



BANCO CENTRAL DE BOLIVIA

El rol del sistema financiero en el nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo

Rolando Olmos Alcalá *

Documento de trabajo No 04/2014

Revisado por: Oswaldo Irusta Díaz

Noviembre de 2014

* El análisis y conclusiones del presente trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan necesariamente la opinión del Banco Central de Bolivia.

Se agradecen los comentarios y sugerencias de María Angélica Aguilar y Oswaldo Irusta.

Correo del autor: rolmos@bcb.gob.bo

Resumen

A partir de 2006 en Bolivia se implantó un nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo que se caracteriza por el rol protagónico que juega el Estado en la generación y redistribución de los excedentes económicos.

Por su naturaleza, el sector financiero juega un papel importante para la consecución de los objetivos que establece el nuevo modelo económico. Por tanto, el Estado ha realizado modificaciones normativas para la adecuación del sistema financiero, las cuales se formalizaron con la promulgación de la Ley de Servicios Financieros y suponen un conjunto de retos para las entidades financieras y para los reguladores.

Este documento analiza el desempeño del sistema financiero desde la aplicación del nuevo modelo económico y verifica el alcance de resultados alentadores en línea con los objetivos del modelo.

Clasificación JEL: B50, E61, E66, G28

Palabras clave: *Nuevo modelo económico, banca pública, sistema financiero, regulación de tasas de interés, nuevos paradigmas económicos*

The role of the financial system in the new economic, social, communitarian and productive model

Abstract

Since 2006, a new economic, social, communitarian and productive model was introduced in Bolivia, characterized by the leading role of the State in the generation and distribution of economic surplus.

By its nature, the financial sector plays an important role in the achievement of the objectives set by the new economic model. Therefore, the State has made regulatory changes to promote the adequacy of the financial system formalized with the enactment of the Financial Services Law and pose a set of challenges for financial institutions and regulators.

This paper analyzes the performance of the financial system since the implementation of the new economic model and verifies the procurement of promising results in line with the objectives of the model.

JEL Classification: B50, E61, E66, G28

Keywords: New economic model, public banking, financial system, regulation of interest rates, new economic paradigms

I. Introducción

El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo surgió como una alternativa distinta de organización de las relaciones sociales de producción y de generación y distribución de los excedentes económicos.

Este modelo se fundamenta en dos pilares: el sector estratégico generador de excedentes, conformado por los sectores tradicionales del modelo primario exportador (hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales), y el sector generador de ingresos y empleo, que incorpora a la industria manufacturera, al turismo, la vivienda, el desarrollo agropecuario, entre otros, donde se propone establecer la semilla de un país productivo con recursos del sector estratégico.

Una de las diferencias más importantes con el anterior modelo económico es el rol protagónico que juega el Estado para la redistribución de los excedentes de recursos. En el modelo anterior la intervención del Estado era reducida, bajo la hipótesis de un mercado eficiente; sin embargo, este mecanismo de asignación de los recursos no fue el adecuado. Por ello, a partir de la implementación del nuevo modelo económico en 2006, se plantea la participación activa del Estado como planificador, empresario, inversionista, banquero, regulador y productor del desarrollo (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas¹, 2011).

En este marco, la participación del Estado en el nuevo modelo económico contempla un amplio rango de competencias a nivel de actividades y sectores de influencia, entre ellos el financiero.

La Constitución Política del Estado prioriza la demanda de servicios financieros de los sectores que inciden positivamente en la aplicación del modelo con énfasis en la micro y pequeña empresa, organizaciones comunitarias y cooperativas de producción. Además se especifica que el sistema financiero es competencia privativa del Estado y se establece dentro de su política financiera que las actividades de intermediación financiera y las actividades relacionadas son de interés público.

En este contexto, el sistema financiero boliviano ha experimentado una serie de cambios y transformaciones dentro de un proceso de adecuación al nuevo modelo económico. La reciente promulgación de la Ley N.º 393 de Servicios Financieros, formaliza esta

¹ De aquí en adelante MEFP.

transformación y supone un conjunto de retos tanto para las entidades financieras como para los reguladores. El objetivo del presente documento es analizar los avances en la transformación del sistema financiero en concordancia con los lineamientos del nuevo modelo económico. El documento, además de la introducción, incluye dos secciones. En la segunda se presenta al Estado como rector del sistema financiero y se describen los cambios normativos a partir de la aplicación del nuevo modelo económico. Asimismo se analizan los avances en la transformación del sistema financiero y los resultados de su adecuación al nuevo modelo. En la última sección se presentan las conclusiones.

II. El Estado como rector del sistema financiero: los cambios en la normativa del sistema financiero

La normativa conformada principalmente por la Ley N.º 1488 de Bancos y Entidades Financieras se caracterizó por fortalecer la solidez del sistema financiero y por precautelar el orden financiero nacional bajo un enfoque de mercado.

Con la aplicación del modelo económico social comunitario productivo, el Estado se constituyó en un actor importante dentro del sistema financiero como rector, lo cual se tradujo en un conjunto de modificaciones normativas, acordes con las políticas de desarrollo económico y social y de protección de los usuarios de los servicios financieros, reforzado con la promulgación de la Ley N.º 393 de Servicios Financieros de 2013.

Los alcances del nuevo modelo económico sobre el sistema financiero se pueden agrupar en los siguientes rubros:

- i. La inclusión financiera y la democratización de los servicios financieros.
- ii. El financiamiento al sector productivo y promoción del desarrollo rural.
- iii. El enfoque macroprudencial de los servicios financieros y el fortalecimiento de los criterios de solidez de las entidades.
- iv. La redistribución del excedente.

II.1. Inclusión financiera y democratización de los servicios financieros

El primer rubro de la transformación del sistema financiero está referido al acceso equitativo a los servicios financieros, con el propósito de promover una mayor inclusión financiera y la democratización de los servicios financieros en favor de los sectores desatendidos.

