



Ley de Bancos: Propuestas y lineamientos.

Propuesta de política pública – UAL

2013

1. Introducción.

El sistema financiero se constituye en una parte sustancial de la dinámica económica actual ya que tiene dos funciones esenciales, la primera, referida a la canalización de los recursos inactivos que poseen los ahorristas hacia los proyectos de inversión y consumo, lo que en términos de la teoría económica no es más que el medio a través del cual el ahorro se convierte en inversión.

En segundo lugar, el sistema financiero debe facilitar las transacciones entre los agentes de la economía, función que resulta cada vez más importante en un mundo globalizado, donde un sistema de pagos eficiente se constituye en uno de los requisitos para lograr mayor competitividad para las empresas y bienestar para los hogares.

Sin este proceso de intermediación, el flujo de dinero destinado a la economía y al movimiento diario de las industrias y comercios no podría ser posible más allá de la propia capacidad de apalancamiento de los empresarios, limitando, por lo tanto, la expansión y el desarrollo de la riqueza.

Las implicancias de esto son varias y profundas, ya que en la gran mayoría de los casos, y a diferencia de las lecturas clásicas de la economía, el dueño del capital no necesariamente es el empresario.

De hecho, la realidad boliviana muestra que el grueso de los emprendimientos son llevados adelante por micro, pequeño y medianos empresarios (MyPyME) con altos grados de apalancamiento y en la mayoría de los casos con fondos obtenidos no solo bajo figuras crediticias formales, sino también a través de métodos de financiamiento

no tradicionales, como esquemas cooperativos, prendarios, y otros..

Además, cuando el financiamiento es obtenido a través del sistema financiero formal, el descalce entre las condiciones que se exigen a causa de la normativa actual y aquellas que pueden ofrecer los nuevos emprendimientos, ha empujado a una situación en la que los préstamos de consumo son los más accesibles para este tipo de emprendedores, subvalorando en gran medida la cartera de créditos para el sector productivo.

Esta característica, que *a priori* parece contraproducente para el desarrollo de una economía, surge a partir de una particularidad de los emprendimientos en países en vías de desarrollo como Bolivia, en los que estas iniciativas, muchas veces, responden a una estrategia de sobrevivencia o como respuesta a la carencia de oportunidades. En este contexto, los créditos son utilizados para suavizar los patrones de consumo, permitiendo a las familias obtener mayores grados de bienestar.

Esta situación planteó un contexto en el que el sistema financiero nacional ha respondido positivamente a un entorno económico sumamente difícil, como el que vivió la economía boliviana durante gran parte de los últimos 35 años, en los que tuvo que recuperar la confianza del público, al mismo tiempo que diseñaba nuevas tecnologías capaces de responder a las necesidades de una economía en desarrollo y con escasa cultura financiera.

En gran medida, la normativa que se implementó permitió el desarrollo de un sistema financiero sumamente confiable, con niveles de penetración cada vez más

altos y una situación patrimonial que le permitía expandirse hacia nichos de mercado que en otras circunstancias no podría haber atendido.

A esto, se le debe sumar el desarrollo de las microfinanzas, que permitieron la inclusión de agentes que por sus características representaban clientes poco atractivos o directamente excluidos por la normativa que regía al sistema bancario.

Los fundamentos de la normativa actual, por lo tanto, se basan en la protección de los recursos de los ahorristas, el resguardo de la estabilidad del sistema financiero como tal y la provisión de condiciones para su desarrollo. Donde la seguridad del sistema de finanzas es considerada como un patrimonio de los bolivianos.

Se establecieron criterios de gerencia de riesgos, además de mejorar los parámetros de evaluación de los flujos de caja de los proyectos que recibían financiamiento, dejando en segundo plano la valoración de garantías sobre las que se basaban los préstamos en épocas anteriores.

