicionalmente, se tiene la Intendencia de Liquidaciones que responde a la necesidad de apoyar al Superintendente en su rol de síndico liquidador. Y, también se cuenta con nuevas áreas de apoyo, como son las Unidades de Recursos Humanos, de Archivo y Correspondencia y la Unidad de Comunicación y Relaciones Públicas.

"En 1998, se hizo evidente la importancia de las entidades dedicadas a las microfinanzas y la necesidad de establecer mecanismos de supervisión diferenciados de los bancos, creándose una intendencia dedicada exclusivamente para atender

a Fondos Financieros Privados, Cooperativas de Ahorros y Créditos Abiertas y Mutuales de Ahorro y Préstamos."⁵⁸

El gráfico N° 32 muestra el organigrama con la modificación que reemplaza las Intendencias de Supervisión I y II, por las de Supervisión de Entidades Bancarias y Supervisión de Entidades No Bancarias. Además, de acuerdo con la Ley N° 1768 de Modificaciones al Código Penal de 10 de marzo de 1997 y el Decreto N° 24771 de 31 de julio de 1997 se crea la Unidad de Investigaciones Financieras como unidad desconcentrada de la Superintendencia de Bancos.

En 1999, siempre bajo la orientación del Plan Estratégico de la SBEF, se crea la Unidad de Desarrollo Organizacional, encargada de los subsistemas de Planificación y de Organización Administrativa establecidos en la Ley SAFCO.

La SBEF a través de su Unidad de Comunicación también creó el Servicio de Atención de Reclamos y Consultas (SARC) para clientes y usuarios del sistema financiero.

Los principales resultados alcanzados en el período 1995-2001, se resumen a continuación:

- Reordenamiento y nueva conceptualización de los riesgos

crediticios, basados fundamentalmente en la capacidad de pago del deudor.

- Modernización de metodologías de supervisión y aplicación de estrategias para cada tipo de entidad con enfoque integrado y preventivo.
- Desarrollo tecnológico de la nueva Central de Información de Riesgo Crediticio y el Sistema de Información Financiera.
- Aplicación de mecanismos técnicos y legales para intervenir prontamente una entidad, preservando la confianza de los usuarios y manteniendo el sistema de pagos.
- Emisión de normativa apropiada para impulsar el desarrollo de las microfinanzas.
- Nueva infraestructura física para la SBEF, con un nuevo edificio ubicado en la Plaza Isabel La Católica.
- Arraigo de las prácticas de planificación estratégica y de planificación operativa anual, de carácter participativo, que minimiza la improvisación fundada en un periódico seguimiento y evaluación de lo ejecutado.
- Implantación de un Código de Ética, que recupera los valores y principios en los que se orienta el servidor público de la SBEF, fortaleciendo la cultura organizacional.

Finalmente, desde la restitución de la SBEF, los esfuerzos desarrollados fueron apoyados financieramente por el Banco Mundial, la Gesellschaft Fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) de Alemania, el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito (WOCCU), la Deutscher Genossenschafts und Raiffeisen-Verband (DGRV), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y United States Agency for International Development (USAID), organismos que financiaron también la capacitación de los funcionarios de la Superintendencia, actividad que la institución consideró un pilar de su desarrollo institucional.

⁵⁸ Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. 2001. "Informe de Gestión 1995-2001: Jacques Trigo Loubiere". Pag. 21.

Las actuales funciones de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

De acuerdo a la Ley de Bancos y Entidades Financieras, modificada por la Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera, la SBEF como órgano autárquico, es una persona jurídica de derecho público y de duración indefinida, con jurisdicción nacional e independencia de gestión técnica, legal, administrativa y económica.

Al constituirse en el órgano rector del sistema de control de toda captación de recursos del público y de intermediación financiera, la SBEF tiene competencia privativa e indelegable para emitir regulaciones prudenciales, controlar y supervisar las actividades, personas y entidades relacionadas con la intermediación financiera y servicios auxiliares financieros.

La Ley de Bancos y Entidades Financieras establece, como objetivos de la SBEF los siguientes:

1. Mantener un sistema financiero sano y eficiente.
2. Velar por la solvencia del sistema de intermediación financiera.

La misma disposición legal establece que para cumplir sus atribuciones, la SBEF deberá determinar los criterios de clasificación y evaluación de activos y sus previsiones; operar la Central de Información de Riesgos, definir los requerimientos mínimos de información institucional y reglamentar la aplicación de sanciones. En su artículo 154º, define las siguientes atribuciones de la Superintendencia:

- a. Vigilar el cumplimiento de las normas de intermediación financiera.
- b. Normar el sistema de control interno y externo de toda intermediación financiera.
- c. Ejercer y supervisar el control interno y externo, exigiendo el cumplimiento de las disposiciones legales, normas técnicas y reglamentarias, a todas las entidades públicas, privadas y mixtas, que intermedien la oferta y la demanda de recursos financieros prestables.
- d. Supervisar a las personas naturales o jurídicas que efectúen actividades auxiliares de la intermediación financiera.
- e. Ejercer supervisión consolidada de conformidad al artículo 6º de la Ley de Bancos.
- f. Incorporar al ámbito de su competencia, de acuerdo con el Banco Central de Bolivia, a otras personas o entidades que realicen actividades de intermediación financiera.
- g. Elaborar y aprobar los reglamentos de las normas de control y supervisión sobre las actividades de intermediación financiera.
- h. Establecer sistemas preventivos de control y vigilancia.
- i. Controlar el cumplimiento de las normas sobre encaje legal y liquidez en el sistema financiero.
- j. Imponer sanciones administrativas a las entidades bajo su control, cuando infrinjan las disposiciones legales.

- k. Disponer la regularización obligatoria y la intervención de las entidades de intermediación financiera.
- l. Mantener un registro de funcionarios, empleados, ex funcionarios y ex empleados suspendidos o inhabilitados en el ejercicio de la actividad financiera. Este registro formará una base de datos única y compartida con la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros, a la que tendrán acceso todas las instituciones que forman parte del Sistema de Regulación Financiera.
- m. Celebrar acuerdos con otros organismos extranjeros de supervisión del sector financiero.
- n. Instruir ajustes y regularizaciones contables a las entidades de intermediación financiera, resultantes de su labor de supervisión y control.
- o. Dirigir las investigaciones de legitimación de ganancias ilícitas y suscribir convenios con organismos internacionales con funciones análogas.

El Plan Estratégico Institucional 2001-2007.

A partir de marzo del año 2001, se da inicio a una nueva gestión en la SBEF, con la designación constitucional del Dr. Fernando Calvo Unzueta como Superintendente de Bancos y Entidades Financieras por un periodo de seis años.

Los elementos esenciales del plan estratégico diseñado para dicha gestión se exponen a continuación:

MISIÓN

"La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras es parte del sistema financiero, supervisa y regula a las entidades financieras, con el propósito de mantener un sistema transparente, sano, eficiente y solvente, precautelando el interés público"

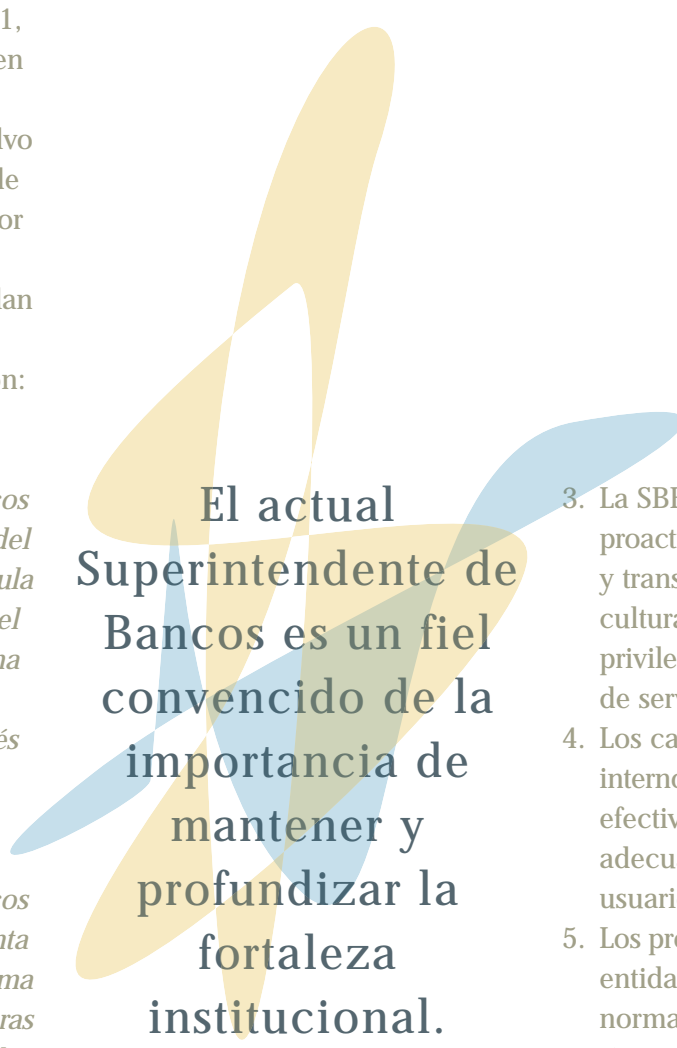
VISIÓN

"La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras incrementa la confianza del público en el sistema financiero, con entidades financieras transparentes, eficientes y que brindan servicios de alta calidad.

Una Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras independiente, con una institucionalidad consolidada (carrera administrativa) y que se rige por criterios de excelencia."

OBJETIVOS ESTRATEGICOS

1. La supervisión a las entidades de intermediación financiera es externa y posterior, contribuyendo a la autorregulación para identificar, medir y monitorear los riesgos del sistema.
2. Se contribuye a que el sistema financiero cuente con un marco normativo prudencial, orientado a la autorregulación y la transparencia del sistema financiero.



El actual Superintendente de Bancos es un fiel convencido de la importancia de mantener y profundizar la fortaleza institucional.

3. La SBEF es una institución ágil, proactiva, adaptable a los cambios y transparente, basada en una cultura organizacional que privilegia la eficiencia y vocación de servicio.
4. Los canales de comunicación internos y externos de la SBEF son efectivos y permiten responder adecuada y oportunamente a los usuarios.
5. Los procedimientos de salida para entidades en crisis no afectan el normal funcionamiento del sistema financiero en su conjunto.
6. Se cuenta con el marco normativo para el adecuado funcionamiento de la Unidad de Investigaciones Financieras en el sistema financiero.

Se debe tener presente que una de las directrices que guió la formulación de este plan estratégico y de la cual, el actual Superintendente de Bancos, es un fiel convencido de la importancia de mantener y profundizar la notable fortaleza institucional que ha permitido que la Superintendencia goce del respeto y prestigio que hasta ese momento la caracterizó y que continúa haciéndolo.

El Dr. Fernando Calvo en su discurso de posesión, manifestó que es “de suma importancia preservar la autonomía e independencia que tiene esta institución (SBEF), y en particular, los recursos humanos altamente calificados con los que cuenta. El país no puede darse el lujo de desperdiciar la importante inversión realizada en formación y capacitación, no sólo en términos de dinero sino también en tiempo. Es hora que Bolivia cuente con entidades fuertes y permanentes desechando la mala práctica de refundar periódicamente nuestras instituciones”.

La estructura organizacional actual se muestra en el gráfico N° 33 que deviene de los objetivos precitados y presenta, a diferencia de anteriores gestiones, al área de Asesoría Jurídica General como un órgano asesor de nivel estratégico. Este cambio además implicó el fortalecimiento de las áreas sustantivas con la participación de abogados encargados de supervisar el riesgo legal de las entidades de intermediación financiera. Por otra parte, se creó la Intendencia de Soluciones y Liquidaciones.