Medidas previas a la Ley N.º 393

Entre las políticas que propiciaron un mayor acceso de la población a servicios financieros, se encuentran los mandatos de intermediación financiera reglamentados en 2006 con el propósito de que las entidades financieras puedan encargar la realización de operaciones financieras a personas jurídicas y naturales con el fin de incrementar el ahorro y el acceso al crédito (Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras,² 2006 y 2007).

En 2009 se modificó la metodología de cálculo de la Tasa de referencia (TRe), con el objetivo de corregir las distorsiones ocasionadas por depósitos atípicos que no reflejaban los precios financieros reales y tendían a elevar las tasas de interés activas en créditos pactados con tasa variable (SBEF, 2009).

La protección del consumidor financiero es un elemento que facilita el acceso a los servicios financieros y se reflejó a través de la promoción de transparencia de información por parte de las entidades financieras, de manera que brinden mayor información al público en la publicación de tasas, en la información contenida en los contratos de crédito y que las tasas de interés nominal reflejen todos los costos que no impliquen un servicio adicional al cliente. En esta línea se prohibió el cobro de comisiones por mantenimiento de cuenta y por prepago o pagos anticipados de las operaciones de crédito (ASFI, 2009).

En 2010 se establecieron incentivos para la apertura de puntos de atención financiera en áreas desatendidas con población mayor a 2.000 habitantes con la denominación de baja o nula bancarización (ASFI, 2010). Para el efecto, las entidades financieras deberían cumplir con metas anuales de bancarización definidas por la ASFI. Su incumplimiento conllevaría restricciones en la apertura y/o cierre de sucursales y otros puntos de atención de interés para las entidades.

Para fomentar y facilitar el acceso al financiamiento de la vivienda, se introdujeron aclaraciones y nuevas definiciones, como la denominación de crédito de vivienda sin garantía hipotecaria, operación que era registrada como crédito de consumo. Asimismo se diferenció el crédito de vivienda por objeto, es decir, para compra, refacción, remodelación, ampliación o mejoramiento de vivienda individual o propiedad horizontal (ASFI, 2011a).

² De aquí en adelante SBEF.

Otro componente que favorece el acceso a los servicios financieros comprende la participación de la banca pública en el primer piso a través del Banco Unión S.A., el cual a partir de 2010 cuenta con una participación de capital del Estado superior al 97%. En 2011 se estableció la administración delegada de cuentas del sector público para que opere a través de esta institución financiera (Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia³, 2011) y en 2012 se definió formalmente su creación como banco público (GOEPB, 2012 y 2013).

Finalmente, otro aspecto que promovió el acceso de la población a los servicios financieros tiene que ver con la reglamentación de los servicios de pago y de los instrumentos electrónicos de pago, aprovechando la constante innovación tecnológica en la materia (BCB, 2011 y 2011a).

En este ámbito se incorporó a la regulación la actividad de las empresas proveedoras de servicios de pago móvil (ASFI, 2011b). Se calibró la reglamentación de instrumentos electrónicos de pago para promover el funcionamiento seguro y eficiente de las transacciones realizadas con estos instrumentos, se introdujeron elementos de seguridad operativa para cada instrumento y se establecieron límites a las tarifas, comisiones y otros cargos aplicables al uso de servicios e instrumentos de pago (BCB, 2011b, 2011c y 2013).

Medidas introducidas con la Ley N.º 393

Uno de los elementos de mayor importancia para el fortalecimiento de la democratización de los servicios financieros y de la consecución de mayor equidad en el acceso a recursos es la reestructuración del sistema financiero establecida en la Ley N.º 393. La especialización de los intermediarios financieros favorece la asignación de recursos a segmentos que anteriormente recibían escaso apoyo del sector financiero, como en el caso de la micro, pequeña y mediana empresa del sector productivo y los segmentos de la población con niveles de ingreso insuficientes para el acceso al financiamiento de una vivienda propia.

Dentro del régimen de autorizaciones, se incluyen modificaciones importantes con relación al tipo de entidades financieras autorizadas. La estructura previa de entidades participantes del sistema financiero contemplaba cuatro tipos de entidades: bancos,

³ De aquí en adelante GOEPB.

Fondos Financieros Privados (FFP), mutuales de ahorro y préstamo, y cooperativas de ahorro y préstamo.

En la nueva estructura del sistema financiero se incorporan las entidades del Estado o con participación mayoritaria del Estado (banca pública), compuestas por el Banco de Desarrollo Productivo (BDP S.A.M.), el banco público y la entidad financiera pública de desarrollo, y se modifica la estructura de entidades financieras privadas.

Las entidades de intermediación financiera privadas pasaron a denominarse bancos de desarrollo privados, bancos múltiples, bancos PYME, entidades financieras de vivienda, cooperativas de ahorro y crédito, instituciones financieras de desarrollo y entidades financieras comunales.

El banco de desarrollo privado tiene la finalidad de proveer apoyo financiero y técnico para el desarrollo del sector productivo y sus actividades complementarias; el banco múltiple presta servicios financieros al público en general. De esta manera, incorpora a los bancos y a algunos FFP de la anterior normativa. El banco PYME se diferencia de los bancos múltiples por la prestación de servicios financieros especializados para la micro, pequeña y mediana empresa, por lo cual su cartera de créditos hacia otros segmentos es limitada.

Las mutuales de ahorro y préstamo cambiaron su denominación a entidades financieras de vivienda, y se hace explícita la función de este tipo de instituciones de atender principalmente créditos para la adquisición de vivienda o terreno, proyectos de construcción de vivienda, refacción, remodelación, ampliación y mejoramiento de vivienda, vivienda productiva y operaciones de arrendamiento financiero habitacional. Este tipo de entidades debe contar con al menos el 75% de su cartera en créditos de vivienda.

Las cooperativas de ahorro y préstamo mantienen su denominación y están facultadas a prestar servicios financieros a sus socios y al público en general.

Las instituciones financieras de desarrollo son incluidas en el marco normativo del sistema financiero como organizaciones sin fines de lucro, que prestan servicios financieros con un enfoque integral que incluye gestión social y la contribución al desarrollo sostenible de pequeños productores y de micro y pequeñas empresas del área rural o periurbana.

