

## Análisis del Plan Nacional de Desarrollo “La Banca de Fomento: ¿Una Buena Decisión?”

### 1. Diagnóstico, objetivos y estrategias gubernamentales

El Plan Nacional de Desarrollo en el capítulo 5.6 de Apoyo a la Producción sostuvo que el lento desarrollo de las actividades productivas en Bolivia, especialmente de la microempresa y pequeña empresa, se debió, principalmente, a la rigidez de las políticas institucionales de las entidades bancarias y no bancarias. Según el gobierno, dichas entidades comportarían actitudes oligopólicas que limitarían el desarrollo de instrumentos financieros más blandos (menores tasas de interés, menores garantías y mayores plazos). Adicionalmente, el gobierno sostuvo que éstas entidades financieras tendrían una alta percepción de riesgo sobre los agentes productivos pequeños, lo cuál, desincentivaría, aun más el crédito hacia ese sector limitando el desarrollo productivo del mismo.

En ese marco, el diagnóstico gubernamental ingenió argumentos, supuestamente reales, que le permitirían justificar la intervención estatal directa. Dicha intervención se basaría en la creación del Sistema Nacional de Financiamiento para el Desarrollo Productivo (SINAFID), el mismo, estaría conformado por tres subsistemas financieros: Banca de segundo piso, banca de primer piso y banca de desarrollo tecnológico. El presente documento analizó los dos primeros subsistemas dado que, el tercer subsistema todavía carece de un planteamiento concreto.

La estrategia para influir en el sistema financiero desde el segundo piso se basa en la creación del Banco del Desarrollo Productivo. Dicho banco conformaría diversas instituciones financieras de segundo piso como: NAFIBO

SAM, FONDESIF y Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FNDR). La estrategia para influir en el sistema financiero desde el primer piso se basa en el fortalecimiento y capitalización del Banco Unión, entidad financiera donde el Estado ya es el accionista mayoritario.

El SINAFID, en teoría, permitiría: (1) Facilitar el financiamiento a los sectores identificados como prioritarios dentro del Plan Nacional de Desarrollo. (2) Contribuir a la reducción de la dependencia de apoyo externo. (3) Lograr menores tasas de interés con plazos mayores, promoviendo la competitividad en el mercado financiero. (4) Democratizar el acceso al financiamiento. (5) Canalización de recursos no reembolsables a los sectores productivos no excedentarios y de soberanía alimentaria.

### 1. Acerca del Diagnóstico: ¿El acceso al crédito es el principal problema del sector productivo? ¿El riesgo país puede influir en la tasa de interés?

Primero. El sector productivo en nuestro país enfrenta varias limitantes que le impiden un desarrollo exitoso, y seguramente, la restricción financiera sí es una de esas barreras pero no es la más importante ya que, junto a la limitante financiera existe un conjunto de restricciones estructurales como se detallan a continuación.

(1) **Restricciones Institucionales.** En el ranking de calidad del ambiente para promover inversiones nuestro país ocupa el puesto 112 de un total de 116 países, es decir, un empresario encuentra mayores

# Políticas Públicas para la Libertad

facilidades para invertir en más de cien países antes que en el nuestro ¿Dónde invertiría Usted?. Acerca de la calidad de instituciones públicas, Bolivia ocupa el puesto 101, es decir, existen enormes problemas burocráticos y de corrupción World Economic Forum (2005). Por ejemplo, los costos de transacción que impone nuestra burocracia estatal son tres veces más elevados que los costos de los países vecinos, y diez veces más elevados que los costos de los países desarrollados Doing Business (2006).

(2) **Restricciones de bienes públicos.** En lo referente a la calidad de infraestructura de transporte: Carreteras, aeropuertos, etc. Bolivia ocupa el puesto 100 de un total de 116 países. Un ejemplo, los caminos asfaltados en nuestro país apenas alcanzan el 7% del total de camino.

