

# “Análisis Económico de la Banca de Fomento: Desafíos, Riesgos y Propuestas”

“Las personas nunca renuncian a sus libertades a no ser que se hallen bajo el engaño de una ilusión”  
Edmund Burke (1729-1797)

## 1. Acerca del Seminario

POPULI en su intento por contribuir al debate público con aportes técnicos e independientes, y el firme convencimiento de que así se pueden encontrar soluciones adecuadas a las necesidades de desarrollo de nuestro país, presenta a Usted el informe del seminario: “Análisis Económico de la Banca de Fomento: Riesgos, Desafíos y Propuestas”.

Para dicho evento, POPULI contó con la colaboración de destacados profesionales, entendidos en la materia, que expresaron sus puntos de vista académicos acerca de la política gubernamental de la banca estatal de fomento, con el único objetivo de presentar un análisis de la realidad económica nacional, y a la vez, proponer alternativas de políticas que nos permitan construir una sociedad libre y próspera.

## 2. El sistema financiero y la banca estatal en Bolivia<sup>1</sup>

El sistema financiero en Bolivia esta compuesto por el sector bancario, el sector no bancario (Cooperativas, cajas de ahorro y fondos financieros), y los inversionistas institucionales (Fondos de Pensiones, Compañías de Seguros y Bolsa de Valores). El conjunto de estas instituciones ofertan distintos servicios en el mercado financiero, y

seguramente bajo esta estructura operará el banco estatal de fomento, como lo anunció el gobierno en su Plan Nacional de Desarrollo. Por este motivo es importante realizar un diagnóstico del funcionamiento del sistema financiero actual, y así, poder responder la pregunta ¿Se justifica la creación de un banco estatal de fomento?

Por un lado, (1) El sector Bancario, entre 1999 y 2005, evidenció una disminución del crédito en aproximadamente USD 1500 millones, esta disminución coincidió con la reducción de los depósitos de USD 1000 millones. (2) Por otro lado, el sector no bancario evidenció, tanto en los depósitos como en el crédito, una tendencia creciente, que ascendió aproximadamente a los USD 300 millones. Una primera aproximación de análisis sugeriría que el incremento del crédito del sector no bancario difícilmente compensó la disminución del crédito del sector bancario, lo cual, podría sugerir, en cierto sentido, una escasez de financiamiento, al menos si se lo compara con el monto de crédito de la década pasada, lo que a su vez, alentaría los motivos de intervención del gobierno. Pero antes de obtener conclusiones prematuras, es prudente analizar el comportamiento de los otros actores del sistema financiero boliviano.

(3) Con respecto a los inversionistas institucionales, entre 1998 y 2005, el fondo de capitalización individual administrado por las AFP acumuló aproximadamente USD 1300 millones. Por su parte, la cartera de las compañías de seguro también se incrementó, especialmente en los últimos cuatro años, hasta alcanzar aproximadamente los USD 200

<sup>1</sup> Análisis basado en la exposición de Luis Carlos Jemio (Ph.D en economía).

# Políticas Públicas para la Libertad

millones. Es decir, la disponibilidad de recursos parece haberse incrementado en el sistema de intermediación directa, y ese incremento no tiene una relevancia trivial.

Por lo tanto, se podría argüir, al menos en un análisis macro, que ante la disminución del financiamiento del sector bancario, el incremento de recursos disponibles en el sector no bancario e inversionistas institucionales podría compensar en cierta medida el *crunch* bancario. Pero, ¿Por qué no hubo tal compensación, y por qué no se destinaron esos recursos disponibles al sector privado? La respuesta es que, gran parte de esos recursos han sido concentrados en títulos públicos, es decir, el gobierno estaría absorbiendo recursos de los inversionistas institucionales, lo cual imposibilitaría que el sector privado pueda obtener los mismos.

Entonces, como primer punto de aporte se tiene que, si el gobierno pretende proveer mayores recursos de financiamiento al sector privado, podría resultar una alternativa interesante, tratar de dimitir la absorción de los recursos administrados en el fondo de capitalización individual para así, brindar la posibilidad de mayor financiamiento al sector privado, y poder cumplir, sin distorsiones, con el objetivo de facilitar el crédito a la población.

