Fundación Milenio

INFORME NACIONAL DE COYUNTURA

7 de octubre de 2011 Nº 118

Sobre la modificación de la ley de bancos

Existe un conjunto de preocupaciones en relación a la modificación de la Ley de Bancos y Entidades Financieras (1993), de las cuales les hacemos conocer algunas de ellas. El análisis es relativamente limitado por el espacio en este boletín.

Constitución de entidades financieras

La aplicación de la normativa para la creación de entidades financieras ha sido de uso universal y todos los operadores (que fueron privados desde mediados de los 80) aspirantes a lograr una licencia o autorización han debido cumplir con los requerimientos de la Ley. En el marco del nuevo Estado existen entidades estatales dedicadas a la actividad de intermediación financiera, como las de segundo piso, Banco de Desarrollo Productivo (BDP), y entidades de primer piso como el Banco Unión. En perspectiva es probable que en el futuro se gestionen nuevas entidades estatales y particularmente en el campo del financiamiento rural o de segmentos presumiblemente no atendidos por el sistema actual. Entonces, emerge la necesidad de que las normas para la conformación de entidades nuevas mantengan los niveles de rigor que ha tenido hasta ahora y no se produzcan exenciones para entidades estatales.

Es importante anotar que entidades, particularmente las llamadas Instituciones Financieras para el Desarrollo (IFD), han estado haciendo un importante trabajo en algunos sectores de clientes rurales y de bajos ingresos, de modo que resultaría relevante que la presencia de nuevas entidades estatales no vaya a afectar en la moral de pago u otras condiciones en las que se ha trabajado durante años. Por ejemplo, existen iniciativas en áreas rurales donde tradicionalmente la cooperación había operado con donativos y transferencias, lugares donde es necesario promover el desarrollo agrícola no solo con crédito, sino con acceso a mercados, capacitación y asistencia técnica. El implantar un sistema de trabajo diferente a las donaciones ha sido un esfuerzo grande para cambiar aspectos culturales. Entonces, todos estos avances pueden verse afectados si de manera general se usa iniciativas financieras que NO reflejen costos y riesgos de mercado.

Operaciones en moneda extranjera

Expresamente existe una prohibición en la Constitución Política del Estado (CPE) para que entidades públicas operen en moneda extranjera. El artículo 326 establece que las transacciones públicas en el país se deben realizar en moneda nacional. Si lo anotado significa que todas las operaciones del sector público deben ser en moneda nacional, ello implicaría que el Banco Central de Bolivia (BCB) no podría operar en moneda extranjera y eso traería consigo varios problemas como la administración de las Reservas Internacionales Netas (RIN) o en el caso más puntual para los bancos, la administración de encaje y fondo RAL. Entonces, de manera indirecta, si el BCB no puede prestar los servicios exigidos por la regulación como el encaje y otras reservas en moneda extranjera, de facto sucedería que los bancos privados no podrían gestionar pasivos ni activos en moneda extranjera. La otra interpretación más amplia en sentido que se cubre a todas las operaciones inclusive las privadas, obviamente dejaría al sistema sin la posibilidad de captar o prestar en moneda extranjera. Lo anterior puede responder a la clasificación de toda transacción bancaria como pública, debido a una naturaleza pública (de interés público) por razones diversas; por ejemplo, para fines de control social y de transparencia.

La dificultad con una redacción que cierra posibilidades es que eventualmente puede ser de interés del propio Estado y de la sociedad que existan alternativas. La experiencia propia del país ha mostrado que la recuperación de la base de ahorro nacional ha demandado en el pasado captaciones en monedas más duras y fuertes que la nacional. Particularmente el ahorro de largo plazo se ha conformado en moneda extranjera y a la vez, la posibilidad de que el sistema opere en moneda extranjera ha sido un factor que ha sido favorable a la construcción de RIN por parte del BCB luego de la crisis de mediados de los 80. La posibilidad de operar en moneda extranjera resulta relevante particularmente cuando se tiene un tipo de cambio nominal que se deprecia o cuando el nivel de reservas cambia de modo que comienzan a acumularse expectativas de devaluación. Lamentablemente no existe nada que pueda garantizar que lo descrito esté ausente de las posibilidades macroeconómicas en el futuro y por lo tanto, resulta más adecuado tener la ley abierta, lo que no impide que mediante reglamentos o directrices regulatorias se pueda direccionar en un sentido u otro la coyuntura.

No obstante lo señalado a favor de la libertad de operaciones en moneda extranjera y por supuesto la libertad cambiaria, cabe notar que en el pasado se ha llevado adelante una política preocupante en cuanto a la generación de pasivos en moneda extrajera y posiblemente este tipo de extremos deben ser motivo de regulación futura. Cualquier cliente con saldos en moneda nacional podía convertir sin ninguna dificultad

dicho balance a moneda extranjera. Para ello, no requería hacer un depósito en moneda extranjera (por ejemplo no requería usar monedas y billetes extranjeros). En la contabilidad de las entidades financieras se creaba un pasivo en moneda extranjera sin ninguna contraparte en billetes o monedas extranjeras. Se creaba la cuenta en moneda extranjera e inmediatamente figuraba como pasivo de la entidad el saldo que al tipo de cambio del día lograba generar el cliente.

De esa manera técnicamente se podía dar el caso de que todos los pasivos con el público se conviertan a moneda extranjera con la apertura de cuentas y luego operaciones meramente contables. Quizás un ejemplo hipotético un tanto extremo pueda ayudar a valorar el problema con lo descrito; en el límite, todas las entidades y todo el sistema podía haber realizado lo señalado y el problema surge con el siguiente posible resultado: la suma de todos los pasivos contables en moneda extranjera excede por mucho la suma de todos los billetes y monedas extranjeros efectivamente disponibles en la economía y por supuesto los que mantienen los bancos. En tal caso, el riesgo de dificultades de cubrir las obligaciones en moneda extranjera crece sin límites.