Con el objeto de evitar confusiones con el rol normativo del Gobierno Central y en especial del Ministerio de Servicios Financieros, se dispuso cambiar el nombre de la Intendencia de Estudios y Normas por Intendencia de Estudios y Regulación, ya que explica con mejor precisión el rol de dicha área.

El Decreto Supremo N° 27026 establece y complementa la reglamentación para el funcionamiento del Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), cuando establece que:

“La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras tiene competencia privativa e indelegable para emitir regulaciones prudenciales, controlar y supervisar las actividades, personas y entidades relacionadas con la intermediación financiera y servicios auxiliares financieros”⁵⁹

Finalmente, se debe tener presente que, por disposición del Gobierno Central, en la gestión 2003, se produjo un recorte presupuestario que disminuyó en 20.25% el total presupuestado incluyendo entre otras las partidas destinadas al pago de salarios. Esta medida obligó a un reajuste general del Plan Operativo Anual 2003 para cumplir adecuadamente con los objetivos trazados.

METODOLOGÍAS DE SUPERVISIÓN IN SITU Y EXTRA SITU

Como se mencionó anteriormente, a partir de la restitución de la SBEF en 1988, la supervisión se basó en dos pilares claramente diferenciados entre sí: Campo y Gabinete; entendiendo la supervisión de campo como las visitas de inspección a las entidades controladas y la supervisión de gabinete como las labores de seguimiento, monitoreo y análisis a través de la información reportada a la SBEF.

Los principales objetivos de las visitas de inspección eran los siguientes:

- Evaluar la situación financiera.
- Evaluar la calidad de la cartera y suficiencia de provisiones.
- Evaluar la razonabilidad de sus ingresos y gastos.
- Evaluar la integridad del patrimonio.
- Verificar el origen de fondos recibidos por la emisión de bonos convertibles obligatoriamente en acciones ordinarias.
- Verificar el ingreso efectivo de los aportes irrevocables pendientes de capitalización.

- Evaluar las políticas y procedimientos formulados por el directorio u órgano equivalente, su eficiencia y nivel de cumplimiento.

El primer programa de visitas de inspección a todas las entidades del sistema bancario se inició en la gestión 1989, donde se ponía especial énfasis en la evaluación de la cartera de créditos.

Por su parte, los objetivos de la supervisión de gabinete, eran los siguientes:

- Servir de herramienta gerencial y familiarizar a los inspectores con la entidad y su evolución durante la planificación de las visitas.
- Concluir sobre la condición general de la entidad controlada, para recomendar las acciones correctivas correspondientes.
- Identificar las causas de problemas actuales o potenciales.
- Contar con informe estadístico de comportamiento financiero y económico.
- Analizar de manera integral la información proporcionada por las entidades controladas y la proveniente de inspección y auditoría.
- Contar con un análisis comparativo correspondiente al grupo de entidades de características similares.

Posteriormente, a medida que el proceso de supervisión iba ajustándose a los estándares internacionales, se consolidaban más y mejores prácticas y procedimientos, con el objetivo de hacer más eficiente la labor de fiscalización y control.

⁵⁹ Decreto Supremo N° 27026 de 6 de mayo de 2003, artículo 2, inciso II.

Las necesidades del mercado y la experiencia adquirida por la SBEF producto, en parte, de las crisis que tuvo que afrontar desde 1995, determinaron el desarrollo de un nuevo enfoque de supervisión integrada, cuyas características pueden ser resumidas en:

- La consideración de aspectos tanto cualitativos como cuantitativos.
- Supervisión orientada a la calidad de procesos gerenciales y administración de riesgos.
- Énfasis en gestión administrativa y estabilidad futura de la entidad.

A partir de este enfoque, la supervisión aplicada por la Superintendencia pasó a ser integral, proactiva, preventiva y eficiente.

Integral, porque:

- Conjunciona los dos pilares de la supervisión: extra situ (gabinete), e in situ (campo), dentro de un mismo proceso sistémico permanente.
- Considera todos los aspectos claves de una institución, cuantitativos y cualitativos.
- Permite seleccionar un grupo de créditos representativos de la totalidad de cartera de una entidad, a través de un modelo estadístico de determinación de muestras de créditos a ser revisados en la inspección in-situ, para cuantificar los requerimientos de previsiones, conocer la calidad de la cartera de créditos e inferir las conclusiones obtenidas a la totalidad de la cartera.

En el nuevo enfoque de supervisión integral, los criterios cualitativos son tan importantes como los cuantitativos.

Preventiva, porque está orientada a evaluar la calidad de los procesos de gestión, enfatizando el seguimiento de las áreas débiles identificadas y el establecimiento de medidas correctivas por parte de la administración.

Proactiva, porque como resultado de la evaluación del riesgo, permite identificar la situación financiera de un banco desde el punto de vista de su generación de flujos y viabilidad futura, recomendando la adopción de acciones tendentes a fortalecer la estructura financiera y patrimonial de las entidades supervisadas.

Y es eficiente, porque permite:

- La optimización del tiempo mediante la automatización de papeles de trabajo y asignación de un mayor tiempo para el análisis y evaluación del riesgo crediticio para la consecución de mejores resultados.
- La estandarización de criterios de revisión y análisis de la información obtenida por los supervisores.
- La alimentación de una base de datos histórica que brinda información en línea.
- La obtención de información estadística, consolidada y en detalle de la cartera de créditos, optimizando el trabajo de tabulación y ordenamiento de la información.
- La obtención de informes computarizados, respecto al diagnóstico y proyecciones financieras de las entidades bancarias.
- La optimización de la organización del trabajo con un seguimiento más estricto del mismo, del grado de cumplimiento por funcionario, del grado de avance, etc.

Como objetivo, la supervisión de gabinete plantea conocer y hacer un continuo seguimiento de la situación económica financiera de las entidades, sus principales negocios y áreas más expuestas, determinar

cuales son sus riesgos inherentes y los controles establecidos para mitigarlos. De esta manera y por medio de la aplicación de herramientas diseñadas para ejecutar la supervisión de gabinete, se determinan alertas tempranas que permiten incentivar a las entidades para la adopción de acciones correctivas sobre las debilidades identificadas, antes de que se presenten los problemas y conduzcan a niveles de riesgo mayores para la institución.

Tres elementos deben tomarse en cuenta al desarrollar una supervisión in situ: la obtención de información, el análisis de ésta y la determinación de mecanismos de control. La información puede provenir de las entidades supervisadas o de otras fuentes internas ó externas tales como empresas de auditoría externa, calificadoras de riesgo, o las unidades de control de riesgos de los bancos. El análisis de esta información, que se realiza por entidad y a nivel consolidado, da lugar a la elaboración de informes y cartas a las entidades con instrucciones cuyo cumplimiento es objeto de seguimiento posterior. La supervisión in situ, es llevada a cabo a través de inspecciones integrales, en las cuales se evalúan las operaciones del banco de manera integral, con el fin de determinar el grado de exposición al riesgo y la suficiencia de los controles establecidos.

A partir de la gestión 2001, y a medida que se consolidaba el proceso de la supervisión bajo un enfoque sistémico, se plantearon mejoras al enfoque de supervisión tradicional orientado a la evaluación del riesgo crediticio de las entidades financieras, y se concibió un proceso continuo de valoración de la prudencia con que las entidades controladas asumen, evalúan y administran todos sus riesgos crediticios, de mercado, operacionales, tecnológicos, legales y reputacionales, con el objeto de consolidar un verdadero enfoque de supervisión basado en riesgos.

ENFOQUE DE SUPERVISIÓN PARA LAS ENTIDADES MICROFINANCIERAS

Al diseñar o participar dentro de un proceso de supervisión se debe estar consciente que los intermediarios que participan del mercado están expuestos a una amplia gama de riesgos, que se originan tanto en la propia actividad de intermediación como en los riesgos originados en el manejo gerencial. Estos riesgos deben ser medidos y administrados de diferente forma, en función a las estrategias, políticas y procedimientos establecidos por cada entidad y a los segmentos de mercado atendidos.

En esta perspectiva, las políticas comerciales de las entidades microfinancieras, están orientadas al sector micro y pequeño empresarial; y por tal motivo, los riesgos inherentes a su giro, deben ser medidos y administrados de diferente forma que los asociados a la actividad bancaria corporativa.

El modelo de supervisión para las entidades microfinancieras fue desarrollado en función a los riesgos más relevantes inmersos en la actividad de las entidades microfinancieras a objeto de que el conjunto de estas entidades sea supervisado y controlado bajo los mismos estándares, de modo que no se creen asimetrías en la labor de supervisión.

El modelo contempla dos componentes que se interrelacionan entre sí:

- a. Un componente analítico (Extra Situ), cuyo objetivo es establecer la situación financiera y patrimonial de la entidad mediante el examen de las áreas consideradas de mayor importancia en la estructura financiera de una entidad de microfinanzas, a través del monitoreo de indicadores claves de desempeño financiero como son la liquidez, solvencia y rentabilidad. Se constituye en un instrumento de monitoreo y alerta temprana del deterioro potencial del perfil financiero de las entidades microfinancieras.
- b. Otro componente de verificación In Situ, que está constituido por visitas de inspección periódicas a las entidades supervisadas, cuya finalidad es comprobar:
 - La calidad de información: A través de la verificación sobre la razonabilidad de las prácticas contables efectuadas por una entidad microfinanciera.
 - La calidad de gobierno de las entidades microfinancieras: Identificando los grupos de poder en las asambleas de socios, la representatividad de los directores, el control societario, la gerencia y poderes asignados a ésta, debido a la estructura

societaria del capital de este tipo de sociedades, donde prevalecen entidades sin fines de lucro u organismos multilaterales, que no permiten una identificación clara del grupo propietario.

- La calidad de cartera de créditos: De acuerdo a las características particulares de la cartera de créditos de las entidades microfinancieras, se ha desarrollado un método de medición del riesgo crediticio, que además se halla respaldado por la norma de cartera. El riesgo crediticio o de deterioro en la calidad de la cartera de microcrédito se origina en dos fuentes: a) la morosidad de la cartera de créditos y el número de reprogramaciones y, b) el riesgo de incobrabilidad adicional a la morosidad.

Debido a que el riesgo de la cartera de microcrédito originado en la morosidad y el número de reprogramaciones, es un riesgo declarado por la entidad y por el cual ya se han constituido provisiones específicas para pérdidas por incobrabilidad, el riesgo adicional adquiere mayor relevancia dentro del análisis del riesgo global de la cartera.

El análisis y determinación del riesgo adicional tiene como objetivo cuantificar o estimar las pérdidas potenciales de cartera atribuibles a factores internos o debilidades en la estructura de control interno de la entidad, así como de factores externos.

Este método tiene tres componentes los cuales se explican a continuación:

1. Contrariamente a la cartera comercial, el riesgo de deterioro en la calidad de la cartera de microcrédito, se origina en las desviaciones e incumplimientos a las políticas de crédito, y en la deficiente aplicación de las tecnologías crediticias, proceso que se realiza a través de la revisión de una muestra representativa de créditos.
2. Se verifica si la entidad efectúa un análisis sobre el grado de adecuación de su tecnología crediticia a su mercado objetivo, considerando para ello las nuevas tendencias del mercado y cambios en el entorno con el objeto de identificar amenazas y oportunidades en el sector.
3. Otro factor que determina la presencia de riesgo adicional es la pérdida potencial por contagio, es decir que la incidencia de clientes compartidos, endeudados en más de una entidad, con mayor riesgo en otras entidades financieras pueda determinar la calidad de esta cartera. Para tal fin fue desarrollado el modelo de medición de sobreendeudamiento del sector de microfinanzas en actual aplicación por la SBEF.

A partir de la determinación del riesgo de incobrabilidad adicional a la morosidad, se imponen medidas con impacto sobre el patrimonio y la gerencia. Las primeras se efectivizan a través de la constitución de provisiones genéricas para créditos incobrables y las segundas se traducen en medidas que van desde la recomposición gerencial hasta la reestructuración tendiente a fortalecer la estructura de control interno y de riesgo crediticio.