Una innovación importante dentro de la estructura de entidades de intermediación financiera privadas es la de entidad financiera comunal, la cual recoge algunos de los planteamientos del nuevo modelo económico y de la Constitución Política del Estado. Su propósito es financiar la actividad económica de sus miembros y de terceros productores en condiciones de fomento.

De acuerdo con lo señalado, la composición actual del sistema financiero es la siguiente:

Diagrama 1: ESTRUCTURA DEL SISTEMA FINANCIERO



Fuente: Elaboración propia

Otro aspecto que promueve la inclusión y la democratización de los servicios financieros, que se constituye en uno de los cambios más importantes de la normativa y que responde al nuevo rol del Estado en el sistema financiero, es el establecimiento de un régimen de control de tasas de interés, comisiones y límites de cartera.

La regulación de tasas de interés es un instrumento de política utilizado en varios países de la región y forma parte de un conjunto de intervenciones en el área financiera. A menudo es complementada por otras medidas, como la regulación de las comisiones y tarifas de servicios financieros -como es el caso del Ecuador-, o medidas de mayor promoción de la competencia, transparencia y empoderamiento del usuario financiero como en el caso de México.

Para citar algunos ejemplos, en Brasil se establecen límites máximos a las tasas de interés activas de los microcréditos y de los créditos de vivienda para personas de bajos ingresos, y límites mínimos para depósitos a la vista de productores rurales, que son complementados con requerimientos mínimos de colocaciones en determinados tipos de crédito.

En Argentina el Banco Central tiene las funciones de regular las tasas de interés y la orientación del crédito, con el propósito de procurar el pleno empleo de los recursos y el desarrollo de la economía con equidad social.

Uruguay regula las tasas con el propósito de evitar la existencia de tasas de interés de usura, mientras que en Venezuela la regulación de las tasas de interés estuvo motivada por la reducción del poder de mercado de un segmento de la banca y la elevada volatilidad de las tasas de interés.

En Bolivia, la Ley N.º 393 le da potestad al Órgano Ejecutivo para definir tanto límites máximos para las tasas de interés activas destinadas al financiamiento de actividades productivas y de la vivienda de interés social, como límites mínimos para las tasas de interés pasivas.

Es así que en 2013 y 2014 se introdujeron los límites máximos de tasas de interés activas para los créditos de vivienda de interés social y para créditos al sector productivo y los límites mínimos para las tasas de los depósitos del público (GOEPB, 2013a y 2014).

Los límites máximos para las tasas activas destinadas al financiamiento de la vivienda social varían en un rango de 5,5% a 6,5%, en función del valor comercial de la vivienda, que no debe exceder de UFV460.000, de acuerdo con el detalle del Cuadro 1:

Cuadro 1: TASAS DE INTERÉS MÁXIMAS PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

Valor comercial	Tasa de interés máxima
Hasta UFV255.000	5,5%
De UFV255.001 a UFV380.000	6,0%
De UFV380.001 a UFV460.000	6,5%

Fuente: Elaboración propia con información del D.S. 1842

Los límites mínimos establecidos para las tasas de interés pasivas favorecen los depósitos menores a Bs70.000. En el caso de los depósitos en cajas de ahorro, la tasa mínima que deben pagar las entidades a los ahorristas es del 2%, mientras que para depósitos a plazo varía de la siguiente manera (Cuadro 2):

Cuadro 2: TASAS DE INTERÉS MÍNIMAS PARA LOS DEPÓSITOS A PLAZO FIJO

Plazo del depósito	Tasa de interés mínima
30 días	0,18%
31 a 60 días	0,40%
61 a 90 días	1,20%
91 a 180 días	1,50%
181 a 360 días	2,99%
361 a 720 días	4,00%
721 a 1.080 días	4,06%
Mayores a 1.080 días	4,10%

Fuente: Elaboración propia con información del D.S. 2055

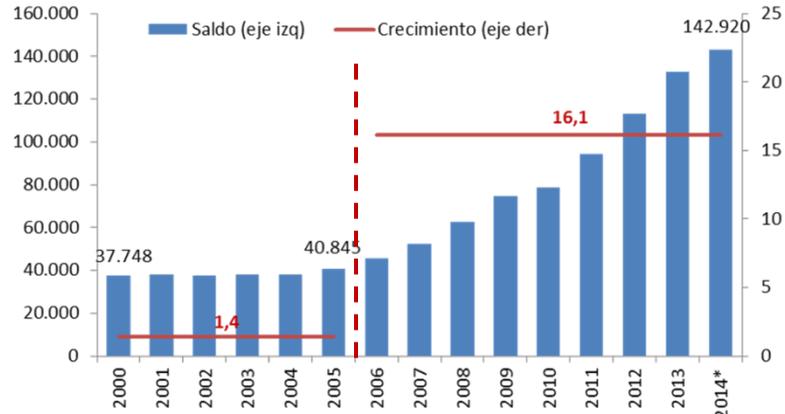
Con relación a la protección del consumidor financiero, la Ley N.º 393 incluye la implementación de un código de conducta en las entidades financieras y una unidad especializada de defensoría del consumidor financiero de dependencia de la entidad supervisora. Además se especifican los derechos del usuario de servicios financieros.

Finalmente, la Ley N.º 393 establece la obligatoriedad de otorgar beneficios e incentivos para mejorar las condiciones de financiamiento de clientes con pleno y oportuno cumplimiento de pago (CPOP) de sus obligaciones crediticias, con la posibilidad de mejorar sus tasas de interés u otras condiciones crediticias. Para el efecto, los beneficiarios deben reportar su condición de CPOP por lo menos en 24 de los últimos 60 meses de su historial (ASF, 2014).

Algunos resultados

Las operaciones del sistema financiero incidieron en un crecimiento sostenido de sus activos a partir de 2006, muy distinto al registrado en periodos previos. Entre 2000 y 2005 los activos del sistema financiero crecieron en promedio 1,4% (Bs619 millones) por año. Mientras que a partir de 2006, las condiciones favorables para el desempeño del sistema financiero propiciaron un crecimiento promedio anual de 16,1% (Bs12.551 millones) (Gráfico 1).