Por el lado de las instituciones cuasi-bancarias, especialmente aquellas dedicadas a las microfinanzas, se debe resaltar el gran espacio de desarrollo de nuevas tecnologías que se constituía a partir de la Ley 1488, sobre todo aquellas relacionadas al manejo de un gran número de clientes con márgenes de utilidad relativamente pequeños, pero logrando niveles de rentabilidad aceptables.

El éxito de estas tecnologías se vio reflejado no solo en el efecto derrame sobre las entidades bancarias tradicionales, que poco a poco están

adoptándolas, profundizando su llegada a segmentos que tradicionalmente no eran atendidos por la banca, sino también por el alto grado de “exportación” de las mismas a otros países del mundo.

Ahora bien, más allá de los éxitos de la normativa actual, está claro que la regulación financiera actual aún tiene mucho espacio para perfeccionarse. En primer lugar, la estructura de evaluación de riesgos que se aplica resultó, irónicamente y en alguna medida, en uno de los problemas que hoy en día se observa respecto a la actual Ley de Bancos, ya que a medida que se establecían mecanismos de protección para los ahorristas, recuperando su confianza y por lo tanto permitiendo niveles record de captación, se ha perdido grados de flexibilidad para responder a las necesidades de capital de los nuevos emprendimientos, que casi por definición, no pueden responder a los requerimientos que se le exigen a emprendimientos ya establecidos.

Por otro lado, en las instituciones dedicadas a las microfinanzas, originalmente diseñadas para ofrecer servicios financieros a los segmentos más pobres de la población, se observa como la composición de sus carteras tienden a crecer en montos promedio, lo que puede significar un alejamiento sistemático de su misión original.

Paralelamente, el actual exceso de liquidez que registran las instituciones financieras podría ser un indicador de ineficiencia o rigidez, aunque es posible que la explicación para estas dificultades en la colocación que enfrentan las entidades también pase por problemas con la demanda de créditos, que a su vez estarían explicados por una falta de oportunidades claras de inversión.

Finalmente, el escaso desarrollo del mercado interbancario y de un mercado secundario de títulos, públicos y privados, son también puntos en los que la normativa actual podría mejorarse sustancialmente, no solo por los beneficios en cuanto a nuevas opciones de inversión, sino también respecto a las mejoras en la administración empresarial que implica la emisión de instrumentos financieros.

Esta situación se refleja en los estados financieros del sistema bancario, en los que se observa un extraordinario crecimiento, no sólo de la cartera, que en el 2011 y el 2012 registra un crecimiento del 21,2%, cifra que si bien es relativamente más baja que el crecimiento entre similar período del 2010 y 2011, la cual era del 26%, sigue manteniendo la tendencia creciente que se viene registrando en los últimos años.

Estas colocaciones se hacen posibles gracias al gran crecimiento de los

depósitos del público, que a finales de 2012 superaron los 10.717 millones de dólares, lo que representa un desarrollo del 20,1% con respecto al 2011. Esto representa un incremento anual de 1.793,3 millones de dólares, mientras que en el 2011 la variación nominal había sido de 1.419,5 millones de dólares.

Un dato importante es el relacionado a las obligaciones con otros bancos y entidades financieras, que en el 2012 se tornó negativo, lo que demuestra que el sistema bancario en su conjunto es acreedor neto, aunque es evidente, como se señaló antes, la baja participación de este asiento contable en la hoja de balance del sistema bancario. En total, el patrimonio de la banca es de 1.168,8 millones de dólares, que en comparación al 2011 muestra un crecimiento bruto de 220,1 millones de dólares, equivalentes a un incremento del 23,2%.