La tendencia en la medición del riesgo crediticio está orientada a la definición de modelos probabilísticos de riesgo, los que coadyuvarán a la ampliación de la capacidad predictiva

a fin de lograr una supervisión preventiva.

- La calidad operativa: Permite verificar:
 - o Los procesos de información y la tecnología informática que los soporta;
 - o La evaluación de las contingencias legales que podrían afectar el patrimonio de la entidad como efecto del incumplimiento de las cláusulas estipuladas en un contrato;
 - o La evaluación del riesgo de liquidez al verificar la capacidad de respuesta de la entidad para cumplir con sus obligaciones de acuerdo a los vencimientos. Para este efecto, se analiza la composición de pasivos y las proyecciones del flujo de caja. La evaluación de la disponibilidad y la oportunidad de crédito, es muy importante dado que las entidades microfinancieras tienen la permanente necesidad de colocación de créditos.

La interrelación de ambos procesos, dentro del enfoque de supervisión desarrollado por la SBEF para las entidades microfinancieras, da como resultado la situación financiera y patrimonial de estas entidades en un momento determinado y a su vez propone iniciativas de actualización de la normativa regulatoria, en función a los resultados de la evaluación de los procedimientos de control de riesgos aplicados por las entidades especializadas en microfinanzas.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Como se explicó anteriormente, de acuerdo con las disposiciones del Decreto Supremo N° 21660, se creó la Central de Riesgos y también el sistema de control de encaje legal, ambos desarrollados en lenguaje Cobol. Los estados financieros se reportaban a través de hojas electrónicas Lotus 1.2.3.

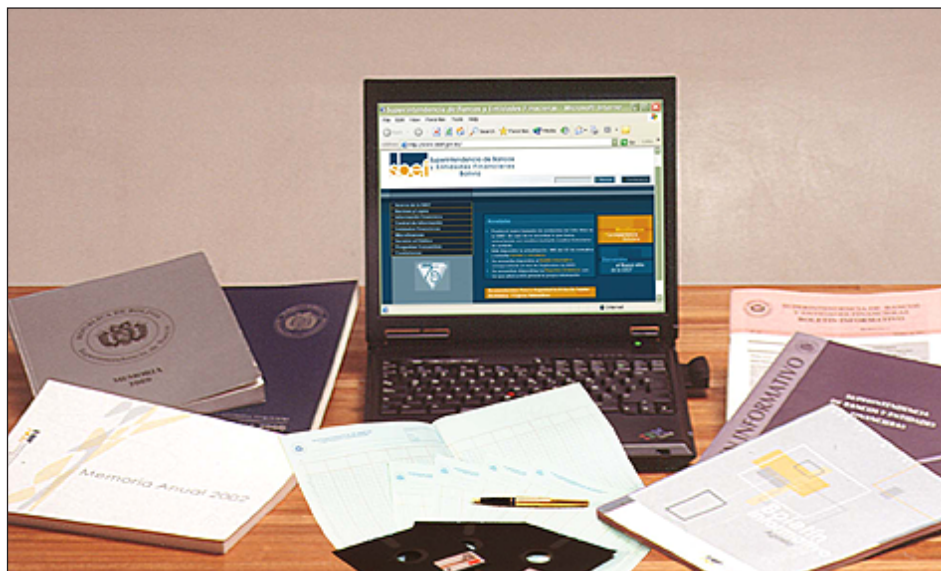
La información precedente junto a la obtenida de las visitas de inspección conformaban el conjunto de informes que sirvieron para la supervisión de las entidades financieras.

En 1990, con el apoyo del Banco Mundial, se nombró un responsable para dirigir un proyecto de base de datos, con capacidad para recolectar, verificar y procesar los estados financieros remitidos por las entidades del sistema financiero, constituyéndose en un importante instrumento de control preventivo. Posteriormente, hasta 1995, se generó un importante conjunto de sistemas de información entre los que se pueden destacar:

- Central de Balances
- Encaje Legal
- Operaciones Interbancarias
- Fondos de Liquidez
- Central de Riesgo
- Cheques Rechazados
- Multas

A partir de enero de 1996, la SBEF inició un proceso de modernización de sus sistemas de información, orientado a aprovechar las ventajas de la tecnología de redes telemáticas. Dicho proceso comenzó con el desarrollo de la nueva Central de Información de Riesgo Crediticio y el Sistema de Información Financiera, incluyendo, luego, en esta tecnología a otros sistemas auxiliares, como los de mesa de entrada/salida de correspondencia, accionistas de las entidades financieras, cuentas clausuradas, retenciones judiciales y sanciones y multas.

Como resultado, se ha logrado que el intercambio de información con las entidades financieras sea más



A partir de enero de 1996, la SBEF inició un proceso de modernización de sus sistemas de información.

rápido y seguro, reduciéndose considerablemente el tiempo de transferencia de información y la cantidad de disquetes y papel que se intercambiaba anteriormente.

La llegada del año 2000 significó un desafío para las instituciones que operan con sistemas computarizados y en particular para las entidades financieras. Con el fin de asegurar una estrategia apropiada, la SBEF ejecutó exitosamente el “Proyecto Año 2000”. La transición se dio con toda normalidad en el sistema financiero, no habiéndose recibido reporte de problema alguno.

Cabe señalar que en la actualidad se halla en etapa de implantación al interior de la SBEF el Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa (SIGMA) por efecto de disposiciones de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas.

El desarrollo de sus sistemas de información ha hecho de la SBEF una de las instituciones estatales que se encuentran a la vanguardia del desarrollo tecnológico nacional, los principales sistemas automatizados se describen a continuación.

Central de Información de Riesgo Crediticio

El desarrollo del sistema de la nueva central de riesgos fue concluido a finales de 1998 y se encuentra en etapa de explotación y mantenimiento.

La Central de Información de Riesgo Crediticio (CIRC) contiene información de todas las operaciones de créditos del sistema financiero nacional: datos generales, deudores, garantías, garantes, vinculaciones y su estado contingente, y vigente, vencido, en ejecución y castigado. La información almacenada en la base de datos de la CIRC es uno de los instrumentos más eficientes y poderosos con que cuenta la SBEF para el cumplimiento de sus funciones. Sus características principales son:

- Base de datos única de las operaciones de créditos, que permite brindar información oportuna para controlar el riesgo crediticio de los obligados del sistema.
- La base de datos incluye alrededor de 598.000 operaciones de crédito.
- Información de cartera de créditos agregada por deudor, directamente accesible, en forma electrónica para todas las entidades supervisadas.

Hasta el mes de julio de 2003, se registraron 1000 usuarios habilitados para el acceso a la Supernet; 800 de los cuales tienen permiso para obtener el informe confidencial. También hasta fines de julio 2003, se ha recibido un promedio de 8,900 consultas al día para el informe confidencial, incluyendo consultas "en lote", que permiten procesar hasta 50 informes confidenciales en un solo ingreso a la red.

- Información completa de las operaciones de créditos, garantes, garantías reales y grupos económicos que posibilita evaluar objetivamente el comportamiento



La Central de Información de Riesgo Crediticio (CIRC) es una Base de datos única de las operaciones de créditos.

de la cartera de las entidades supervisadas y el cumplimiento de las disposiciones legales vigentes.

- Información histórica mensual, hasta cuatro años atrás, para que los usuarios internos puedan evaluar y proyectar las variaciones de la cartera de créditos.

Sistema de Información Financiera

El Sistema de Información Financiera (SIF) está en explotación desde marzo de 1998 y se actualiza continuamente. Comprende información de los saldos y movimientos de las cuentas contables de las entidades supervisadas a nivel departamentalizado y consolidado mensualmente. Para este fin, las operaciones financieras se han clasificado en dos grupos principales:

- Cuentas de control, que se reportan diariamente: encaje legal, posición cambiaria y ponderación de activos.
- Reporte mensual de cuentas, que refleja los estados de situación patrimonial, los estados de ganancias y pérdidas a nivel consolidado y departamentalizado y los reportes de cartera por tipo de crédito y estratificación de depósitos.

El SIF genera una base de datos con información histórica de los estados de situación patrimonial y de ganancias y pérdidas de las entidades supervisadas, y posibilita la obtención de productos predefinidos por las diferentes áreas de la SBEF, lo cual facilita la evaluación de la situación financiera actual de cada entidad supervisada y en forma global del sistema financiero nacional.

Red Intranet

Para lograr la conexión en forma electrónica y brindar varios servicios al sistema financiero nacional, la SBEF ha establecido una red informática, denominada "Supernet", que posibilita el intercambio de información con todas las entidades supervisadas.

Esta red utiliza tecnología líder, facilitando los accesos y la navegación dentro de ella y brindando un amplio rango de servicios de comunicaciones en línea, con oportunidad y agilidad.

Las entidades con las que la SBEF se comunica por este medio, están distribuidas en los nueve departamentos del país. El 70% se concentra en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

La conexión de las entidades supervisadas con la SBEF se realiza cumpliendo requerimientos mínimos especificados por el ente supervisor. Cada participante administra su parte de la red y debe velar por el mantenimiento de su línea y equipos terminales de comunicación, así como de las medidas de seguridad que impidan accesos no deseados, hacia su propia red.

La SBEF, a través de Supernet, posibilita el acceso de información pública por conexión directa y en forma de publicaciones rutinarias, tales como:

Para consulta en línea:

- Informe confidencial de riesgo crediticio
- Deudas en ejecución y castigados
- Sistema de Consultas Técnicas

- CIRC-Gestión Crediticia
- Para copiar en disco (download):
- Cuentas clausuradas
 - Deudas en ejecución y castigados
 - Detalle de retenciones y suspensiones
 - Normas y reglamentos - circulares
 - Boletines mensuales
 - Bancos calificados
 - Aplicaciones (software desarrollado por la SBEF en sus últimas versiones)

Para intercambio de datos (desarrollo en tres capas):

- Sistema de accionistas de entidades financieras.
 - Sistema de Cuentas Clausuradas
 - Sistema de Reclamos y Consultas
- Asimismo, la SBEF presta un servicio de mantenimiento del funcionamiento de la infraestructura de comunicaciones y de soporte permanente al usuario final, tanto interno como de las entidades financieras, mediante la atención de consultas y solución a problemas en el proceso de envío y recepción de la información.