**Gráfico 1: ACTIVOS DEL SISTEMA FINANCIERO
(En millones de bolivianos)**



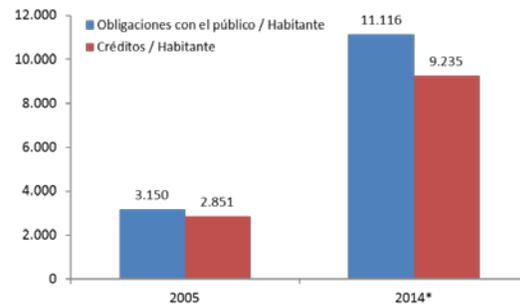
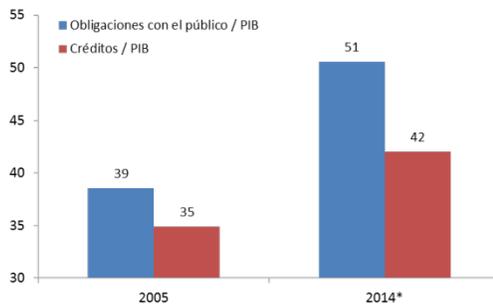
Fuente: Elaboración propia con datos de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI)
(*) Información a septiembre de 2014

De esta manera la actividad de intermediación financiera se incrementó con un importante dinamismo, lo cual se reflejó a través de mejores indicadores de profundización financiera y de cobertura de los servicios financieros. Con relación a los indicadores de profundización, la relación de obligaciones con el público/PIB mejoró de 39% a 51% y la relación de créditos/PIB, de 35% a 42%. Por su parte, los indicadores de cobertura, medidos como la proporción de las obligaciones con el público y de los créditos por habitante se habrían triplicado en el periodo 2005 – 2014 (véase Gráfico 2).

Gráfico 2: INDICADORES DE PROFUNDIZACIÓN Y COBERTURA DEL SISTEMA FINANCIERO

Profundización (%)

Cobertura (En miles de bolivianos)



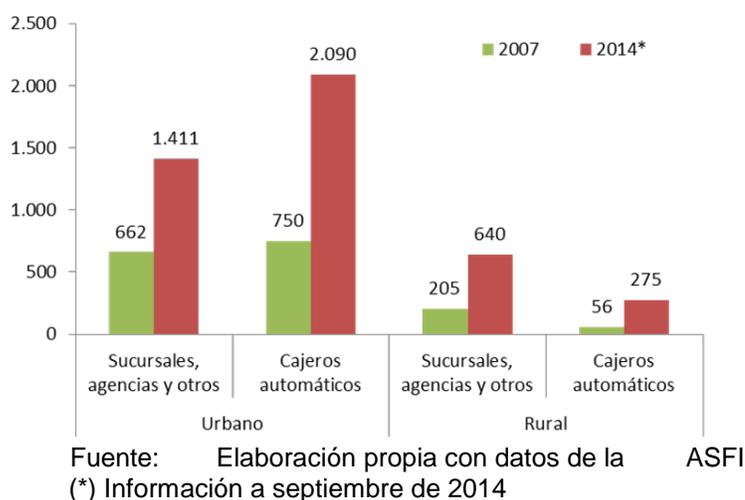
Fuente: Elaboración propia con datos de la ASFI
(*) Información a septiembre de 2014

Los indicadores anteriores son el reflejo del incremento de los puntos de atención financiera. A septiembre de 2014 se registraron 4.416 puntos de atención, 2.743 por encima de los registrados en 2007.

El incremento relativo de los puntos de atención financiera en el área rural fue superior que en el área urbana, como resultado de los incentivos para la apertura de puntos de atención financiera en áreas de nula o baja bancarización.

En el área urbana se incrementaron en 148% y en el área rural en 251%, lo cual se constituye en un avance importante en favor del acceso a servicios financieros para la población. La proporción de municipios que cuentan con puntos de atención financiera se incrementó de 25% a 47% durante el mismo periodo (ASFI, 2014a) (Gráfico 3).

Gráfico 3: PUNTOS DE ATENCIÓN FINANCIERA



Los avances en la democratización de los servicios financieros se pueden evidenciar con el crecimiento del número de prestatarios entre 2005 y 2014, de casi 760 mil clientes (143%), pero principalmente de depositantes de más de 6,2 millones de cuentas (450%), de las cuales el 98% corresponden a personas naturales.

La evolución de la estratificación de la cartera registra un importante incremento de la participación de créditos comprendidos entre USD1.001 y USD10.000, los cuales habrían absorbido parte de los créditos menores a USD1.000. Esto indicaría que los pequeños prestatarios mejoraron sus capacidades de financiamiento, probablemente gracias a la utilización de las políticas de garantías (Cuadro 3).

Por el lado de los depósitos, se evidenció el crecimiento de la proporción de los pequeños ahorristas en el estrato más bajo, con depósitos menores a USD500, lo cual refleja un éxito en cuanto a las políticas de inclusión financiera y democratización de los servicios financieros (Gráfico 4).