ESTADOS FINANCIEROS DEL SISTEMA BANCARIO (A fines de cada año indicado)								
DETALLE	En millones de dólares (en millones de dólares)		Participación (en porcentaje)		Variación bruta (en millones de dólares)		Tasa de Crecimiento (en porcentaje)	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
ACTIVO	11.250,3	13.529,7	100	100	1975,6	2279,4	21,3	20,3
Disponibilidades	2.308,3	2.635,6	20,5	19,5	712,4	327,3	44,6	14,2
Inversiones temporarias	1.916,5	2.422,8	17,0	17,9	-105,8	506,3	-5,2	26,4
Cartera	6.534,0	7.919,4	58,1	58,5	1349,3	1385,3	26,0	21,2
Otros activos	491,5	551,9	4,4	4,1	19,7	60,4	4,2	12,3
PASIVO	10.301,6	12.360,9	100	100	1809,3	2059,3	21,3	20,0
Obligaciones con el público	8.924,6	10.717,9	86,6	86,7	1419,5	1793,3	18,9	20,1
Obligaciones con instituciones fiscales	166,8	39,9	1,6	0,3	149,4	-126,9	856,5	-76,1
Oblig. con bancos y otras entidades	471,9	421,2	4,6	3,4	31,3	-50,6	7,1	-10,7
Otros pasivos	738,3	1.181,9	7,2	9,6	209,2	443,6	39,5	60,1
PATRIMONIO	948,8	1.168,8	100	100	166,3	220,1	21,2	23,2
Capital social	599,5	663,2	63,2	56,7	117,2	63,7	24,3	10,6
Reservas	148,9	194,7	15,7	16,7	4,9	45,9	3,4	30,8
Resultados acumulados	168,0	186,9	17,7	16,0	35,9	18,9	27,1	11,2
Otras cuentas de patrimonio	32,4	123,9	3,4	10,6	8,3	91,6	34,3	282,8
PASIVO Y PATRIMONIO	11.250,3	13.529,7	100	100	1975,6	2279,4	21,3	20,3

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero.

2. Desafíos para una nueva ley

A partir de las particularidades antes mencionadas, el sistema financiero nacional logró adaptarse, profundizando y ampliando los indicadores de bancarización.

Evidentemente esta situación plantea una serie de desafíos interesantes a la hora de rediseñar la normativa actual, no solo por la extraordinaria incorporación de los avances tecnológicos que el sector realizó, sino también por las características de la economía boliviana, que como se explicó, no responden a un esquema simplista en el que las necesidades de consumo, de inversión y/o producción están claramente separadas, sino más bien a un entretrejo que exige un sistema bancario sólido, confiable y competitivo que a la vez sea coherente con el entorno económico actual.

En este sentido, uno de los principales factores que se debe tomar en cuenta, es que las tasas de interés son el resultado de un complejo sistema de señales, que parte de una decisión de ahorro o consumo de las familias y que refleja las preferencias en el tiempo que estas tienen.

Si las familias deciden ahorrar más hoy a costa de su consumo actual, significa que tienen mejores perspectivas para el futuro, lo que a su vez le indica a los empresarios que realizar inversiones hoy en día resultara rentable en el futuro.

Por lo tanto, la tasa de interés, resulta ser uno de los indicadores para evaluar si los proyectos de inversión actuales serán o no rentables en el futuro.

Uno de los principales éxitos de la regulación actual está en la libertad que tienen las entidades del sistema

financiero, aunque no sea total, ya que los entes reguladores y principalmente el Banco Central de Bolivia (BCB) tiene mecanismos a través de los cuales puede incidir en la determinación de las tasas de interés. Esta libertad permitió una asignación relativamente eficiente del ahorro de las familias hacia los proyectos, ya sea de inversión o de consumo, más rentables y confiables, ayudando a precautelar la estabilidad del sistema financiero.

Establecer mecanismos de regulaciones específicos sobre las tasas de interés puede llevar a asignaciones ineficientes, donde los proyectos de inversión que obtengan financiamiento pueden no tener las rentabilidades esperadas, incrementando los niveles de mora y por lo tanto afectando la estabilidad del sistema financiero.

Además, en una economía con tantas rigideces como la boliviana, la fijación de las tasas de interés podría resultar contraproducente, toda vez que en un contexto integrado, donde las tasas de interés internacionales son una fuerte herramienta de política económica, los cambios en las mismas podrían afectar a nuestra realidad exigiendo respuestas rápidas.