Página Internet

A mediados de 1998, la SBEF publicó su sitio en Internet, en la dirección www.superbancos-bo.org, donde se actualizaba información permanentemente. Posteriormente en la gestión 2002 se cambió el dominio a la actual dirección www.sbef.gov.bo, donde se expone la información bajo un nuevo formato e imagen corporativa. A través de la nueva página el usuario puede acceder a:

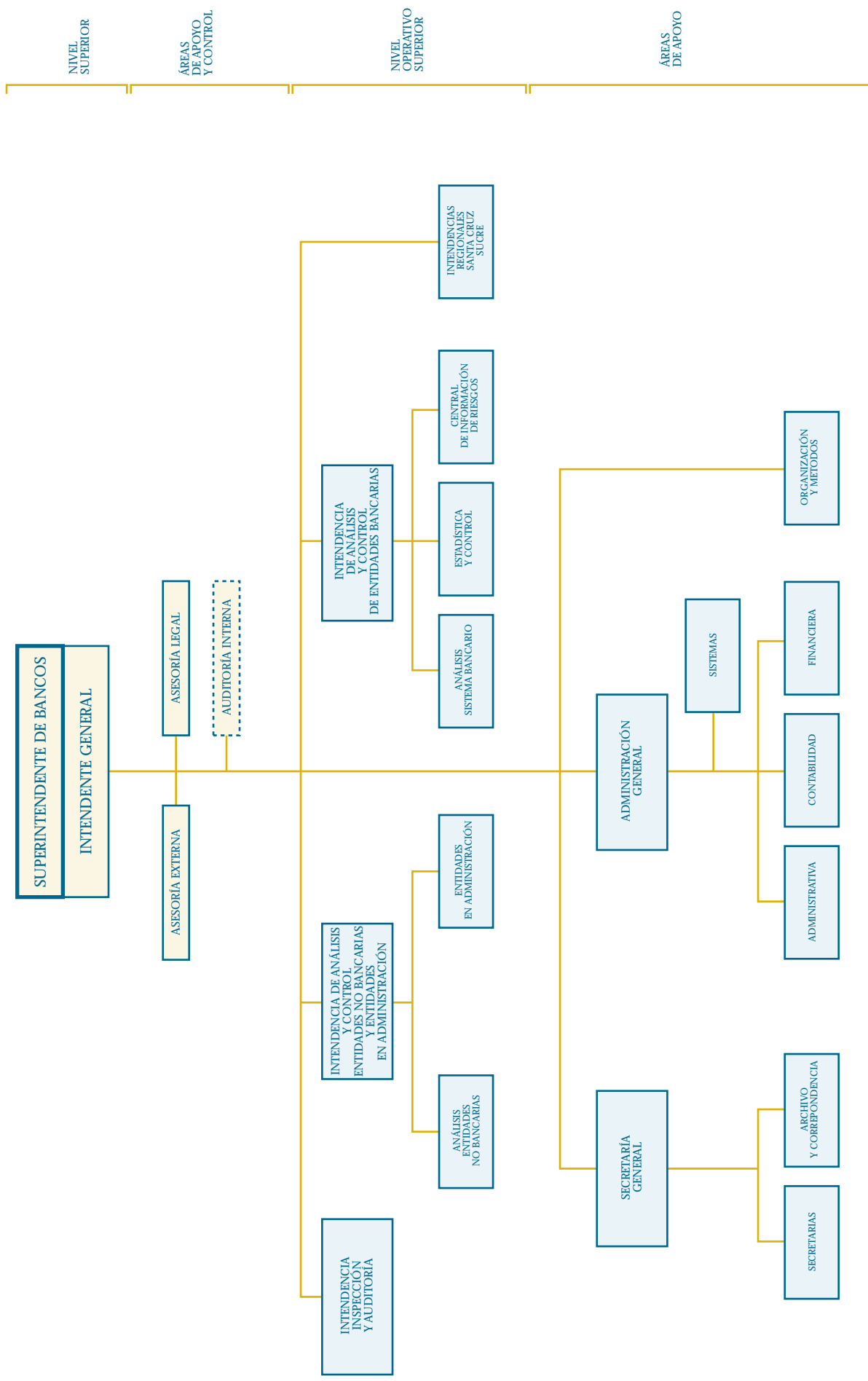
- Información y plan estratégico institucional de la SBEF
- Información legal
- Recopilación de normas
- Manual de cuentas
- Boletines informativos
- Memorias anuales



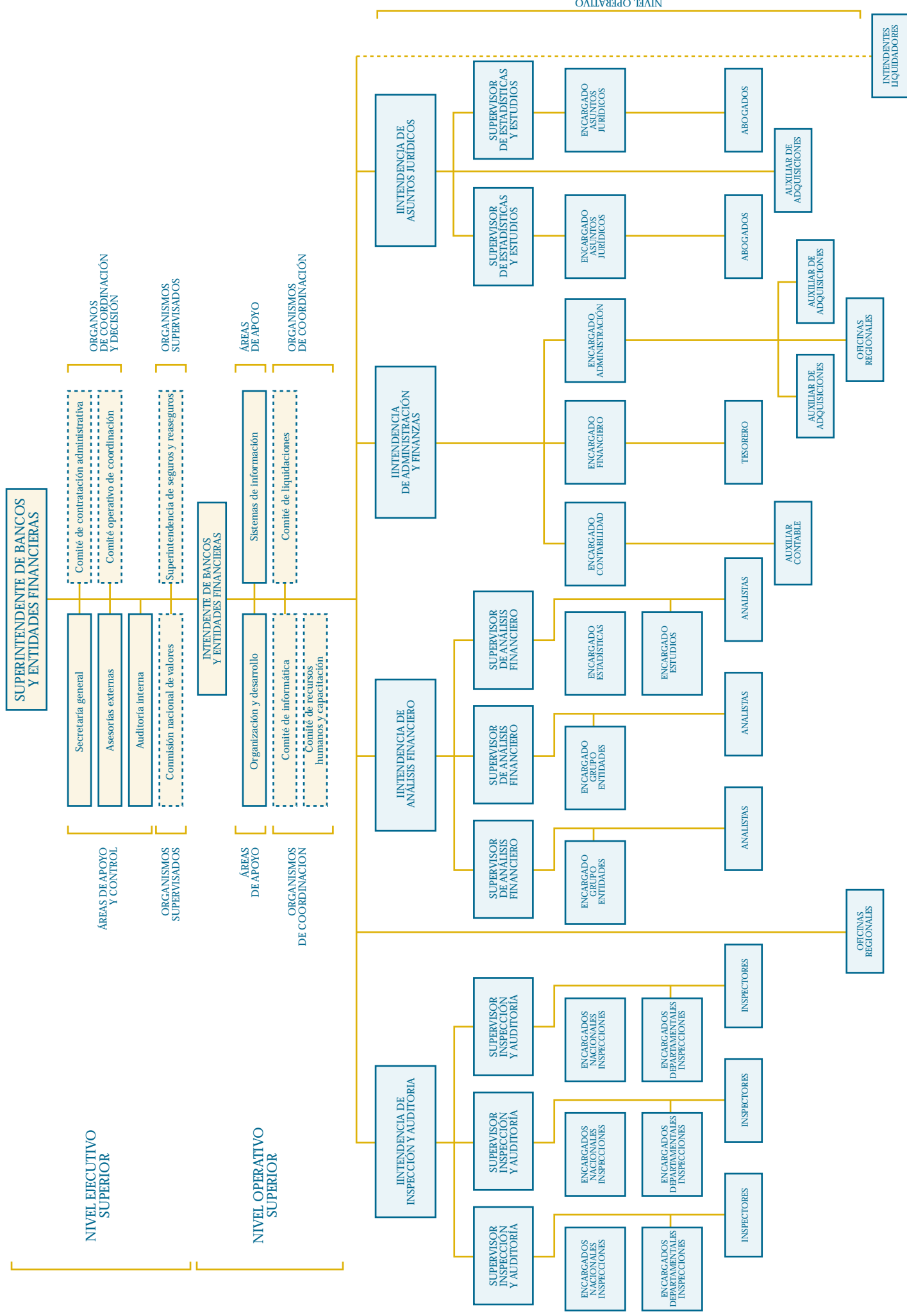
- Resumen financiero del período
- Información analítica referida a la evaluación financiera del sistema
- Información institucional de las entidades financieras
- Capítulo de microfinanzas
- Reportes dinámicos, que permiten hacer consultas y armar series históricas
- Formulario de consultas técnicas
- Glosario de términos financieros

Finalmente, se debe mencionar que los sistemas de información con que cuenta la SBEF ascienden a un número de 24 y generan más de 500 reportes para el seguimiento y control de las entidades financieras. En la actualidad estos sistemas están siendo evaluados y rediseñados bajo el enfoque de supervisión basado en riesgos.

Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras Estructura orgánica Gestión 1993

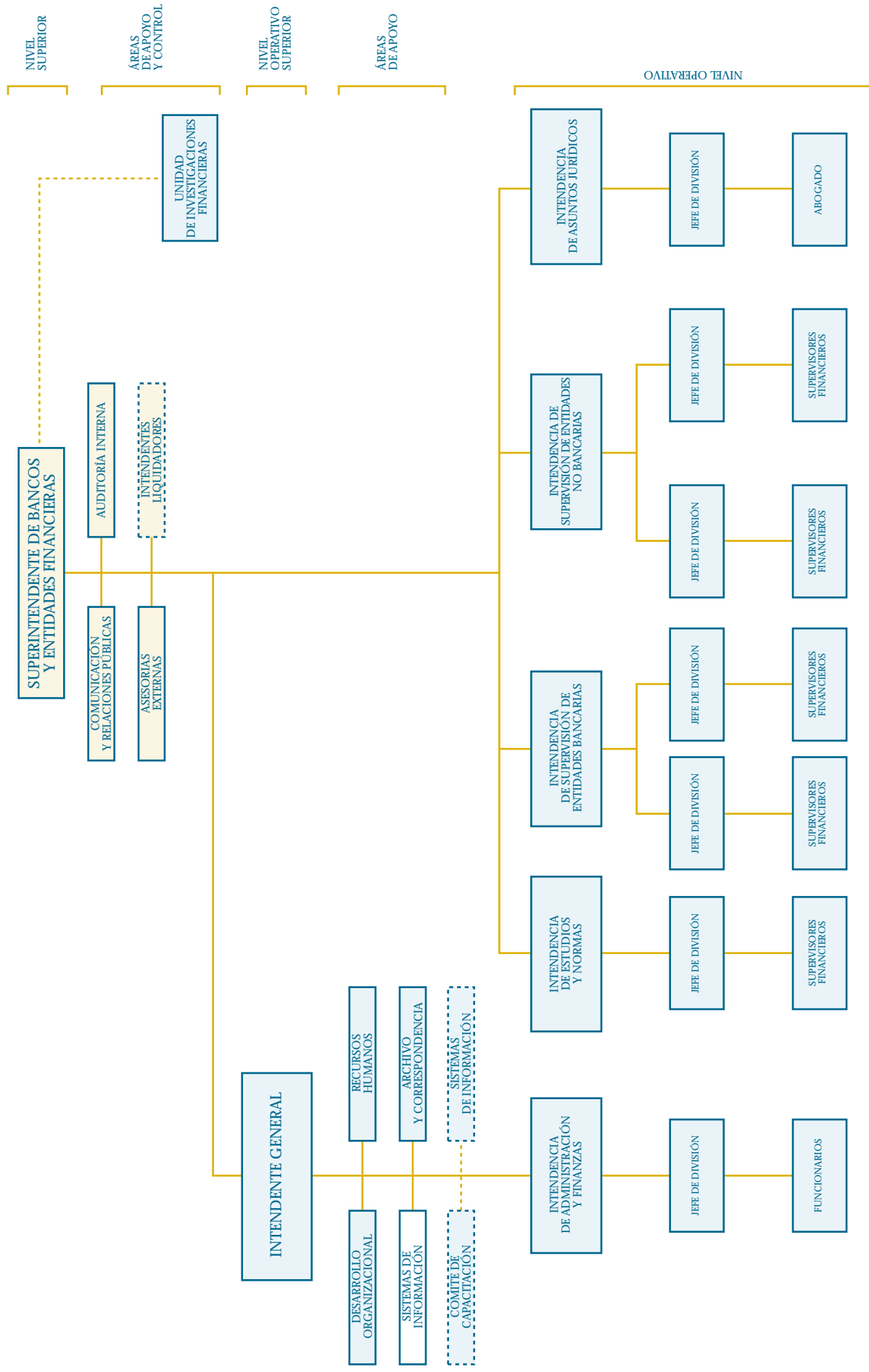


Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras Estructura orgánica Gestión 1994