Fue muy fácil generar pasivos en moneda extranjera de modo que en el consolidado se llegó en cierto momento a lo descrito. Una cantidad de obligaciones en moneda extrajera que sobrepasó de lejos la disponibilidad de billetes en esa denominación. El riesgo llegó a ser grande y pudo poner al sistema en serio riesgo. En consecuencia, esta es una lección que merece atención, la que puede pasar por regulaciones en materia de calce de monedas y otras disposiciones que habiendo un principio en la Ley, pueden bien ser desarrolladas en reglamento.

Política crediticia

Se conoce que se podrían establecer cupos sectoriales además de otros alcances como reducir o prohibir ciertos requisitos de gestión de riesgos. Por ejemplo, para ciertos tipos de créditos que no se requiera garantías reales.

El fijar cupos es equivalente a definir metas de cartera para el sistema y asumir de facto un escenario de cogestión de cartera. En tales esquemas se determina un mínimo de cartera en ciertos sectores; por ejemplo se puede definir que toda entidad financiera debe tener al menos un porcentaje en colocaciones en pequeños productores, cooperativas y otras organizaciones productivas de base. De hecho, la CPE en su artículo 47 se refiere a una asignación preferente de recursos financieros a favor de unidades productivas pequeñas, cuenta propias y gremialistas.

El problema de asignar cupos es que se está tomando decisiones de colocación desde el ámbito regulatorio o normativo. Entonces, no se podría exigir responsabilidad por la calidad de la cartera cuando los operadores (bancos) pueden argumentar con razón que fueron inducidos o presionados por la norma a colocar en sectores donde ya no existían condiciones de repago o donde los riesgos fueron muy elevados. Los cupos restan independencia y posibilidades de maximizar la combinación de riesgo – retorno. Frente a ello se puede argumentar que los bancos privados no tienen la visión de desarrollo y esta disposición apunta a incorporar este criterio. Puede ser cierto que, en general, los bancos carezcan de una visión de desarrollo (como los Bancos de Desarrollo o Fomento), pero el predominio de visión de retorno financiero permite que eventualmente se puedan transferir beneficios a los ahorristas y se acumulen recursos que también pueden fortalecer el patrimonio y con ello ampliar operaciones. Con ello se genera fortaleza y mayor cobertura. Por su parte, la visión de desarrollo bien puede ser implementada en las entidades financieras estatales que sí deben tener ese matiz en su misión.

La otra posibilidad que preocupa es que para ciertos productos la norma flexibilice la política crediticia y por ejemplo se reduzca la exigencia de garantías. En el caso de algunas operaciones se podría determinar que no se exijan garantías de cierta naturaleza y sean suficientes otras de menor seguridad. En suma, que en un intento de flexibilizar el acceso al financiamiento se diluya la probabilidad de recuperación de los préstamos.

INDICADORES ECONÓMICOS

	2010 Al 30 de Septiembre	2011 Al 30 de Agosto	2011 Al 30 de Septiembre	Var. Anual (%)	Var. Mensual (%)
TIPOS DE CAMBIO					
BS / US$	7.07	6.97	6.97	(1.41)	0.00
Bs / Euro	9.50	9.97	9.33	(1.73)	(6.35)
Peso /US$ (CHILE)	485.23	464.73	515.14	6.16	10.85
Nuevo Sol /US$ (PERÚ)	2.79	2.73	2.77	(0.79)	1.36
Peso /US$(ARGENTINA)	3.96	4.19	4.20	6.16	0.31
Real /US$(BRASIL)	1.69	1.59	1.85	9.46	16.60
COTIZACIONES INTERNACIONALES					
Dow Jones (INDU)	10,788.05	11,559.95	10,913.38	1.16	(5.59)
Euro / US$	0.73	0.69	0.74	0.30	6.78
PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS					
Petróleo (WTI,US$/bl)	79.95	88.90	81.87	2.40	(7.91)
Soya (US$ /TM)	285.70	388.60	308.60	8.02	(20.59)
Oro (US$ /O.T.)	1,311.00	1,791.00	1,629.00	24.26	(9.05)
Plata (US$ /O.T.)	22.07	40.90	30.45	37.97	(25.55)
Estaño (US$ /L.F.)	11.16	10.91	9.46	(15.26)	(13.33)
Zinc (US$ /L.F.)	0.99	1.02	0.86	(12.45)	(15.63)

INDICADORES MONETARIOS (MM US$)

	2010 Al 30 de Septiembre	2011 Al 30 de Agosto	2011 Al 30 de Septiembre	Var. Anual (%)	Var. Mensual (%)
Reservas Internacionales Netas	9,058.5	11,564.6	11,408.1	25.9	(1.4)
Transferencias del exterior al Sistema Financiero[1]	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Transferencias del Sistema Financiero al exterior[1]	0.0	0.0	0.0	n.a.	n.a.
Emisión Monetaria (MM Bs.)	19,374.4	25,408.4	25,704.8	32.7	1.2
Omas (Netas)	2,293.2	2,719.7	2,625.8	14.5	(3.5)
Depósitos bancarios	7,188.0	7,890.3	8,053.8	12.0	2.1
Cartera bancaria	5,298.9	6,509.2	6,614.4	24.8	1.6
Deuda interna consolidada (SPNF y BCB)	4,433.7	5,037.7	4,957.2	11.8	(1.6)

Fuente: Banco Central de Bolivia,Ministerio de Mineria y Metalurgia, Bancos Centrales de Latinoamérica.
1: A través del Banco Central de Bolivia.
n.a. = no se aplica; n.d. = no disponible.