Por otro lado, las tasas de interés sirven también como una herramienta de control de la inflación que exige en muchos de los casos movimientos oportunos en las mismas, a partir de su regulación esta medida podría ser objeto de largas negociaciones políticas, como sucede hoy en día con algunos precios controlados como el transporte público y algunos servicios básicos.

Finalmente, una regulación de las tasas de interés, en cuanto a sus techos y pisos, podría reducir la expansión de la cartera del sistema financiero, ya que ésta depende del capital de las entidades que operan en el sistema.

Si el capital de una entidad financiera está muy cercano al límite que se establece en la propia legislación, la única forma de expandir la cartera de préstamos será a través de nuevos aportes o de la capitalización de las utilidades. Si las tasas de interés son reguladas de forma tal que no dejan márgenes de utilidad no se podrá capitalizar además de que se eliminan los incentivos para efectuar nuevos aportes de capital.

Un segundo factor, altamente relacionado con la libertad de determinación de las tasas de interés, es que la composición de la cartera de las entidades financieras resulta de una asignación en función de factores de riesgo y sostenibilidad, estimados por el personal de las entidades financieras a través de una serie de herramientas y entrenamiento técnico probado por muchos años.

Esto resulta de especial importancia cuando se toma en cuenta que el dinero que prestan las entidades financieras es el resultado del ahorro de sus clientes, por lo que una asignación eficiente es una condición básica para garantizar no solo la estabilidad del sistema financiero en sí mismo, sino también la de la economía de las familias, ya que la experiencia demostró la importancia de la diversificación de riesgos, por lo que la concentración de créditos en algunos sectores podría ser contraproducente.

Evidentemente, esto no implica que no se pueda ofrecer incentivos al sistema

financiero para que este más predispuesto a otorgar créditos hacia determinados fines o sectores, como es el sector productivo, agrícola o de vivienda social, por ejemplo; sin embargo, se debe tener cuenta que forzar cupos en la cartera puede llevar a un déficit en la disponibilidad de fondos para otras actividades, reduciendo su crecimiento y frenando el desarrollo de la economía en conjunto.

En tercer lugar, se debe considerar, que hasta ahora los criterios de evaluación y supervisión aplicados por la ley actual son en gran medida basados en los registros contables, por lo que la perspectiva de evaluación es histórica. La introducción de criterios modernos como los de riesgo de mercado y operativos, de capitalización dinámica anti-cíclica y de supervisión bancaria basada en el análisis de riesgos podría ser un factor sumamente positivo, siempre y cuando se hagan bajo parámetros comunes y técnicamente probados.

En este sentido, algunos de los criterios antes mencionados, en una nueva Ley del Sistema Financiero, deberían incluir elementos referidos a:

- a. Una nueva definición del capital regulatorio, en función de criterios como los expresados en las normas de Basilea III, que mejore tanto la calidad como la consistencia de la base de capital, lo que no solo implica mayores requerimientos en la cantidad de capital, sino que también se deben incluir criterios de calidad de los activos que lo componen.
- b. La introducción de un colchón de conservación del capital que constituirá un nivel adicional de protección para los bancos, especialmente en periodos de

- crecimiento excesivo del crédito, estableciendo de alguna forma una medida anti-cíclica.
- c. El sistema transparente de la cobertura de riesgo del marco de capital, que representará una revisión de las normas prudenciales sobre titularización, cartera de negociación y del riesgo de crédito de contraparte.
 - d. La introducción de un ratio de apalancamiento no basado en el análisis contable, que sirva como medida complementaria a los requisitos basados en la gestión de riesgo.
 - e. La elaboración de un marco de riesgo de liquidez a objeto de mejorar la resistencia de los bancos a las perturbaciones relacionadas con el manejo de activos líquidos.