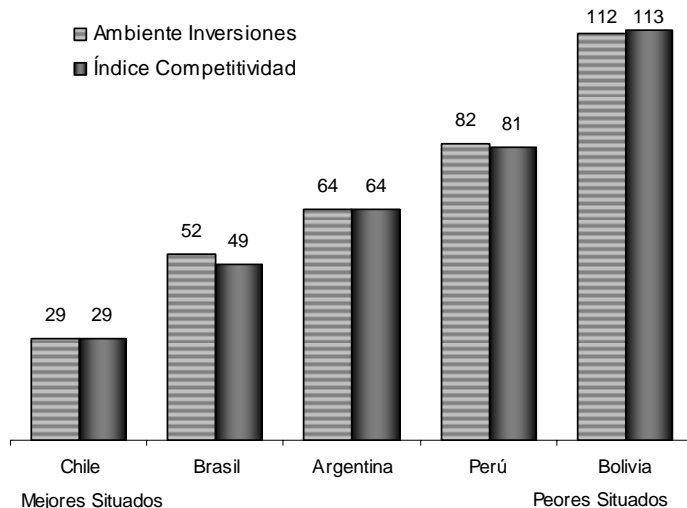
(3) **Restricciones de mercado.** Bolivia tiene pocos acuerdos comerciales. Por ejemplo, Chile tiene 18 acuerdos comerciales y Bolivia solamente cuenta con 5 acuerdos. Las exportaciones no tradicionales más importantes se destinan al mercado norteamericano pero a finales de este año se perderán las preferencias arancelarias y el gobierno no tiene la intención de negociar un acuerdo comercial. ¿Dónde se venderá el supuesto incremento de la producción nacional?

(4) **Restricciones de capital humano.** La calidad en educación, y los sistemas de atención médica en nuestro país son bastante desalentadores. En el caso de los microempresarios el problema también está latente, 46% de los propietarios de MYPE apenas ha recibido el título de bachiller, 32.51% todavía no culminó el nivel secundario, y solamente el 5% posee un título profesional UDAPE (2005).

En breve, el conjunto de restricciones estructurales que limitan el desarrollo del sector productivo puede ser igual o más importante que el problema del acceso al financiamiento. En todo caso, basar una política de desarrollo productivo con el simple incremento de acceso al

crédito, descuidando los otros problemas, parece ser una política no muy realista.

**Gráfico Nº 1: Ranking del ambiente de inversiones en los países vecinos de Bolivia.**



Fuente.- World Economic Forum 2004 y 2005

Segundo. El diagnóstico gubernamental también sostuvo que entre las principales restricciones para acceder a financiamiento se encuentran las altas tasas de interés que ofertan las entidades bancarias y no bancarias, y los cortos plazos de tiempo de los créditos financieros. Para analizar estos argumentos es necesario tomar en cuenta dos aspectos.

(a) **Corto plazo del crédito.** Se tiene que tener en cuenta que el sector bancario y no bancario capta recursos (depósitos) que permanecen en la entidad en promedio 500 días, es decir, estas entidades también enfrentan restricciones estructurales que les impide otorgar créditos a largo plazo. Ésta característica es común en las distintas economías del mundo, es por eso que los agentes económicos, en la mayor parte de los países han creado sistemas de intermediación directa o bolsas de valores, las cuales, permiten obtener financiamiento de largo plazo. Dada la experiencia exitosa de otros países ¿no sería conveniente que el gobierno trate de encontrar mecanismos que promuevan el desarrollo de nuestra bolsa de

valores para poder atender la demanda de crédito de largo plazo con mayor efectividad?

(b) **Alta tasa de interés.** Se tiene que tener en cuenta que la tasa de interés depende de varios factores, y uno de los más importantes es la percepción de riesgo. Es decir, si el riesgo de un proyecto es alto, la tasa de interés que se cobra para financiar dicho proyecto también es alta. Ahora bien, ¿Cuán riesgoso puede ser un proyecto productivo que tiene que enfrentar permanentemente riesgos de bloqueos y conflictos sociales; riesgos de la falta de seguridad jurídica y ciudadana, y poco respeto a la propiedad privada; riesgos de corrupción alentados por interminables trámites burocráticos estatales; riesgos de pocos mercados; una desastrosa infraestructura carretera que incrementa sus costos de transporte, y que además, los trabajadores del proyecto no han recibido educación de calidad y no cuentan con atención médica en caso de alguna enfermedad? Ciertamente el riesgo del proyecto será elevado, y por ende, la tasa de interés. En ese contexto, si se quiere reducir la tasa de interés, una alternativa viable puede ser la atención de esos problemas ya que, a través de políticas sensatas el gobierno podría reducirlos.