Para contrarrestar esa propuesta, seguramente algún funcionario público podría sostener que: Aunque existan recursos en el sector financiero, estos recursos no llegan a los movimientos sociales, por lo tanto, el Estado *a través del crédito debe fomentar la minería pequeña, la agricultura y la industria, dando prioridad a los productores campesinos, colonizadores y, pequeña y mediana industria.* ¿Este comentario le parece que fue anunciado recientemente? Pues, para sorpresa, “no” fue el mismo discurso que se utilizó décadas

pasadas cuando se crearon los primeros bancos estatales. Y si pregunta, ¿Cuáles fueron los resultados? Simplemente desalentadores, 28% de la cartera era deficiente; 14.6%, dudosa; 15.6%, perdida; y solamente el 29.6% cartera normal. Ver cuadro N° 1. ¿Qué nos podría asegurar que esta vez sí funcionarían? Seguramente no existe una respuesta satisfactoria que brinde certeza y certidumbre, otra vez dependería de la buena voluntad de los funcionarios públicos, lo que este hecho ya en sí mismo tiende a ser riesgoso.

**Cuadro N° 1: Estructura de la cartera bancos Estatales, de fomento y privados (octubre 1990)**

	Banco del Estado	Banco Minero	Banco Agrícola	Total Estatales	Total Privados
Normal	27.30%	42.00%	25.90%	29.60%	75.90%
Problemas Potenciales	9.60%	13.60%	16.80%	12.20%	13.70%
Deficiente	36.10%	17.40%	18.10%	28.00%	7.70%
Dudosa	13.60%	20.10%	13.00%	14.60%	1.90%
Pérdida	13.30%	6.90%	26.30%	15.60%	0.90%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente.- Presentación Luis Carlos Jemio

### 3. La banca de desarrollo, experiencias privada y pública en Bolivia<sup>2</sup>

Entre las principales funciones de un banco se encuentran la canalización de los recursos (Desde el ahorro hacia la inversión), y la administración del riesgo crediticio. La última función mencionada, esta estrechamente relacionada con la solvencia del banco. Es decir, si se maneja adecuadamente el riesgo crediticio, la probabilidad de éxito del banco se incrementa. En cambio, si no se realiza una adecuada evaluación del riesgo, la probabilidad de quiebra bancaria tiende a incrementarse.

¿Cuáles son las condiciones necesarias que debería cumplir un banco para administrar eficientemente su riesgo crediticio? Para administrar eficientemente el riesgo crediticio se requieren varios factores como: (1) La necesidad

<sup>2</sup> Análisis basado en la exposición de Jorge Maclean (Lic. Economía)

# Políticas Públicas para la Libertad

de contar con una información clara, sistemática y actualizada. Es decir, existe una necesidad de que los banqueros tengan un conocimiento específico de cada actividad de gestión de riesgo. (2) También, se requiere que la gestión y la administración del banco sean lo suficiente flexibles, y cuenten con la precisa rapidez de acción y reacción que les permita adecuarse a las condiciones dinámicas de la coyuntura económica, social y política del país.