Ahora bien, en un extraordinario contexto macroeconómico como el que está viviendo Bolivia, donde las entidades del sistema financiero son aún pequeñas, no sólo en comparación a sus pares en otros países del mundo, sino también en función de los requerimientos de apalancamiento que se observan hoy en la propia economía boliviana, a partir del gran salto en los ingresos fiscales así como en los de las familias, y que ha introducido en la economía nuevas necesidades, tanto de infraestructura como de consumo, este tipo de medidas de supervisión macroprudencial, capaces de complementar a la regulación clásica de carácter micro, resultan sumamente importantes.

En este sentido, una mayor capitalización, que le permita al sistema financiero apalancar proyectos más

grandes, sin necesidad de recurrir a la banca extranjera, se hace evidente.

Por lo tanto, la introducción de restricciones a ciertos niveles de utilidad presenta una seria disyuntiva entre una mayor contribución de este sector a una política redistributiva y un mayor crecimiento de la capacidad interna de apalancamiento. Lograr esto último, en el largo plazo, favorece los retornos que obtienen las familias ahorristas y evita que los beneficios que se obtienen al financiar grandes proyectos de inversión se envíen al exterior.

Si se toma en cuenta que una política económica bien diseñada, al margen de suponer las condiciones coyunturales, debe considerar los movimientos en el largo plazo, entonces queda claro que una nueva ley para el sistema financiero debe precautelar sus funciones de intermediación y facilitación de pagos en contextos de crisis y bonanza indistintamente.

Ahora bien, uno de los principales cambios estructurales que se introdujo en los últimos años tiene que ver con la mayor actividad estatal en diversas áreas de la economía. Un ejemplo de esto es la incursión del Estado en el ámbito financiero, que se ha dado a partir de la creación del Banco de Desarrollo Productivo, el cual si bien actúa como un banco de segundo piso, podría fácilmente ingresar a la actividad financiera como una entidad de primer piso. En este contexto, la nueva regulación debe establecer claramente criterios simétricos en el tratamiento de las entidades públicas y privadas.

Un elemento transversal a la dinámica económica es la libertad en el manejo de divisas, no solo porque estas aún se utilizan en varias de las operaciones que

realiza el público en general, sino también porque se constituye en una importante señal hacia el exterior, que incide en las expectativas de los inversionistas.

Cualquier política destinada a restringir o entorpecer el flujo y las operaciones que involucren divisas en el sistema financiero pueden constituirse en un serio desincentivo para el ingreso de capitales extranjeros al país.

Finalmente, una de las principales necesidades que enfrenta el sector es la inclusión de las nuevas tecnologías crediticias de la que se dispone hoy en día.

El volumen de transacciones por medios electrónicos se hace cada día más importante, lo que revela la ausencia de un marco normativo que proteja tanto a los usuarios como a las instituciones financieras.

Otro elemento que se debe considerar es la necesidad de incluir a todas las entidades que captan depósitos del público, no solo por los hechos recientes con algunas instituciones no reguladas, sino por la larga historia de problemas que acarrea una legislación asimétrica.

En definitiva, el marco normativo actual explica una gran parte del éxito del sistema financiero en Bolivia, un cambio radical, aún cuando detrás se encuentren objetivos de carácter social, y por lo tanto deseables, puede tener efectos contraproducentes para el desarrollo de la economía.

Las premisas básicas que aseguran una buena legislación parten de establecer criterios de competitividad en el sector, lo que no es otra cosa que mantener los márgenes de libertad, tanto en la determinación de las tasas de interés

como en el manejo de distintas divisas en sus operaciones. También se debe tener en cuenta que la asignación de los recursos por parte del sector financiero no puede hacerse discrecionalmente, sobre todo porque estos recursos son de carácter privado y se constituyen a partir del ahorro de las familias.

Por ello es mucho más saludable, para una economía en desarrollo, establecer políticas de incentivos a los objetivos que se persiguen, que rigideces normativas, que eventualmente podrían resultar contraproducentes.