Tercero. El gobierno manifestó que las entidades financieras comportaban actitudes oligopólicas, lo cuál, según el diagnóstico del gobierno constituía una falla de mercado. ¿Esto realmente es una falla de mercado? La respuesta es "NO", las fallas de mercado ocurren cuando los precios sociales son diferentes a los precios privados, y en el caso del mercado financiero esto no ha sido demostrado. Pero, ¿Existen problemas de asignación de recursos cuando hay oligopolios? La respuesta generalmente es "SÍ", y bajo esa estructura de mercado es necesaria la participación del gobierno para simular competencia en esos mercados. Asentándonos en la realidad empírica, las figuras institucionales que han creado gran parte de los países para solucionar estos problemas de colusión y distorsiones de competencia, son los llamados tribunales de competencia, institución que en Bolivia todavía es inexistente a pesar de ser sumamente requerida, dado la identificación de problemas como sostiene el gobierno.

Cuarto. Desde un punto de vista teórico el gobierno sostuvo que la intervención estatal era necesaria dado que existen problemas de asimetría de información en el mercado financiero, lo cual, restringía la eficiente asignación de los recursos. Bajo esa óptica, es coherente preguntarse ¿La creación de un banco estatal de segundo piso corrige los problemas de asimetrías de información y las fallas de mercado? La respuesta es "NO". Para explicar esa respuesta analicemos algunos aspectos. (1). Existe información asimétrica cuando un agente tiene mayor información que otro en un proceso de intercambio, y por lo tanto, el agente con mayor información puede tomar ventaja de ese conocimiento, en desmedro de la asignación eficiente. (2). La creación de un banco estatal simplemente adiciona al mercado financiero un agente público. Bajo ese mecanismo no se garantiza que la información se transparentará y difundirá, por lo tanto, el problema de asimetría de información no es resuelto.

## **2. Acerca de las estrategias: ¿Realidades o Mitos?**

*"A través del crédito se debe fomentar la minería, la agricultura y la industria dando prioridad a los productores campesinos, colonizadores y, pequeña y mediana industria"*<sup>1</sup>. Éstos fueron los enunciados que motivaron a los gobiernos de turno, décadas pasadas, a crear bancos estatales. En 1936 se creó el Banco Minero, en 1942 el Banco Central de Bolivia creó el departamento para el crédito rural, que luego fue transformado al Banco Agrícola de Bolivia, y en 1970 se creó el Banco del Estado. Todas estas iniciativas respondían a la retórica antes mencionada. ¿No le parece conocido el discurso? ¿El Plan Nacional de Desarrollo del gobierno actual no utiliza la misma retórica de siempre?

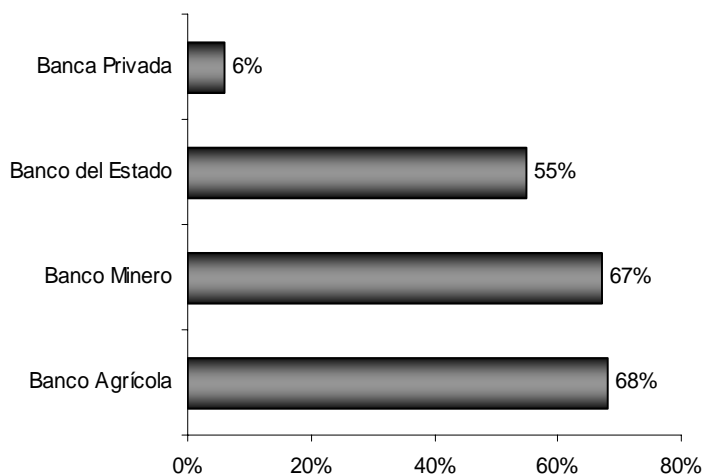
Los resultados obtenidos por la banca estatal hablan más que los discursos y las intenciones. A finales de diciembre de 1990 el Banco Agrícola tenía una cartera en mora cercana al 70%, El Banco Minero presentaba

## Políticas Públicas para la Libertad

una cartera en mora cercana al 67%, y la del Banco del Estado cercana al 55%. El total de las subrogaciones del Tesoro General de la Nación ascendía a USD 117 millones para el Banco Agrícola, a USD 25 millones para el Banco Minero, a USD 43 millones para el Banco del Estado. En breve, las pérdidas que produjeron los bancos públicos al Estado fueron cuantiosas.