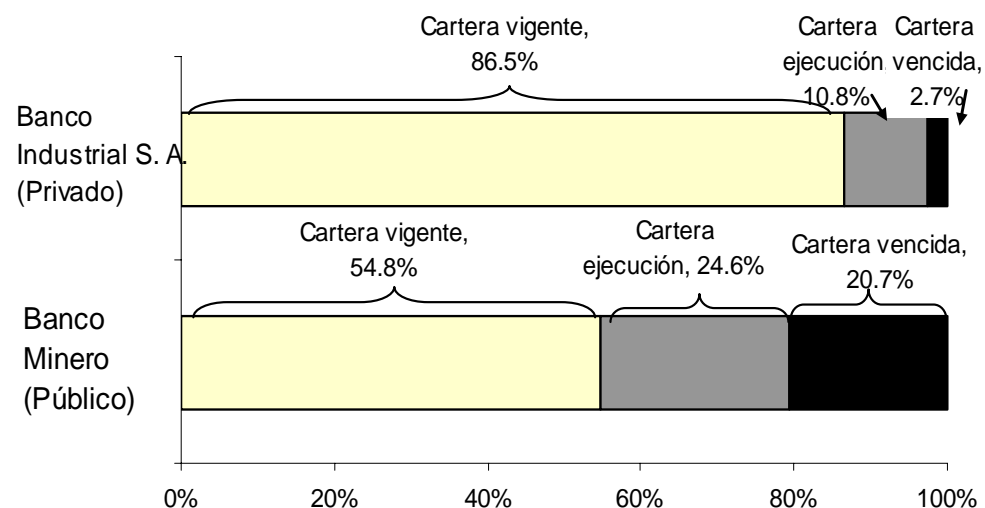
¿En general, cuentan los bancos estatales con la suficiente flexibilidad? Los bancos estatales podrían contar con la suficiente flexibilidad y capacidad de acción, si estos tendrían la autonomía necesaria para guiar sus políticas de acuerdo a sus propios objetivos institucionales: "rentabilidad y solvencia", de tal manera que se evite en toda medida la manipulación política de cualquier gobierno de turno. Y, esto equivaldría a que el banco estatal desempeñe sus funciones al igual que un banco privado.

¿Por qué no debería estar el banco estatal sujeto a la intervención política de un gobierno de turno? Para responder esta pregunta se puede analizar dos experiencias: La experiencia del Banco Industrial S.A. (privado) y la experiencia del Banco Minero (estatal), ambas instituciones fueron emprendidas con la intención de crear bancos de fomento. Los resultados son contundentes, en 1989, la calidad de la cartera de la banca estatal no era satisfactoria, ya que presentaba una cartera vencida del 21%, en cambio la calidad de la cartera

de la banca privada solamente presentaba una cartera vencida del 2,7%. Ver gráfico N° 1. ¿Por qué se tuvieron resultados diferentes siendo que ambas instituciones se desarrollaron en una coyuntura de crisis económica análoga? En 1985, una época de crisis económica en Bolivia y desplome de los precios de los minerales, los bancos habían tenido dos tipos de reacciones (1) El Banco Minero no pudo diversificar su cartera ya que, los objetivos del banco estaban en función a las presiones políticas de sectores particulares e intereses de popularidad de los gobiernos. Además de la inmensa burocracia que se hubiera requerido, en caso de que habría existido voluntad política, para modificar las leyes y las políticas del banco estatal. En cambio, (2) El Banco Industrial fácilmente modificó sus políticas de gestión y diversificó su cartera. Para este cambio de política solamente se requirió que los accionistas reaccionaran ante la nueva coyuntura, es decir, tuvieron la suficiente flexibilidad para acomodarse a la dinámica del país.

En breve, es importante que cualquier institución bancaria se desenvuelva en un ambiente de autonomía de gestión, y esté libre de presiones políticas de cualquier gobierno de turno para que pueda desempeñar sus actividades eficientemente.

**Gráfico N° 1: Calidad de Cartera a diciembre de 1989, (Banco de Fomento Privado y Banco de Fomento Público)**



Fuente.- Elaboración propia en base a la presentación de Jorge Maclean

**Cuadro Nº 2: Argumentos a favor de la banca de fomento, contra-argumentos y propuestas**

ARGUMENTOS	CONTRA ARGUMENTOS	PROPUESTAS
Mitigar los efectos de las fallas del mercado financiero debido a la presencia de información asimétrica.	La banca estatal no está exenta de los problemas de información asimétrica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernizar y mejorar la regulación, especialmente en el tema de mayor difusión de la información</li> </ul>
Impulsar el desarrollo nacional procurando alentar los sectores productivos que coinciden con las prioridades estatales.	No hay evidencia del impacto de la banca estatal en el desarrollo. La mayor presencia estatal está en los países más pobres	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contratación de bancos privados para alcanzar lugares y sectores alejados que no cuentan actualmente con crédito</li> </ul>
Financiar proyectos/programas que tienen un alto rendimiento social, pero que financieramente no son rentables.	Es un contrasentido financiar proyectos financieramente inviables con ahorros del público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsidios directos, para el problema que se quiere solucionar.</li> </ul>
Promover el desarrollo del sistema financiero y hacer que sus servicios estén al alcance de regiones y sectores que no son atendidos por el sector privado.	No hay evidencias de que la banca estatal promueve el desarrollo del sistema financiero. La mayor presencia estatal se da en países con menor desarrollo financiero	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obras públicas para incrementar la productividad de las empresas nacionales</li> </ul>
Asegurar la estabilidad del sistema financiero yendo al rescate de entidades que se encuentran en franca insolvencia	La solvencia del sistema no la asegura el mecanismo de rescate	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apertura al exterior para abrir mayores mercados a las empresas nacionales</li> </ul>
Estabilizar las fluctuaciones del crédito, especialmente en los ciclos recesivos.	El carácter pro-cíclico del crédito es un problema macro y no micro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación de políticas</li> </ul>