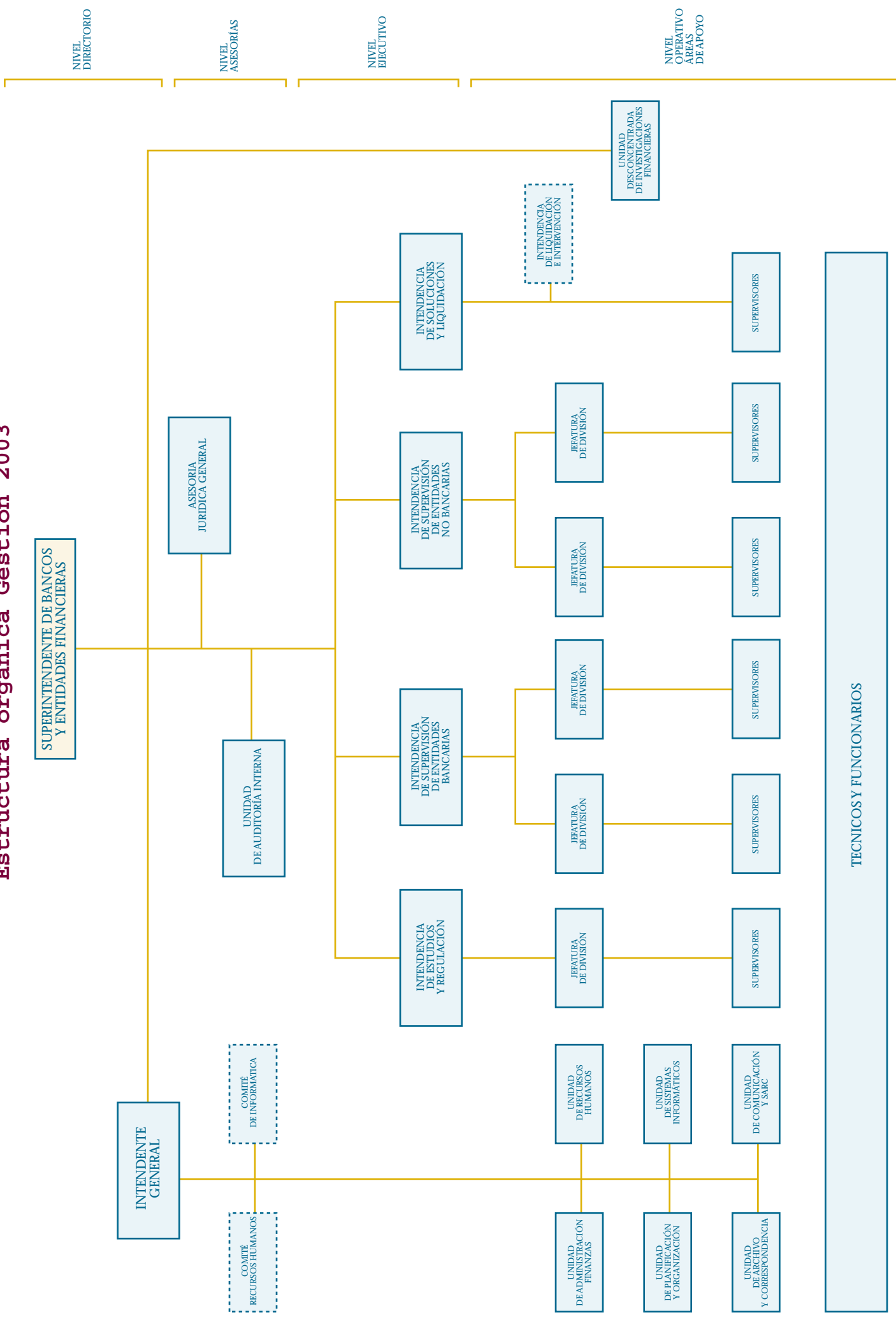


Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras

Estructura orgánica Gestión 1999



Estructura orgánica Gestión 2003





Funcionarios de la
Superintendencia de Bancos
y Entidades Financieras
(11 de julio de 2003)

Para analizar cómo será la banca, y por consiguiente la supervisión bancaria, durante los próximos años, se requiere considerar los factores que hoy las condicionan, así como las tendencias que sigue la industria en su intento por acompañar el proceso de globalización en el que está inmersa.

Se podría afirmar que, en general, la interdependencia e interrelación de las economías, tienden a contribuir a la homogenización de comportamientos de los agentes económicos dentro de una diversidad marcada por exigencias crecientes de los clientes, el avance de los procesos de globalización y liberalización, y principalmente, por el desarrollo tecnológico, ligado a las innovaciones financieras. La experiencia muestra que este desarrollo no es lineal ni está exento de contradicciones.

En este entorno, es de esperar que se intensifique la competencia entre bancos de distintas nacionalidades, entre bancos y entidades financieras no bancarias, y entre todos los intermediarios con empresas procedentes de otros sectores. Esta visión del futuro conduciría a una reestructuración o consolidación de la industria financiera en la que se piensa sobrevivirán únicamente las instituciones más eficientes, desapareciendo aquellas que no se hayan adaptado a las nuevas condiciones de competitividad.

RETOS PARA LA SUPERVISIÓN BANCARIA EN BOLIVIA

Los beneficiarios inmediatos de este previsible futuro, caracterizado por un clima de sana competitividad dentro de márgenes aceptables, deberían ser los consumidores debido a la reducción de márgenes financieros y al aumento en la oferta de productos y servicios financieros, capaces de satisfacer sus necesidades.

Por otra parte, la estabilidad financiera global exige contar con apropiados y eficientes instrumentos de supervisión de las instituciones financieras, puesto que está ampliamente demostrado que los costos potenciales de las crisis sistémicas pueden llegar a ser muy altos.

A continuación se mencionan algunos de los retos importantes que deberá enfrentar el ente regulador boliviano en el corto y mediano plazo:

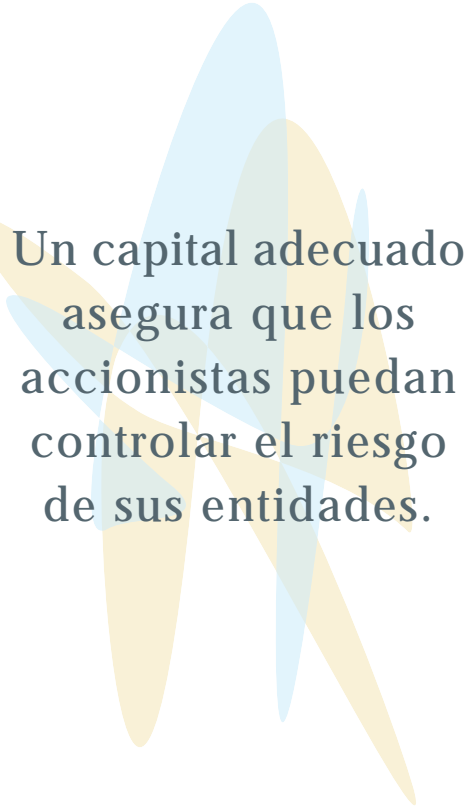
REQUERIMIENTOS DE CAPITAL POR RIESGOS

Al pensar en el futuro de la supervisión bancaria, se debe tener presente el Nuevo Acuerdo de Capital del Comité de Basilea, debido a que tarde o temprano, por los compromisos asumidos por el país, se deberá incorporar sus recomendaciones en la legislación y regulación prudenciales.

El capital ha jugado y siempre jugará un papel importante en el conjunto de instrumentos de supervisión y control, pues un capital adecuado asegura que los accionistas puedan controlar el riesgo de sus entidades, instalando mecanismos apropiados de vigilancia y control interno para prevenir futuros problemas. Por tanto, se debe considerar al capital como un mecanismo regulador por excelencia, para absorber las pérdidas individuales y reducir así el riesgo de contagio a otras entidades.

El Acuerdo de Capital de 1988 ha sido implementado en unos 100 países en el mundo. En 1993, Bolivia tomó la decisión de incorporar en la legislación, los principios del Acuerdo, adoptando un Coeficiente de Adecuación Patrimonial del 8%, el mismo que fue incrementado a 10%, en 1995.

En 1996, el Comité de Basilea enmendó el Acuerdo para introducir los cargos de capital por concepto de riesgos de mercado. Bolivia no realizó este ajuste en su normativa. Sin embargo, con la emisión de la Ley de Fortalecimiento de la Normativa y Supervisión Financiera de diciembre de 2001, se establece que deben considerarse para el cálculo de la suficiencia patrimonial, las inversiones en valores sujetas a riesgos de mercado y de descalce entre activos y pasivos por concepto de plazos y tasas de interés, cuya reglamentación se constituye en una de las tareas pendientes que debe encarar la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.



Un capital adecuado asegura que los accionistas puedan controlar el riesgo de sus entidades.

En Bolivia aún no se ha incorporado un requerimiento de capital para la cobertura de riesgos operativos; sin embargo, la Superintendencia ya dio los primeros pasos en este sentido al efectuar, por ejemplo, sondeos preliminares respecto a la gestión de riesgos operativos en las entidades de intermediación financieras, lo que permitirá tener las bases para su implementación, en el marco del Nuevo Acuerdo de Capital.

Si bien es cierto que un marco sólido de suficiencia patrimonial es esencial para la estabilidad del sistema financiero, éste debe ser complementado por una administración eficiente de las entidades, una disciplina de mercado y una supervisión fortalecida, efectiva y eficiente.

FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO

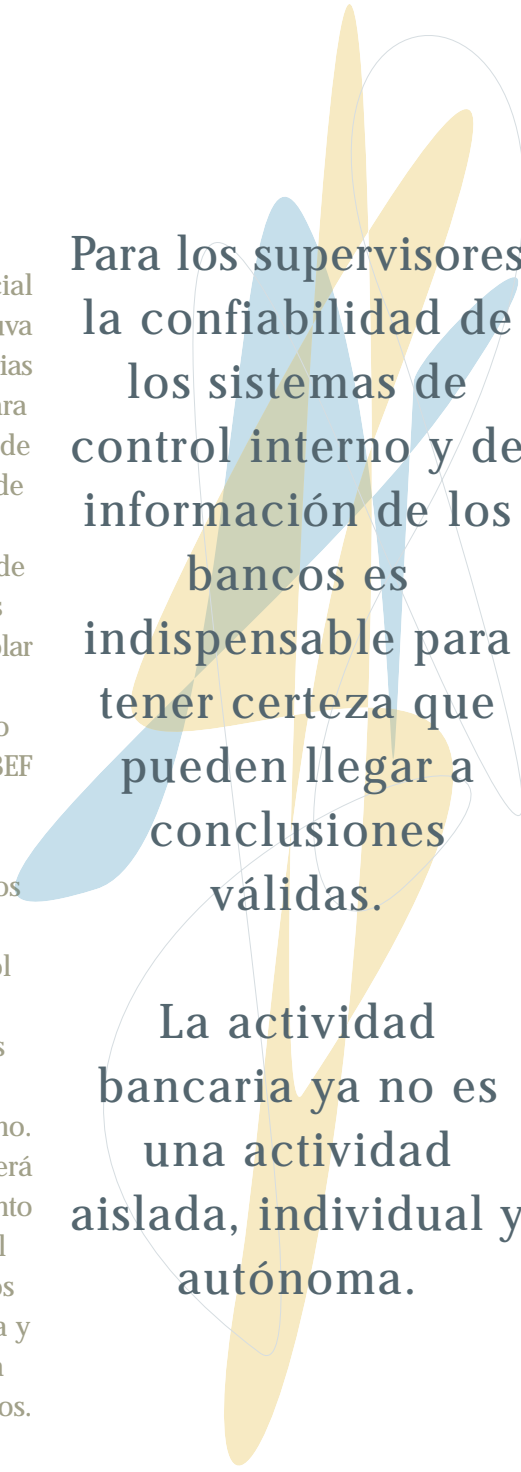
Los directores y ejecutivos superiores de una entidad de intermediación financiera son responsables de la seguridad y solidez de sus operaciones. La autoregulación, traducida en una vigilancia permanente y efectiva por parte de la administración, se constituye en un importante instrumento de defensa contra los problemas potenciales, adquiriendo mayor importancia conforme las actividades de las entidades se vuelven más globales y complejas.