¿Por qué se dieron esos resultados? Trigo (2004) sostiene que existía una permanente intervención del Gobierno en las decisiones crediticias sin evaluar el riesgo. La asignación de los recursos se destinaba a sectores de la economía con baja productividad, donde generalmente los créditos eran accedidos por presiones políticas, destinadas a favorecer intereses gremiales, sectoriales, y a empresas sin suficiente capacidad de pago y garantías. Las tasas de interés subsidiadas distorsionaron el mercado financiero, erosionaron la cultura de pago y desalentaron el ingreso de nuevos operadores comerciales.

**Gráfico Nº 2: Cartera en Mora de los bancos estatales al 31-12-90**



Fuente.- Memorias anuales entidades bancarias  
Elaboración.- J. Trigo (2004)

¿Cuáles son los mecanismos concretos que el gobierno ha planteado para evitar cometer los mismos errores del pasado? Todavía no existe claridad en la respuesta gubernamental. Los mecanismos de financiamiento que tendrá el futuro Banco Unión fortalecido son desconocidos

a los siete meses de administración pública. En todo caso, los anuncios gubernamentales que circulan en la prensa nacional han sugerido tasas de interés cercanas al 4%, cuyos créditos serán destinados a los sectores prioritarios por el Plan Nacional de Desarrollo. Es bueno recordar que la tasa de interés subsidiada desincentivará la competencia y los oferentes en el mercado, lo que finalmente, en el mediano plazo, podría terminar incrementando la tasa de interés a niveles mayores que los actuales. ¿Quién tendrá que asumir esos costos? Seguramente la población y los contribuyentes.

- **Banca de segundo piso.**

El gobierno pretende crear el Banco de Desarrollo Productivo, el cuál, será un banco de segundo piso que agrupará tres fondos, ya existentes en Bolivia: Fondo Nacional de Desarrollo Rural (FNDR), Fondo de Desarrollo del Sistema Financiero Y de Apoyo al Sector Productivo pública (FONDESIF) y Nacional Financiera Boliviana (NAFIBO). El FNDR tiene como objetivo principal el financiamiento de proyectos presentados por los municipios, el FONDESIF tiene como principal objetivo facilitar el acceso al financiamiento de las microempresas, pequeñas empresas y medianas empresas, NAFIBO tiene como objetivo principal facilitar el acceso al financiamiento de las empresas grandes. ¿Cuál es la innovación que aporta el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno al ya existente esquema de financiamiento de la banca de segundo piso? La unión de estos fondos probablemente mejore la gestión administrativa de la banca estatal de segundo piso, pero más allá existe una serie de vacíos que el gobierno no encuentra respuesta, o por lo menos, no esclarece a la opinión pública quién es la principal interesada.

### 3. Acerca de los objetivos ¿Son coherentes con las estrategias?

# *Políticas Públicas para la Libertad*

---

Aparentemente, el objetivo principal de la creación del SINAFID es tratar de lograr mayores niveles de producción y empleo a través del mayor acceso al crédito. Específicamente, la intervención pública permitiría ofrecer financiamiento con menores tasas de interés a las del mercado actual, crédito dirigido a sectores considerados prioritarios por los planificadores gubernamentales. Según el viceministro de Planificación ya se tienen identificados veinte productos que deberán ser apoyados con financiamiento, la autoridad recalcó que aproximadamente 20 mil unidades productivas urbanas y rurales podrían acceder a ese crédito para inversiones que oscilarían entre USD 20000 a 50000<sup>2</sup>.

## **¿Cuáles son las implicancias de esa política?**

(1). Privilegiar a un pequeño grupo de sectores productivos claramente es una violación al principio de igualdad ante la ley, ya que discrimina a otros sectores. Esta discriminación tiene dos implicancias (económica y política) muy perjudiciales para nuestro país. (a) Desde el punto de vista económico, privilegiar a un sector incentivará a que productores de otros sectores movilicen sus recursos y factores hacia el sector privilegiado y dejen a un lado sus actividades que emprendían anteriormente, esto podría provocar abundancia del bien privilegiado y escasez del bien que se dejó de producir, claramente bajo ese esquema existiría una ineficiente asignación de los recursos provocada por la política de privilegios del gobierno, y la falta de igualdad ante la ley. (b) Desde el punto de vista político, privilegiar exclusivamente a un sector podría provocar tensiones y conflictos sociales, los grupos no privilegiados demandarían también atención (con justa razón), pero al estar excluidos del plan de privilegios podrían volcar sus demandas a las calles y protagonizar nuevamente bloqueos, cercos, etc.