Fuente.- Presentación de Fernando Candia

#### 4. ¿Se Justifica una Banca Estatal de Desarrollo?<sup>3</sup>

Recordar los errores del pasado tal vez no sea suficiente porque fácilmente se puede argumentar que ya no se cometerán los mismos. Por eso, es importante tratar de analizar los méritos y defectos propios que se presentan en un banco estatal de fomento, y concretamente, en la propuesta del gobierno. Para dicho análisis, puede ser enriquecedor primero estudiar algunas bases académicas.

**Argumentos que justifican la intervención estatal en el mercado financiero.** (1) Existen problemas de información asimétrica en el mercado financiero, por lo tanto se requiere la intervención estatal para corregir los mismos. (2) El banco de fomento puede impulsar el desarrollo nacional apoyando a los sectores

productivos que coinciden con las prioridades del gobierno. (3) El banco de fomento permite financiar proyectos con alta rentabilidad social, pero que no son financieramente rentables, y por lo tanto, no son sujetos a crédito en el mercado. (4) La banca privada no cubre los sectores y regiones geográficamente alejados, por lo tanto, un banco estatal podría promover el desarrollo del sistema financiero y hacer que sus servicios estén al alcance de las regiones y sectores que no son atendidos por el sector privado. (5) El banco estatal podría asegurar la estabilidad del sistema financiero yendo al rescate de entidades que se encuentran en franca insolvencia. (6) El banco estatal podría estabilizar las fluctuaciones del crédito, especialmente en los ciclos recesivos.

#### **Contra-argumentos de la banca de fomento.**

(1) La banca estatal fue justificada por la existencia de información asimétrica en el mercado financiero. Sin embargo, se tiene que tener en cuenta que la banca estatal tampoco

<sup>3</sup> Análisis basado en la exposición de Fernando Candia (Msc. Políticas Públicas)

# Políticas Públicas para la Libertad

esta exenta de los problemas de información asimétrica. Es decir, la información asimétrica no es corregida por la introducción de una banca estatal de fomento. (2) Acerca del impacto de la banca estatal sobre desarrollo. La literatura económica no mostró evidencia empírica para sostener que la banca estatal de fomento ha promovido desarrollo económico. Es decir, en la práctica la banca estatal no ha promovido el desarrollo, aunque inicialmente, en teoría, estas instituciones fueron creadas para tal efecto. (3) Acerca del argumento de financiar proyectos que son inviables financieramente pero con alta rentabilidad social, el mismo tiende a ser un contrasentido. Es decir, financiar proyectos financieramente inviables con los ahorros del público (impuestos) es simplemente desechar los ahorros y tributos de

la ciudadanía. Esto no significa que no tienen que promoverse políticas que permitan financiar los proyectos con alta rentabilidad social, pero para el logro efectivo de la reducción de la pobreza no es necesaria la creación de un banco estatal, los subsidios directos y focalizados tienden a ser una herramienta más efectiva.

(4) Acerca de la mayor solvencia en el sistema financiero con la presencia de un banco estatal tampoco es cierta. Es decir, la solvencia en el sistema financiero no está asegurada por la existencia de un banco de rescate estatal. (5) La banca estatal no estabiliza las fluctuaciones crediticias ya que este fenómeno tiende a ser un evento macroeconómico antes que un evento microeconómico, y afecta a todos los sectores, incluido el gobierno, en este caso, el futuro banco estatal de fomento.