**Cuadro 3: ESTRATIFICACIÓN DE LAS OPERACIONES DEL SISTEMA FINANCIERO
(En porcentaje)***

	N° prestatarios			N° cuentas de depósito		
	2005	2014*	Variación absoluta	2005	2014*	Variación absoluta
Mayores a \$us1.000.000	734	1.145	411	191	1.876	1.685
Entre \$us200.001 y \$us1.000.000	3.463	4.560	1.097	1.719	9.411	7.692
Entre \$us50.001 y \$us200.000	10.366	33.155	22.789	8.225	24.657	16.432
Entre \$us10.001 y \$us50.000	46.554	191.800	145.246	37.758	121.418	83.660
Entre \$us1.001 y \$us10.000	210.659	794.135	583.476	172.328	585.791	413.463
Menores a \$us1.000	259.064	265.080	6.016	1.173.933	6.930.805	5.756.872
TOTAL	530.840	1.289.875	759.035	1.394.154	7.673.958	6.279.804

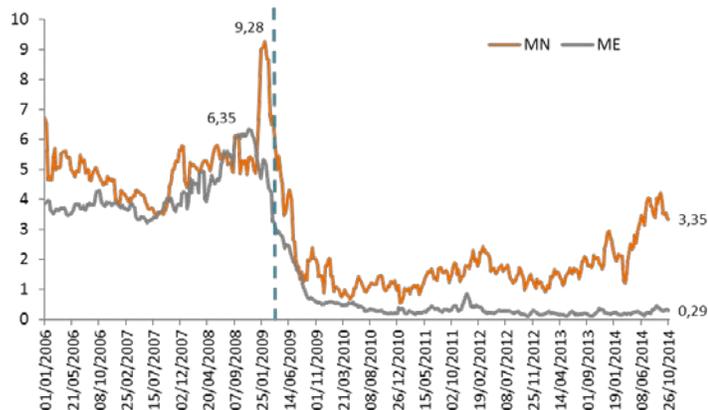
Fuente: Elaboración propia con datos de la ASFI

(*) Información a septiembre de 2014

La política de tasas de interés también favoreció el acceso equitativo y la democratización de los servicios financieros. Antes de la modificación de la metodología de cálculo de la TRe, la tasa en MN había llegado a un máximo de 9,28% y la tasa en ME a un techo de 6,35%, incidiendo negativamente sobre los créditos en estas denominaciones y vulnerando la capacidad de pago de los prestatarios que habían contratado créditos con tasa variable.

La modificación de la metodología de cálculo permitió que la TRe refleje con mayor transparencia los costos financieros por DPF de las entidades bancarias reduciendo su volatilidad. La medida permitió que la TRe disminuya en el mismo año a niveles por debajo del 1%, tanto en MN, como en ME, mejorando las condiciones crediticias del público.

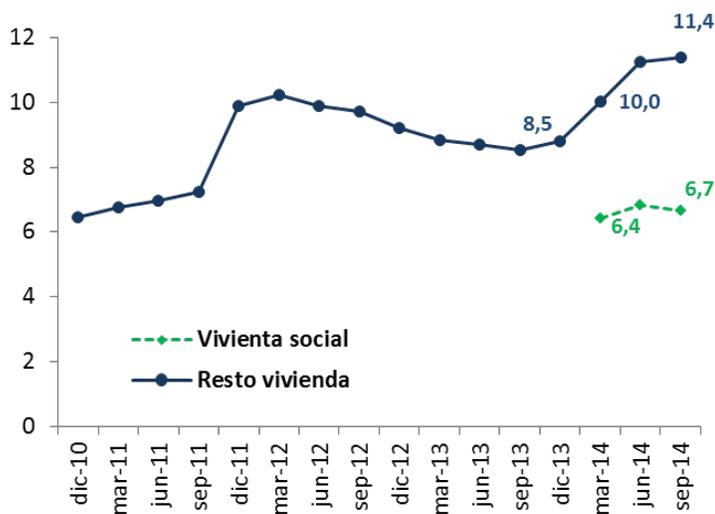
**Gráfico 4: TASA DE REFERENCIA
(En porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Bolivia (BCB)

Las tasas de interés efectivas activas para créditos a la vivienda de interés social se mantuvieron por debajo de las tasas destinadas a otros tipos de vivienda, las cuales conservaron una tendencia creciente. De esta manera se favorece a las familias con necesidad de vivienda propia (Gráfico 5).

**Gráfico 5: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INTERÉS EFECTIVA DE VIVIENDA
(En porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB

II.2. Financiamiento al sector productivo y promoción del desarrollo rural

Medidas previas a la Ley N.° 393

Con carácter previo a la promulgación de la Ley N.° 393 en 2006, se aprobó el Reglamento para la constitución y funcionamiento de bancos de segundo piso (SBEF, 2006a). De esta manera, en 2007 se dio origen al Banco de Desarrollo Productivo S.A.M., una de las entidades financieras del Estado, como resultado de la adecuación institucional de NAFIBO.

Asimismo, se realizaron esfuerzos por incorporar a la regulación a las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD) (SBEF, 2006a), entidades con fuerte presencia en el área rural.

Asimismo se incorporaron a la regulación tecnologías microcrediticias como la banca comunal, grupos solidarios y créditos individuales, con el propósito de financiar a grupos de escasos recursos sin la exigencia de garantías convencionales, permitiendo empoderar a los sectores menos favorecidos económicamente e incrementar su participación económica (ASFI, 2009a).

Se otorgaron incentivos a las entidades de intermediación financiera a través del establecimiento de provisiones diferenciadas para créditos otorgados con garantía de Fondos de Inversión Cerrados (ASFI, 2009b).

El encaje legal también fue uno de los instrumentos utilizados para promover el financiamiento al sector productivo, a través del establecimiento de deducciones y exenciones de encaje en función del incremento de cartera colocada en el sector productivo en moneda nacional (MN) en los bancos y en los Fondos Financieros Privados (FFP) hasta el 100% del encaje requerido en efectivo y hasta el 40% del encaje requerido en títulos (ASFI, 2011).

Posteriormente, se constituyó el Fondo de Garantía y se liberaron de la constitución de provisiones específicas, los créditos garantizados por este fondo. Asimismo se reglamentaron las operaciones crediticias dirigidas hacia el sector productivo de acuerdo con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Ley N.° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, mediante la otorgación de

facilidades en términos de garantías y la flexibilización de los requisitos de experiencia en el sector agropecuario para ser sujeto de crédito (ASFI, 2012).

Se ampliaron los límites de montos de los microcréditos destinados al sector productivo. Se introdujo un mecanismo de gestión del crédito al sector productivo, mediante el cual las entidades deben reportar la participación y proyección de esta cartera y a su vez deben proponer la creación de nuevos productos y su inserción en el mercado (ASFI, 2011a y 2013).