(2) Los más pobres del país no serían los beneficiados de los créditos estatales. Es difícil imaginar que una persona debajo de la línea de la pobreza pueda contar con los recursos administrativos y humanos suficientes para elaborar proyectos de inversión de USD 20.000 o USD 50.000, más al contrario existe una gran

probabilidad de que las personas con mayor educación (mayores ingresos) puedan elaborar proyectos de inversión. En el caso concreto del mecanismo financiero propuesto por el Plan Nacional de desarrollo de la banca de segundo piso, es decir, sí el banco de desarrollo canaliza recursos a través de las diversas entidades financieras ya existentes la probabilidad de que las personas más pobres accedan al financiamiento es casi nula. Gonzalez et al (2000) sostienen que los más pobres de Bolivia, especialmente del área rural, difícilmente pueden ser considerados prestatarios potenciales, y que los sistemas microfinancieros solamente podían llegar a brindar crédito a las personas que se encontraban al borde la línea de pobreza.

Pero, ¿Cuáles serían los resultados sí a través de la banca estatal se trataría de canalizar microcrédito a las personas más pobres? Focus (2000) sostiene que generalmente las personas más pobres se enfrentan a un conjunto de riesgos tan importante que fácilmente estos pueden hacer quebrar el proyecto de inversión por el cual se recurrió a financiamiento. Es decir, el otorgar simplemente crédito no podría determinar sí la persona obtendrá rentabilidad. ¿Cuáles son los riesgos más importantes? Según el autor, los problemas de enfermedad, muerte de un miembro de la familia, accidentes y educación eran las fuentes más importantes de riesgo que podían hacer fracasar el proyecto de inversión. En breve, existen problemas estructurales como educación y salud que requieren ser atendidos en primera instancia, para luego pensar en mecanismos eficientes de obtención de financiamiento para proyectos productivos, y sí las cosas se harían al revés se correría el riesgo de financiar proyectos que no tendrán ninguna rentabilidad.

## **4. Conclusiones**

El problema del lento desarrollo del aparato productivo nacional no depende exclusivamente del acceso al financiamiento,

# *Políticas Públicas para la Libertad*

---

sino que existen un conjunto de restricciones que deberían ser analizadas con criterios reflexivos para encontrar soluciones creativas, y no así retomar políticas que los bolivianos ya las hemos vivido y no nos dieron resultados positivos.

---

## **Bibliografía**

- Doing Business (2006). [www.doingbusiness.com](http://www.doingbusiness.com)
- Focus (2000) *Microfinance and Risk Management: A Client Perspective*. N° 17.
- Gonzalez, C; Schreiner, M; Meyer, R; Rodríguez, J. y Navajas, S. (2000) *Microcredit and the Poorest of the Poor: Theory and Evidence from Bolivia*, World Development Vol. 28, N° 2, pp. 333-346.
- Lea Davis (2005) *Does Microfinance Help the Poorest? What Programme Design Features Might Maximise Impact on the Poorest Clients?*
- Ministerio de Planificación 2006. *Plan Nacional de Desarrollo* [www.planificacion.gov.bo](http://www.planificacion.gov.bo)
- UDAPE (2005) Estadísticas de las MYPE en Bolivia. [www.udape.gov.bo](http://www.udape.gov.bo)
- Trigo, J. (2004) *La Experiencia Boliviana con la Banca Pública*. Presentación La Paz, 27 de octubre de 2004.
- World Economic Forum (2005), Índice de Competitividad. [www.wef.com](http://www.wef.com)

---

<sup>1</sup> Objetivos de la Banca Pública. Exposición: *La Experiencia Boliviana con la Banca Pública*. Jacques Trigo Loubière. La Paz, 27 de octubre de 2004

<sup>2</sup> La Prensa – Sección Negocios – 10 de Julio de 2006