Un sistema de control interno eficiente es un componente esencial de la gestión bancaria pues coadyuva a llevar a cabo operaciones bancarias seguras y prudentes. Por tanto, para los supervisores, la confiabilidad de los sistemas de control interno y de información de los bancos es indispensable para tener certeza de que pueden llegar a conclusiones válidas, además de evaluar y controlar sus riesgos.

Bajo esta óptica, en el segundo semestre de la gestión 2003, la SBEF emitió el Reglamento de Control Interno y Auditoría Interna que establece, además de los requisitos mínimos que deben cumplir las entidades en el ámbito del control interno, las responsabilidades del directorio y principales ejecutivos respecto al mantenimiento de un adecuado sistema de control interno. Dicha regulación prudencial deberá complementarse con un Reglamento de gestión de riesgos, mediante el cual se establecerían los requisitos mínimos en cuanto a la estructura y recursos mínimos necesarios para una gestión adecuada de sus riesgos.

SUPERVISIÓN CONSOLIDADA DE GRUPOS O CONGLOMERADOS FINANCIEROS

En el ámbito financiero, se observa la creación de estructuras de negocios que incluyen actividades de banca,



Para los supervisores la confiabilidad de los sistemas de control interno y de información de los bancos es indispensable para tener certeza que pueden llegar a conclusiones válidas.

La actividad bancaria ya no es una actividad aislada, individual y autónoma.

seguros, administración de fondos de pensiones y de inversión, operadores o agentes de bolsa, y otro tipo de servicios financieros auxiliares. Esto demuestra que la actividad bancaria ya no es una actividad aislada, individual y autónoma, pues los bancos están pasando a formar parte de verdaderos conglomerados financieros, que son grupos integrados por empresas que operan en distintos sectores financieros y que generan posiciones de riesgo de diversa naturaleza. Aunque por lo general las empresas son independientes entre sí desde el punto de vista jurídico, sus actividades se encuentran estrechamente vinculadas y se encuentran operando bajo la figura de grupo financiero, con diversas formas o estructuras de control.

El grado de dependencia entre los integrantes de un grupo ha crecido tanto que los riesgos derivados de esta integración también se han multiplicado, al punto de ser evidente que varias crisis bancarias han tenido como elemento generador y detonante a problemas acaecidos en alguna de las empresas que conforman el grupo; lo cual ha motivado el interés de los supervisores por el ejercicio de la supervisión consolidada para regular la actividad de los grupos financieros. Pese al creciente interés de los agentes financieros a operar como grupo, todavía su gestión de riesgos se centra en un enfoque con énfasis en la atención de los riesgos a nivel de sector individual. Partiendo de la aceptación que la suma de los riesgos individuales no es el riesgo global al que se enfrenta un conglomerado, es claro que se requiere la implementación de esquemas regulatorios especializados sobre bases consolidadas, a fin de controlar el riesgo sistémico que se deriva de esta forma de actividad conjunta.

A escala internacional, la preocupación por abordar este tema ha trascendido tanto que en 1996 se creó el Foro Conjunto sobre Conglomerados Financieros, con el

respaldo del Comité de Basilea, la Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO), y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS) con el objeto de dotar a los supervisores de mayores elementos de juicio a la hora de desarrollar sus actividades de control y supervisión de los grupos o conglomerados financieros. El propósito fundamental de este foro tiene que ver con la recomendación de directrices y principios para que los supervisores de los distintos sectores del sistema financiero, a través de sus mecanismos regulatorios, puedan promover en la industria una administración prudente y sana de las concentraciones de riesgo al nivel de conglomerados, superando las barreras naturales que se fueron creando en torno a los esquemas de supervisión sectorial.

En el caso del sistema financiero boliviano, a pesar de no haber alcanzado los niveles de desarrollo y sofisticación de otros países, desde hace algunos años atrás se viene observando un continuo crecimiento de la presencia de entidades cuyas actividades se desarrollan dentro de un ambiente de grupo, operando tanto en el mercado financiero como en el mercado de capitales. De esta manera, algunos bancos han constituido administradoras de fondos de inversión y han creado agencias corredoras de bolsa como oficinas filiales; están participando en el capital accionario de empresas de seguros y se prevé que hagan lo mismo en entidades que administran fondos de pensiones; desarrollan actividades complementarias a través de empresas de servicios auxiliares financieros; desarrollando así actividades financieras como grupo. Sin embargo, los mecanismos de regulación hasta ahora desarrollados en el país, han tenido una clara orientación hacia sistemas de supervisión sectorial; hasta el momento, los supervisores de cada sector se han enfocado sobre todo en dimensiones únicas del riesgo

inherente a su propio sector. Los instrumentos y metodologías de supervisión que se emplean en la actualidad reflejan las preocupaciones históricas de los supervisores por vigilar a su sector.

En este marco de acción, la Ley de Bancos y Entidades Financieras (LBEF) establece los lineamientos generales para ejercer la supervisión consolidada que será necesario reglamentar y desarrollar en el futuro cercano.

PROCESO DE SUPERVISIÓN

La supervisión basada en riesgos evalúa la gestión de los riesgos de las entidades financieras, en términos de su eficiencia y eficacia para identificar, medir, controlar y monitorear los distintos riesgos a los que se ven expuestas.

De esta manera, la supervisión basada en riesgos, promueve la solvencia y solidez del sistema financiero sin cerrar las posibilidades a las innovaciones, las mismas que a su vez facilitan una mayor disponibilidad de servicios financieros. Esto se debe a que la supervisión basada en riesgos trata de mitigar y compensar los riesgos a través de políticas de administración de los mismos; mientras que las formas tradicionales de supervisión tienden a evitar o minimizar los riesgos, influyendo negativamente en las innovaciones de servicios y productos que podrían diseñarse para cierto tipo de clientes.

De una manera muy simple, se puede afirmar que la supervisión tradicional está basada en la cuantificación de los problemas y la minimización de los riesgos de las entidades de intermediación financiera; mientras que la supervisión basada en riesgos está focalizada hacia la calidad de los sistemas de administración de los riesgos y hacia el reconocimiento de los riesgos sistémicos, causados por el entorno económico.

La supervisión tradicional generalmente se manifiesta en la corrección de los síntomas de los problemas identificados, derivando en la formulación de instrucciones a los bancos para que eviten aquellos riesgos que parecen ser demasiado grandes o evidentes. La supervisión basada en riesgos evalúa la calidad de las prácticas de gestión del riesgo, identifica las causas del problema y emite recomendaciones dando a los bancos opciones para minimizar las consecuencias adversas de los riesgos que están asumiendo.

En este sentido, la supervisión tradicional tiende a aplicar un mismo enfoque de supervisión a todos los bancos; mientras que la supervisión basada en riesgos trata de modo diferente a cada entidad dependiendo de su perfil integral de riesgo y de la habilidad desarrollada en la administración de los riesgos.

Frente a este nuevo escenario de desempeño del sistema financiero, el enfoque tradicional de supervisión orientado a la evaluación del riesgo crediticio de las entidades financieras, necesariamente debe ser modificado y concebido como un proceso continuo de valoración de la prudencia con que las entidades supervisadas asumen, evalúan y administran todos sus riesgos: crediticio, de mercado, operativo, legal, y reputacional entre otros; consolidando de esta manera un verdadero enfoque de una supervisión basada en riesgos.

La SBEF viene trabajando al respecto desde el año 2000, tanto interna como externamente. A nivel de su estructura organizativa se realizaron y continúan realizándose los ajustes necesarios de modo tal que se logre cierta especialización en

cuanto a un riesgo específico, sin que ello signifique que se pierda la visión global e integral de la supervisión de todos los riesgos a los que se encuentran expuestas las entidades de intermediación financiera.

Por otra parte, se están emitiendo nuevos reglamentos para el control de los diferentes riesgos, de modo tal que se promueva una buena gestión de los mismos en las entidades y a su vez, el ente regulador pueda contar con los instrumentos necesarios que le permitan realizar a cabalidad su trabajo de supervisión. Por tanto, la tarea pendiente está focalizada principalmente hacia la consolidación del enfoque de supervisión basado en riesgos.

MANEJO DE ENTIDADES EN PROBLEMAS Y SOLUCIÓN DE CRISIS

Para que la solución de entidades financieras en problemas sea eficiente, se necesita de procedimientos de salida rápidos y expeditos además de un marco legal claramente establecido, al mismo tiempo, se debe contar con las facultades necesarias que permitan actuar en pro del objetivo principal que se persigue, con el menor costo, en el menor tiempo posible y de la forma menos traumática para el público.

La LBEF contempla la adopción de un régimen de alerta temprana para la resolución de problemas que puedan presentarse en una entidad de intermediación financiera, a objeto de que los problemas sean solucionados por los propios accionistas mediante un Plan de Regularización y, cuando ello no sea posible, permite la adopción de medidas extraordinarias por parte del Estado para disponer la intervención de la entidad, y aplicar mecanismos de solución precautelando los intereses de los depositantes.

Para apoyar los procedimientos de intervención, la ley establece la creación del Fondo de Reestructuración Financiera (FRF), el que se constituye mediante aportes de la propia industria

Para que la solución de entidades financieras en problemas sea eficiente, se necesita de procedimientos de salida rápidos y expeditos.

para apoyar los procedimientos de solución, mitigando el riesgo moral de los banqueros, siendo justamente éste uno de los aspectos pendientes dentro de este tema.

A partir de 2002, las entidades de intermediación financiera están constituyendo obligatoriamente aportes hasta alcanzar el 5% del total de los depósitos del público registrados en sus estados financieros. Por consiguiente, hasta el 1ro de enero de 2005, los mecanismos de apoyo a cargo del Fondo de Reestructuración Financiera serán realizados por el Banco Central, por cuenta del Tesoro General de la Nación, cuya contribución total no podrá exceder del 50% de las obligaciones privilegiadas de la entidad intervenida, constituyéndose ésta en la principal tarea por terminar dentro del tema del manejo de las entidades en problemas, ya que además de velar porque cuente con los recursos necesarios, se necesitará trabajar posteriormente en aspectos relacionados con su implementación.

Los nuevos procesos de manejo de crisis, fueron puestos en práctica por la SBEF, en mayo de 2003, y pese a que se trató de una entidad financiera relativamente pequeña, demostraron ser altamente efectivos y eficientes. Fruto de esta y seguramente de posteriores aplicaciones, estos procesos serán objeto de los ajustes normativos y procedimentales que sean necesarios.



"Créase en el Ministerio de Hacienda la Superintendencia de Bancos, la que tendrá los siguientes deberes:...

2) Vigilar e intervenir en la emisión e incineración de billetes de banco;..."