**Acerca del Sistema Nacional Financiero de Desarrollo (SINAFID) que promueve el gobierno actual**

Según el Plan Nacional de Desarrollo se predijo que la inversión privada de este año ascendería a los USD 869 millones, de los cuales USD 380 millones serían financiados por el SINAFID, ya estamos a tres meses del cierre de gestión y, ni la inversión privada, ni el funcionamiento del SINAFID han dado señales de vida. Por lo tanto, los planes del gobierno podrían no cumplirse. Pero, ¿Qué pasaría si el gobierno decidiera cumplirlos si o si? Para que el SINAFID obtenga recursos se tienen tres potenciales proveedores: La ayuda externa, mayores impuestos, emisión monetaria (impuesto inflación) o préstamos del Banco Central de Bolivia. Bajo el supuesto, de que la ayuda externa no estaría disponible para incrementar esos recursos, la única alternativa de financiamiento de los planes del gobierno sería los bolsillos de la población a través de la generación de mayores impuestos ¿Esto es conveniente para la población? Por supuesto que no. Por lo tanto, tal vez, sería más ventajoso para la población, que el gobierno no llegue a cumplir este plan de la creación de la Banca de fomento, ya que puede llegar a ser muy costoso.

**Cuadro Nº 2: El SINAFID en perspectiva (A)**

	2006	2007	2008	2009	2010	Total 2006 - 2010
Inversión Extranjera	80.8	420.7	729.1	641.1	1,019.80	2,891.42
Inversión Nacional	788.2	719.5	633.5	897.5	1,102.50	4,141.20
<b>Inversión Privada Prevista Total</b>	<b>869.1</b>	<b>1,140.2</b>	<b>1,362.5</b>	<b>1,538.5</b>	<b>2,122.3</b>	<b>7,032.62</b>
Financiamiento del SINAFID	380	300	300	300	300	1,580.00
<b>% financiamiento de la inversión tot.</b>	<b>48.20%</b>	<b>41.70%</b>	<b>47.40%</b>	<b>33.40%</b>	<b>27.20%</b>	<b>38.20%</b>

Fuente.- Presentación Fernando Candia

## Propuestas

Existen un conjunto de objetivos que pretender ser alcanzados a través de la creación de la banca estatal de fomento, pero como se analizó anteriormente, las restricciones de la realidad, podrían limitar el cumplimiento efectivo, y estos objetivos correrían el riesgo de convertirse solamente en “buenas



# *Políticas Públicas para la Libertad*

---

intenciones". Por lo tanto, puede resultar conveniente proponer algunas políticas públicas que podrían alcanzar los mismos objetivos de la banca estatal, pero sin la necesidad de la creación de la misma, para evitar distorsiones costosas. (1) Para el problema de la información asimétrica se podría mejorar la regulación, y el sistema de información nacional. (2) Para mejorar las condiciones de vida de determinados sectores de la sociedad se podrían crear los subsidios directos. Recuerde que la mejor solución de un problema es aquella que ataca directamente al mismo. Milton Friedman, premio Nobel de economía, sostenía que los impuestos negativos dirigidos a la población más pobre podrían ayudarles a superar su pobreza. (3) El tema de la mejora de la calidad de la educación y la salud también son importantes. Especialmente, cuando la mayor parte de la población se encuentra restringida a recibir servicios de monopolios estatales con serios interrogantes de calidad (4) Obras públicas, y la producción de bienes públicos. Para incrementar la productividad de los agentes económicos de Bolivia, recuerde que según el ranking competitividad del Foro Económico Mundial, que incluye infraestructura que ofrece el país, Bolivia ocupa el puesto 113 de un total de 116 países.

## **Conclusiones**

El banco estatal de fomento tiende a ser un instrumento cuestionable, ya que la experiencia y las expectativas como un instrumento efectivo que permita una lucha eficiente contra la pobreza, no son muy alentadoras. Por ese motivo, y recordando a Edmund Burke, se invita a todos ustedes, a no renunciar a sus libertades, y al mismo tiempo, a reflexionar sobre ilusiones que pueden hacernos renunciar a ellas.