En 2012 se creó el Fondo para la Revolución Industrial y Productiva (FINPRO) mediante Ley N.º 232 por USD1.200 millones, financiado por el BCB. El 50% de este fondo se constituyó bajo la forma de un fideicomiso y establece como entidad financiera fiduciaria al Banco de Desarrollo Productivo S.A.M. El restante 50% se financia mediante un crédito otorgado por el BCB. Otros aportes al fondo incluyen otros préstamos, transferencias, donaciones y rendimientos de la inversión de recursos líquidos en moneda extranjera (BCB, 2012 y 2013a y GOEPB, 2012a).

Al 30 de septiembre de 2014 el monto desembolsado ascendió a casi USD140 millones de los USD446 millones prestados a seis proyectos estratégicos:

- Empresa Pública Productiva Cementos de Bolivia – ECEBOL
- Empresa Pública QUIPUS
- Empresa Pública Lácteos de Bolivia - LACTEOSBOL
- Empresa Pública Productiva Apícola - PROMIEL
- Empresa Minera HUANUNI
- Empresa Pública Productiva Apícola - PROMIEL (Stevia)

Cuadro 4: SALDO DE OPERACIONES APROBADAS - FIDEICOMISO FINPRO al 30.09.2014

Nº de proyectos	Tasa de interés anual promedio	Plazo en años	Monto prestado USD	Monto desembolsado USD
6	2%	De 8 a 20 años	446.091.274	139.880.729

Fuente: Elaboración propia con datos del BDP S.A.M.

Medidas introducidas con la Ley N.º 393

La Ley N.º 393 promueve el financiamiento para el sector productivo a través de tecnologías especializadas que adecúan los requisitos y las condiciones de pago a la medida de las actividades productivas y sus servicios complementarios. Por ejemplo, el financiamiento para capital de inversión debe contar con periodo de gracia en la estructura de reembolso del crédito o plan de pagos. Asimismo se fomenta el desarrollo y aplicación de innovaciones financieras de acuerdo con las necesidades de las microfinanzas y la posibilidad de constituir garantías no convencionales para viabilizar el financiamiento de las actividades productivas.

La Ley N.º 393 también promueve del desarrollo rural integral sustentable a través de la estructuración de productos y servicios financieros especializados y servicios integrales de desarrollo no financieros.

Asimismo se establece la posibilidad de definir niveles mínimos de cartera de créditos con el propósito de priorizar específicamente el financiamiento de vivienda de interés social y del sector productivo con énfasis en la micro, pequeña y mediana empresa, artesanos y organizaciones económicas comunitarias (Cuadro 5):

Cuadro 5: LÍMITES DE CARTERA

Tipo de entidad	Prohibición	Plazo de adecuación (en años)
Entidad financiera de vivienda	Hasta el 25% de cartera en créditos con destino distinto al de vivienda	2

Tipo de entidad	Límite mínimo de cartera	Especificación	Plazo de adecuación (en años)
Banco múltiple	60% entre productivo y vivienda de interés social	25% mínimo en crédito productivo	5
Banco PYME	50% en créditos al sector productivo	A pequeñas, medianas y microempresas	5
Entidad financiera de vivienda	50% en créditos de vivienda de interés social	-	4

Fuente: Elaboración propia con información del D.S. 1842

Los límites máximos para las tasas activas destinadas al financiamiento de la actividad productiva varían entre el 6% y el 11,5% según el tamaño de la unidad productiva:

Cuadro 6: TASAS DE INTERÉS MÁXIMAS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PRODUCTIVO

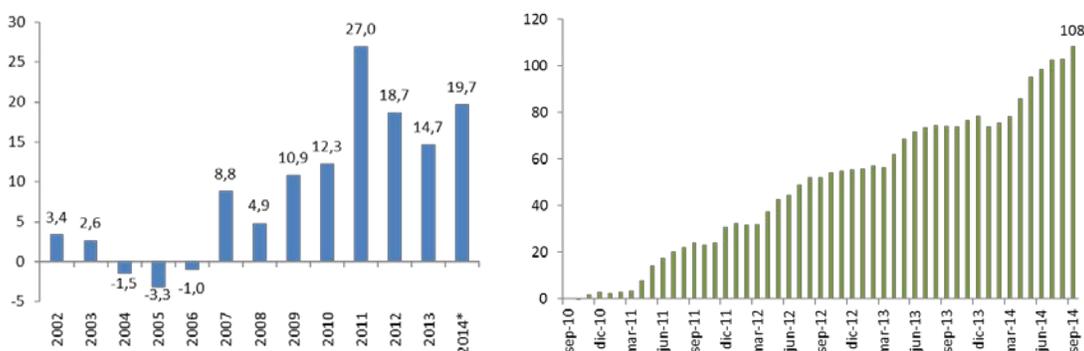
Tamaño unidad productiva	Tasa de interés máxima
Micro	11,5%
Pequeña	7,0%
Mediana	6,0%
Grande	6,0%

Fuente: Elaboración propia con información del D.S. 2055

Algunos resultados

Las políticas de financiamiento al sector productivo y promoción del desarrollo rural, en adición a las de inclusión y democratización de los servicios financieros, propiciaron el crecimiento de la cartera destinada al sector productivo de 184% entre 2005 y septiembre de 2014. Pese a que en 2006 se registró una contracción de la cartera destinada a este segmento, a partir de 2007 se registró un crecimiento anual promedio de 14,6%. La mayor incidencia para el crecimiento de esta cartera correspondió a los sectores de industria manufacturera, agricultura y ganadería y construcción. Las políticas que coinciden con el inicio del crecimiento de esta cartera son las referidas con la mejora de los niveles de bancarización y la creación del BDP (Gráfico 6).