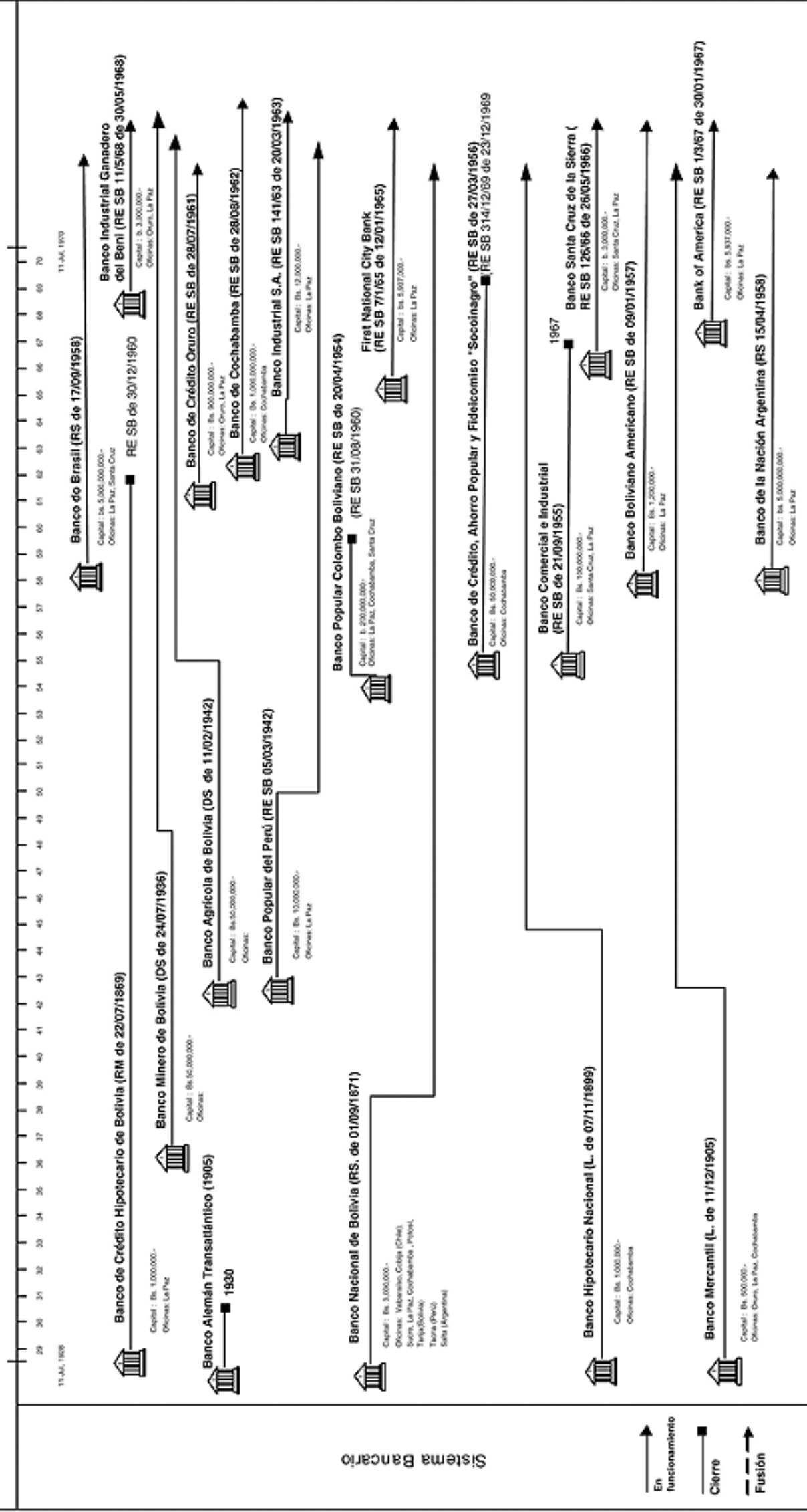
Artículo 14º, inciso 2, de la Ley General de Bancos de 1928.



ANEXOS

ANEXO 1

Cronología Sistema Bancario (1928 - 1970)



ANEXO 2

GALERIA HISTORICA Y NOMINA DE SUPERINTENDENTES DE BANCOS



Expertos de la Misión Kemmerer
1927

E.O. Detlefson
Superintendente de Bancos
1929 a 1930

A. Lindberg
Superintendente de Bancos
1930 a 1930



1



6

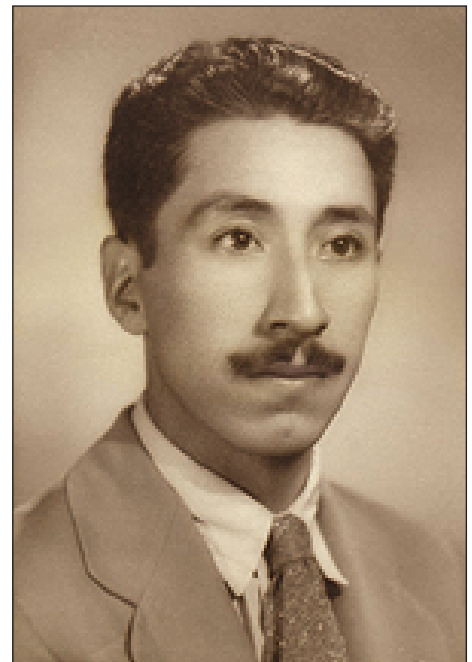


2

1 Humberto Cuenca de la Riva
Superintendente de Bancos
1931 -1934

2 Armando Pacheco Iturralde
Superintendente de Bancos
1935 - 1936

3 Miguel Angel Céspedes
Superintendente de Bancos
(la información disponible, no
permite precisar el periodo de
su gestión)



7

4 Manuel Prudencio
Superintendente de Bancos
1942 a 1946 (foto no disponible
en archivo)

5 A. Núñez del Prado
Superintendente de Bancos
1947 (foto no disponible en
archivo)

6 Guillermo Frías Yanguas
Superintendente de Bancos
1951 a 1952

7 Guillermo Alcazar Jiménez
Superintendente de Bancos
1952 a 1953

8 Victor Maldonado Arce
Superintendente de Bancos
1953 a 1956



3



8



11



15



12

9 Jorge Yoshida
Superintendente de Bancos
1957 a 1958 (foto no disponible
en archivo)

10 Armando Saravia Borda
Superintendente de Bancos
1960 a 1960 (foto no disponible
en archivo)

11 René Gómez García
Superintendente de Bancos
1960 a 1963

12 Abel Córdova del Carpio
Superintendente de Bancos
1964 a 1965

13 Luis Humérez Cabrera
Superintendente de Bancos
1965 a 1970 (foto no disponible
en archivo)

14 Luis del Río Chávez
Superintendente de Bancos
1987 a 1993

15 Ramiro Cabezas Masses
Superintendente de Bancos y
Entidades Financieras
1993 a 1995

16 Jacques Trigo Loubière
Superintendente de Bancos y
Entidades Financieras
1995 a 2001

17 Fernando Calvo Unzueta
Superintendente de Bancos y
Entidades Financieras
2001 hasta la fecha

NOTA: La información y documentación disponible no ha permitido
identificar a todos los superintendentes.

14



16



17

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
AMA	Método de Medición Avanzada
ANED	Asociación Nacional Ecuménica de Desarrollo
ASBA	Asociación de Supervisores Bancarios de las Américas
BAB	Banco Agrícola de Bolivia
BAMIN	Banco Minero de Bolivia S.A.M.
BBA	Banco Boliviano Americano
BCB	Banco Central de Bolivia
BCH	Banco Central Hispano
BE	Banco del Estado
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIDESA	Banco Internacional de Desarrollo S.A.
BLADEX	Banco Latinoamericano de Exportaciones
BOCAS	Bonos Obligatoriamente Convertibles en Acciones
CAC	Cooperativa de Ahorro y Crédito
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAFH	Comité de Asuntos Financieros Hemisféricos
CAP	Coefficiente de Adecuación Patrimonial
CIRC	Central de Información de Riesgo Crediticio
COBANCO	Comité Promotor del Banco para la Microempresa
COMIBOL	Corporación Minera de Bolivia
CONAPFI	Consejo Nacional de Política Financiera
CONFIP	Comité de Normas Financieras de Prudencia
DEGs	Derechos Especiales de Giro
DGRV	Confederación Alemana de Cooperativas
DS	Decreto Supremo
ENFE	Empresa Nacional de Ferrocarriles
FADES	Fundación para Alternativas de Desarrollo
FANCESA	Fábrica Nacional de Cemento S.A.
FERE	Fondo Especial de Reactivación Económica
FFP	Fondo Financiero Privado
FIS	Fondo de Inversión Social
FLAR	Fondo Latinoamericano de Reserva
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOGABENI	Fondo Ganadero del Beni
FONDECO	Fondo de Desarrollo Comunal
FONDECOP	Fondo de Fortalecimiento del Sistema Cooperativo de Ahorro y Crédito
FONDESIF	Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero y de Apoyo al Sector Productivo
Fondo RAL	Fondo de Requerimiento de Activos Líquidos
FONEM	Fondo Nacional de Exploración Minera
FRF	Fondo de Reestructuración Financiera

FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero
FSE	Fondo Social de Emergencia
FUNDES	Fundación para el desarrollo sostenible
G-10	Grupo de los Diez Países
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
HIPC	País pobre altamente endeudado
IAD	Instituto Alemán de Desarrollo
IAIS	Asociación Internacional de Supervisores de Seguros
IAPC	Comité Internacional de Prácticas de Auditoría
IASC	Comité de Normas Internacionales de Contabilidad
IDEPRO	Instituto para el Desarrollo de la Pequeña Unidad Productiva
IEHD	Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados
IFAC	Federación Internacional de Contadores
INALCO	Instituto Nacional de Cooperativas
IOSCO	Organización Internacional de Comisiones de Valores
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IRB	Enfoque basado en Ratings Internos
LBEF	Ley de Bancos y Entidades Financieras
Ley PCP	Ley de Participación y Crédito Popular
Ley SAFCO	Ley de Administración y Control Gubernamental
MAP	Mutual de Ahorro y Préstamo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIR	Movimiento de Izquierda Revolucionaria
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
NAFIBO	Nacional Financiera Boliviana S.A.M.
NAFTA	Acuerdo del Libre Comercio de Norteamérica
NIAS	Normas Internacionales de Auditoría y Servicios Relacionados
NICs	Normas Internacionales de Contabilidad
NPE	Nueva Política Económica
OIC	Órgano Interno de Control
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
PCGA	Principios de Contabilidad Generalmente Aceptados
PIB	Producto Interno Bruto
PLANE	Plan Nacional de Empleo
PRE	Programa de Reactivación Económica
PROFOP	Programa de Fortalecimiento Patrimonial
PYMES	Pequeñas y Micro Empresas
RC-IVA	Régimen Complementario del Impuesto al Valor Agregado
SAFI	Sociedad Administradora de Fondos de Inversión
SARC	Servicio de Atención de Reclamos y Consultas
SBEF	Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras
SE	Superintendencia de Empresas
SENAREC	Servicio Nacional de Registro de Empresas y Comercio
SIF	Sistema de Información Financiera
SIGMA	Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa
SIREFI	Sistema de Regulación Financiera
SPVS	Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros
SRJ	Superintendencia de Recursos Jerárquicos
TGN	Tesoro General de la Nación
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRe	Tasa de Interés de Referencia
UDP	Unidad Democrática y Popular
UFV	Unidad de Fomento de Vivienda
USAID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional
WOCCU	Asociación Mundial de Cooperativas
YPFB	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

	Pág.
Requerimientos de Encaje Legal 1929 – 1955	17
Principio 1	41
Principios 2 al 5	43
Principios 6 al 15	44
Principios 16 al 20	45
Principio 21	45
Principio 22	46
Principios 23 al 25	46
Flujo de caja del Tesoro General de la Nación	53
Cotización del dólar norteamericano 1982 – 1985	54
IPC: Variación mensual y acumulada 1982 – 1985	55
Producto Interno Bruto por rama de actividad	56
Obligaciones y Cartera por monedas	64
Principales indicadores económicos: 1985 – 1988	78
Producto Interno Bruto por rama de actividad	79
Ingresos y Gastos del sector público no financiero	81
Sistema bancario privado: Estructura de captaciones del público	83
Sistema bancario privado: Estado de la cartera de créditos	83
Principales indicadores económicos: Periodos 1993 – 1994	96
Balance consolidado de 1992 a 1994	98
Solicitudes de licencia de funcionamiento	103
Constitución de Fondos Financieros Privados	107
Principales indicadores económicos: Periodo 1995 – 1998	110
Producto Interno Bruto por rama de actividad	111
Ingresos y Gastos del sector público no financiero	112
Balance consolidado de 1995 a 1998	114
Sistema bancario: Operaciones con el FONDESIF	119
Sistema bancario: Coeficientes de Suficiencia Patrimonial	121
Cartera, mora y provisiones	132