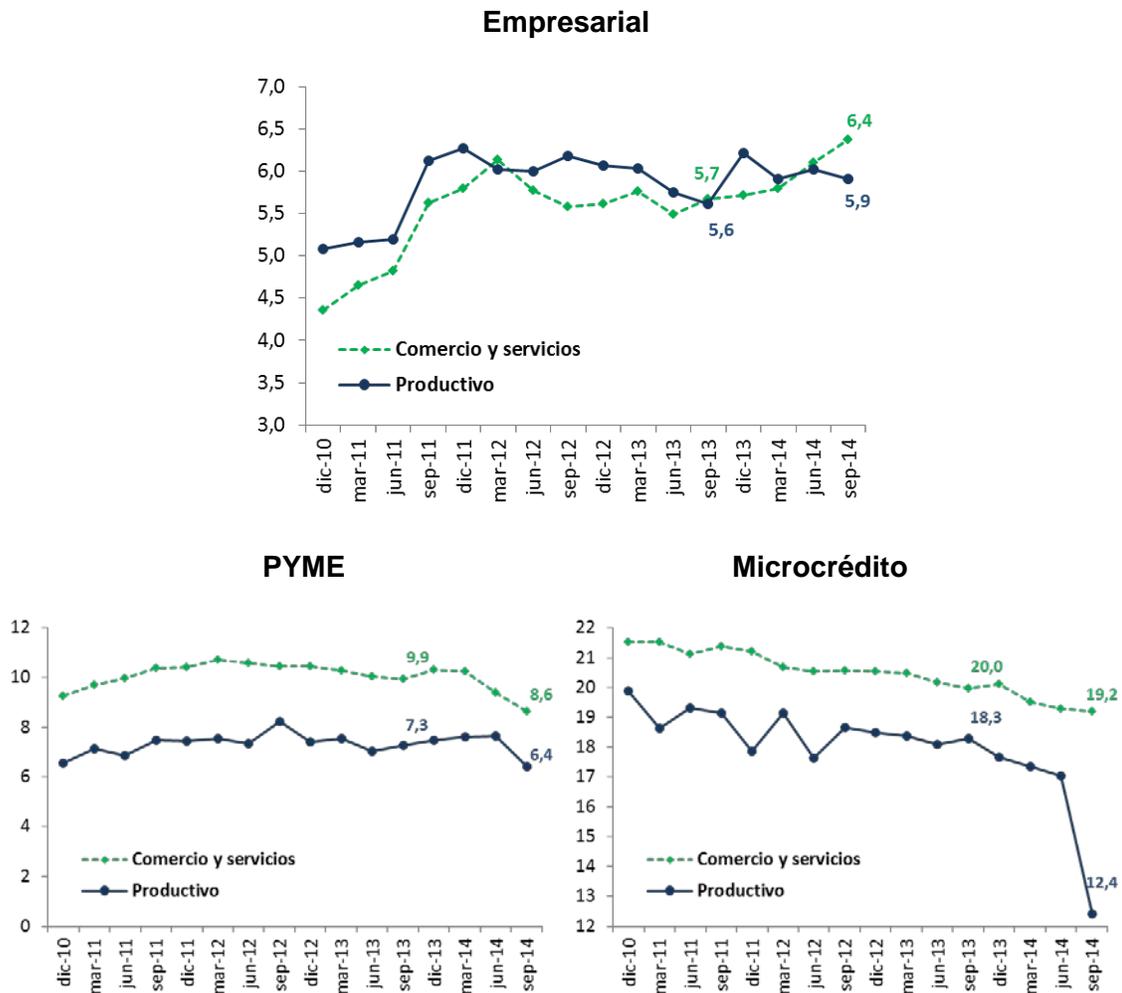
Gráfico 6: CARTERA DESTINADA AL SECTOR PRODUCTIVO
Tasas de crecimiento (En porcentaje) **Crecimiento acumulado del sector productivo (En porcentaje con relación a sep-10)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ASFI
 Nota. Información a septiembre de 2014

Por su parte, las tasas de interés activas de los créditos destinados al sector productivo se comportaron de acuerdo con la norma por debajo de las tasas destinadas a los sectores de servicios y comercio (Gráfico 7).

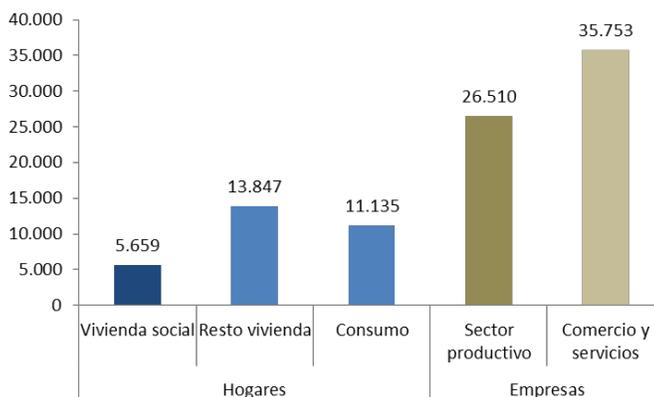
Gráfico 7: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE INTERÉS EFECTIVAS POR TIPO DE CRÉDITO (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCB

El régimen de control de tasas de interés afecta al 34,6% de la cartera compuesta por el crédito destinado a la vivienda social y al sector productivo. De esta manera, las entidades aún cuentan con casi dos tercios de sus colocaciones en créditos sin restricciones de tasas, de los que pueden obtener la rentabilidad deseada en función a su estructura de negocios.

**Gráfico 8: COMPOSICIÓN DE LA CARTERA DEL SISTEMA FINANCIERO
(En millones de bolivianos)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ASFI

Nota. Información a septiembre de 2014

II.3. Enfoque macroprudencial de los servicios financieros y el fortalecimiento de los criterios de solidez de las entidades

Medidas previas a la Ley N.° 393

Una de las políticas más importantes a partir de la aplicación del nuevo modelo económico fue la bolivianización de las operaciones en el sistema financiero, que resulta de la calibración continua de políticas. Uno de los instrumentos más utilizados desde 2006 para alcanzar este propósito fue el Reglamento de Encaje Legal, a través de elementos de desincentivo en la realización de operaciones en moneda extranjera (ME), en favor de la recomposición por MN.