Nivel de previsión en países vecinos	133
Créditos Comerciales: Categorías 1 y 2	135
Créditos Comerciales: Categoría 3	135
Créditos Comerciales: Categorías 4 y 5	135
Porcentajes de previsión requerida	136
Calificación de cartera por número de días en mora	137
Deficiencia de previsión a septiembre de 1998	137
Sistema bancario: Calificación de cartera y contingente	139
Cooperativas de Ahorro y Crédito Abiertas: Capital mínimo y CAP	140
Principales indicadores económicos: Periodo 1999 – 2001	142
Inversión extranjera: procesos de adquisición y fusión	149
Banco Santa Cruz – Impacto de su adquisición	150
Criterios para otorgación de recursos FERE	152
Ámbito de aplicación de la LBEF	155
Nuevas operaciones permitidas para entidades no bancarias	160
Capital primario	160
Capital secundario	160
Proceso de solución	162
Tipos de obligaciones	163
Estructura del fideicomiso de obligaciones privilegiadas	164
Liquidación forzosa judicial	165
Procesos de liquidación de entidades de intermediación financiera concluidos	173
Procesos de liquidación de entidades de intermediación financiera por concluir	173
Procesos de liquidación de entidades de intermediación financiera en operación	174
Proceso de solución	174
Sistema bancario: Salida de depósitos por modalidad, Diciembre 2001 – Junio 2002	177
Sistema bancario: Salida de depósitos por modalidad-Gestión 2002	179
Cronograma de constitución de provisiones	187
Nuevo cronograma de constitución de provisiones	188

	Pág.
Crecimiento económico en América Latina	28
Pirámide de la demanda	103
Tasas de crecimiento: PIB y Cartera 1993 – 1998	132
Sistema Bancario: Cartera por tipo de crédito	136
Sistema bancario: Evolución de cartera y provisiones	138
Sistema bancario: Evolución de depósitos y cartera de créditos	144
Sistema bancario: Evolución de la cartera en mora – Índice de morosidad	145
Sistema bancario: Tasas de interés activas y pasivas – LIBOR y Primer Rate	146
Sistema bancario: Depósitos del público por modalidad	147
Sistema bancario: Evolución de la cartera y liquidez	148
Sistema de intermediación financiera en Bolivia	156
Capital mínimo	157
Operaciones permitidas	159
Sistema bancario: Evolución de depósitos del público	178
Estructura del SIREFI con la creación del Ministerio de Servicios Financieros	183
Reposición del Ministerio sin cartera Responsable de Servicios Financieros	184
Composición del SIREFI: Antes de la Ley Bonosol	185
Composición del SIREFI: Después de la Ley Bonosol	185
Estructura Orgánica Gestión 1993	207
Estructura Orgánica Gestión 1994	208
Estructura Orgánica Gestión 1996	209
Estructura Orgánica Gestión 1999	210
Estructura Orgánica Julio 2003	211

- Antezana Malpartida, Oscar R. *Análisis de la Nueva Política Económica*. La Paz, Bolivia. 1988
- Arriola, Pedro. *Las microfinanzas en Bolivia: Historia y Situación actual*. La Paz, Bolivia. 2003
- Banco Central de Bolivia. *Memorias Anuales Gestiones 1983 a 2001*. La Paz, Bolivia
- Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1989: Los sistemas financieros y el desarrollo*. Oxford University Press. Nueva York, Estados Unidos. 1989
- Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999-2000: En el umbral del siglo XXI*. Oxford University Press. Nueva York, Estados Unidos. 1999
- Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002: Instituciones para los Mercados*. Oxford University Press. Nueva York, Estados Unidos. 2002
- Beltrán Caballero, Arturo; Guzmán Saldaña, Jean Paul. *La Creación del Banco Central de Bolivia: Explorando en el espejo del pasado 1928-1930*. La Paz, Bolivia. 2001
- Campero Prudencio, Fernando. *Bolivia en el siglo XX: La Formación de la Bolivia Contemporánea*. La Paz, Bolivia. 1999
- Carvajal Avilés, José Ariel. *Ley General de Bancos y Disposiciones Legales Complementarias 11 de julio de 1928: Compilación Concordada y Complementaria con Disposiciones Legales Vigentes*. Superintendencia de Bancos. 2da Edición. La Paz, Bolivia. 1991
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Notas de la CEPAL N° 15: Una década de Luces y Sombras*. CEPAL. Santiago de Chile, Chile. 2001
- Colección documental existente en el Archivo Permanente de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.
- Comité de Basilea. *Acuerdo de Capital*. Basilea, Suiza. 1988.
- Comité de Basilea. *Principios Básicos para una Supervisión Bancaria Efectiva*. Basilea, Suiza. 1997
- Comité de Basilea. *Nuevo Acuerdo de Capital*. Basilea, Suiza. 1999.
- Comité de Basilea. *Nuevo Acuerdo de Capital*. Basilea, Suiza. 2001.
- Comité de Basilea. *Nuevo Acuerdo de Capital*. Basilea, Suiza. 2003.

- Comité de Basilea. *Sanas Prácticas para Encarar el Riesgo Operativo*. Basilea, Suiza. 2003
- De Juan, Aristóbulo. *Despejar del terreno: Experiencias en el tratamiento de las crisis bancarias*. El Salvador, San Salvador, 1998
- Drake, Paul W. *The Money Doctor in the Andes: The Kemmerer Missions, 1923-1933*. Duke University Press. North Carolina, Estados Unidos. 1989
- Fondo Monetario Internacional): *Finanzas & Desarrollo* (varios números). Washington D.C., Estados Unidos
- Fundación Milenio. *Informe de Milenio sobre la economía en el año 2001: Volumen N° 12*. La Paz, Bolivia. 2002
- Fundación Milenio. *Informe de Milenio sobre el acontecer político en Bolivia: Volumen N° 5*. La Paz, Bolivia. 2002
- Fundación Milenio. *Informe de Milenio sobre la economía: Volumen N° 13*. La Paz, Bolivia. 2002
- Fundación para la Producción. *El desarrollo de las microfinanzas en Bolivia*. FUNDAPRO. La Paz, Bolivia. 1998
- Fundación para la Producción. *Microfinanzas y regulación financiera en Bolivia*. FUNDAPRO-Walter Mur. La Paz, Bolivia. 2000
- Gaceta Oficial de Bolivia
- Gómez García, René; Darío Flores, Rubén. *Manual y Compilación Bancaria*. La Paz, Bolivia. 1961
- Gómez García, René; Darío Flores, Rubén. *La Banca Nacional*. Editora Universo. La Paz, Bolivia. 1962
- Hanning, Alfred; Baumgarten, Susanne; Fröhlich, Christine; Günthner, Monika; Wehnert, Ulrich; Weitzenegger, Kartsten; Wisniwski, Sylvia-Beate. *Bancos Departamentales en Bolivia*. ILDIS. La Paz, Bolivia. 1994
- Hausmann, Ricardo; Rojas-Suarez, Liliana. *Las crisis bancarias en América Latina*. Santiago de Chile, Chile. 1997
- Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Foro Económico. *Tendencias de la economía mundial*. FOCET Boliviana Ltda. La Paz, Bolivia. 1988
- Iñiguez de Salinas, Elizabeth. *Apuntes Históricos del Banco Central de Bolivia e Instituciones Conexas*. 2da Edición. La Paz, Bolivia. 1982
- Lindgren, Carl-Johan; Baliño, Tomás; Enoch, Charles; Gulde, Anne-Marie; Quintyn, Marc; Teo, Leslie. *Financial Sector Crisis and Restructuring*. FMI. Washington D.C., Estados Unidos. 1999
- Lozada, Carlos. *Economic Review (Vol. 84): Economic Policy Trends in Post-World War II Latin America*. Federal Reserva Bank of Atlanta. Fourth Quarter. 1999
- Müller & Asociados. *Evaluación Económica 1996*. La Paz, Bolivia. 1997
- Ocampo, José Antonio. *Notas de la CEPAL, N° 24: Media década perdida*. CEPAL. Santiago de Chile, Chile. 2002
- Patiño Sarcinelli, Jorge. *Bancos, banquemias y respuestas a la crisis*. EDOBOL. La Paz, Bolivia. 1997
- PECK, Robert. *Manejo financiero de programas de microcrédito*. Acción Internacional – AITEC. Bogotá, Colombia. 1990
- Pérez Arata, Miguel A. *Teoría de incentivos y sus aplicaciones: Regulación de empresas y subastas*. México, D.F., México. 1993

- Rhyne, Elisabeth. *Mainstreaming Microfinance: How Lending to the Poor Began, Grew, and Came of Age in Bolivia*. Kumarian Press. Connecticut, Estados Unidos. 2001
- Sandoval, Godofredo. *Las ONGs y los caminos del desarrollo*. JICA-CEP. La Paz, Bolivia. 1992
- Superintendencia de Bancos. *Memoria de la Superintendencia de Bancos: 1935-1936*. La Paz, Bolivia. 1937
- Superintendencia de Bancos. *Memoria de la Superintendencia de Bancos: 1947-1955*. La Paz, Bolivia. 1956
- Superintendencia de Bancos. *Memoria de la Superintendencia de Bancos y Estadística Bancaria: 1931-1932*. La Paz, Bolivia. 1933
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. *Anuarios Estadísticos de 1994 a 2002*. La Paz, Bolivia
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. *Boletines Informativos de Enero 2002 a Junio 2003*. La Paz, Bolivia
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. *Memorias Anuales de 1988 a 2002*. La Paz, Bolivia
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. *Informe de Labores Gestión Noviembre 1987 – Noviembre 1993: Luis del Río Chávez*. La Paz, Bolivia. 1993
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. *Informe de Gestión 1995 –2001: Jacques Trigo Loubiere*. La Paz, Bolivia. 2001
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. *Regulación y Supervisión Financiera – Tomo 3*. La Paz, Bolivia. 2002
- Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE). *Dossier de Información de Estadísticas Económicas de Bolivia: Volúmenes N° 4 al 12*. La Paz, Bolivia
- Williamson, John. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. J. Williamson. Instituto de Economía Internacional. Washington D.C., Estados Unidos. 1990
- Nueva Economía. *1998 Año crítico para el sudeste asiático*. 28 de octubre al 3 de noviembre de 1997
- www.el-mundo.es. *Devaluación en Argentina*
- www.tercermundoeconomico.org.uy. *El ajuste en México*
- Ultima Hora. *Poseción de Hernán Siles Suazo*. 11 de octubre 1982
- Ultima Hora. 21 de febrero de 1983, primera página
- Hoy. *Gobierna Paz Estensoro*. 7 de agosto de 1985
- Primera Plana. *Se espera recuperar 20 a 30 millones en liquidación del Banco del estado*. 2 de julio de 1993
- Presencia. *Promulgado decreto que define cierre del BANEST*. 28 de julio de 1993
- Presencia. *Banco Agrícola de Bolivia en liquidación*. 4 de diciembre de 1994
- Presencia. *Banco Minero de Bolivia (En liquidación)*. 4 de diciembre de 1994
- Presencia. *La muerte anunciada y no consumada del Banco del Estado*. 3 de agosto de 1993

La Prensa. *Nueve horas de pánico e incertidumbre*. 3 de julio de 2001

La Razón. *Violento asalto con explosivos y toma de rehenes*. 3 de julio de 2001

Ultima Hora. *Toma del edificio de la Superintendencia de Bancos terminó pacíficamente*. 3 de julio de 2001

El Diario. *Bancos de Cochabamba y Sur son liquidados*. 29 de noviembre de 1994

El Deber. *Acosado por denuncias: Renunció presidente del Banco Central*. 5 de diciembre de 1994

Cuarto Poder. *BIDESSA S.A. Crónica de un colapso anunciado*. 21 de diciembre de 1997

La Estrella del Oriente. *BBA intervenido*. 15 de mayo de 1999

Ultima Hora. *Banco de Crédito se adjudicó el BBA*. 19 de mayo de 1999