Otros instrumentos de política que contribuyeron con los crecientes niveles de bolivianización de las operaciones del sistema financiero comprenden la determinación de límites internos a la exposición al riesgo por tipo de cambio, la reducción de las provisiones específicas y cíclicas para créditos directos y contingentes en MN, el aumento de las provisiones para cartera de consumo en ME y la ampliación de la vigencia del Impuesto a las Transacciones Financieras (ITF) que grava la tenencia de dólares en el sistema financiero.

Medidas introducidas con la Ley N.° 393

La Ley N.° 393 incorpora un enfoque micro y macroprudencial para la supervisión de los servicios financieros, es decir, considerando a las instituciones en forma individual, pero también al sistema financiero en su conjunto (Cuadro 7).

Cuadro 7: DIFERENCIAS ENTRE LOS ENFOQUES MICRO Y MACROPRUDENCIAL

	Microprudencial	Macroprudencial
Enfoque	Instituciones individuales	Sistema financiero en su conjunto
Principal Objetivo	Protección de los depositantes	Evitar costos en el producto ligados a la inestabilidad financiera
Caracterización de riesgo	En función de exposiciones tomadas por instituciones financieras individuales	En función del comportamiento colectivo de las entidades financieras
Calibración de herramientas prudenciales	En términos de riesgos de instituciones individuales	En términos de riesgo sistémico

Fuente: Elaboración propia

El Estado, como actor fundamental, se constituye en el rector del sistema financiero y, como se mencionó previamente, tiene la potestad de definir y ejecutar las políticas financieras a través del Consejo de Estabilidad Financiera (CEF) conformado por autoridades del Órgano Ejecutivo del nivel central de acuerdo con la siguiente estructura:

Diagrama 2: CONSEJO DE ESTABILIDAD FINANCIERA



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley N.º 393

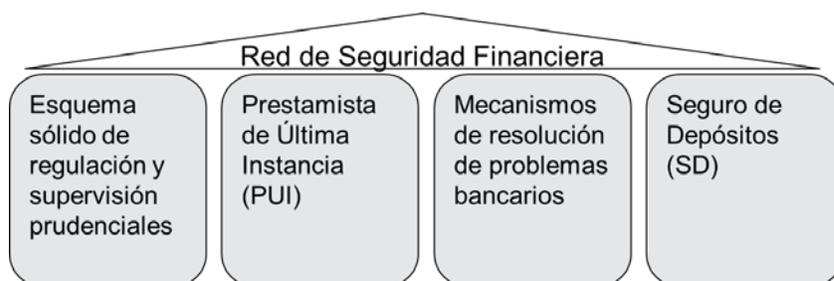
De esta manera se procura la coordinación de todas las instituciones y autoridades estatales encargadas de regular el sector financiero y de definir las políticas de promoción del desarrollo económico.

El CEF es una figura ya adoptada en otros países latinoamericanos como Chile y México. Estos países la instituyeron como respuesta a los constantes cambios del sector financiero a nivel mundial y sus vulnerabilidades, que exigen una regulación con un enfoque más integral. De esta manera se cuenta con una respuesta coordinada ante la ocurrencia de posibles fenómenos económicos y financieros que pudieran alterar el normal desenvolvimiento de la actividad de intermediación financiera y de la economía real (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2014).

En Bolivia el CEF se constituye en un órgano consultivo de orientación al sistema financiero con la facultad de determinar la aplicación de medidas de preservación de la estabilidad y eficiencia del sistema financiero. Asimismo puede recomendar políticas de regulación macroprudencial para identificar, controlar y mitigar el riesgo sistémico. Otras funciones del CEF son las de definir, proponer y ejecutar políticas financieras destinadas a promover el funcionamiento del sistema financiero en apoyo principalmente al sector productivo y al crecimiento económico con equidad social, la adecuada canalización hacia la inversión productiva y la promoción de la estabilidad e inclusión financiera (GOEPB, 2013b).

Un avance importante reflejado en la nueva normativa es el referido al tratamiento de entidades financieras con problemas. Para el efecto, se constituye el Fondo de Protección del Ahorrista (FPA) con el propósito de proteger los ahorros de los depositantes mediante el apoyo en procedimientos de solución y a través de un seguro de depósitos para casos de liquidación forzosa judicial. De esta manera se hace explícita la protección de los ahorros del público (con un nivel máximo definido) y se completa la Red de Seguridad Financiera (Diagrama 3).

Diagrama 3: RED DE SEGURIDAD FINANCIERA



Fuente: Elaboración propia

En el caso de procedimientos de solución, el FPA cubre hasta el 30% de las obligaciones privilegiadas de primer y segundo orden de la entidad intervenida mediante tres mecanismos:

- FPA – garantía de hasta el 20% del valor de activos transferidos para obligaciones privilegiadas de primer orden.
- Aportes FPA en efectivo o bonos al fideicomiso (primer y segundo orden).
- Compra de obligaciones privilegiadas de primer orden.

La liquidación forzosa judicial aplica si el aporte del FPA excede el 30% de las obligaciones privilegiadas. En este caso, los depósitos asegurados son aquellos que no sobrepasen de UFV40.000 por beneficiario sin importar el número de cuentas (GOEPB, 2013b).

El establecimiento del FPA hace explícito el seguro de depósitos que, en caso de un procedimiento de liquidación forzosa judicial, cubriría sólo el 14% del saldo total de los depósitos del público. Sin embargo, esta proporción representa casi el 98% de las cuentas de depósitos del sistema financiero.

Cuadro 8: ESTIMACIÓN DE COBERTURA DEL SEGURO DE DEPÓSITOS EN EL SISTEMA FINANCIERO

	Saldo (millones de Bs)	N° de cuentas
Depósitos menores o iguales a \$us10.000	16.126	7.516.596
Proporción del total (%)	14,3	97,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la ASFI
Nota. Información a septiembre de 2014

En cuanto a la normativa referida con la solidez y aspectos prudenciales del sector financiero, la Ley N.º 393 mantiene el nivel mínimo de 10% para el coeficiente de adecuación patrimonial exigido a las entidades de intermediación financiera, pero faculta al Órgano Ejecutivo a incrementar este ratio hasta 12% en función a la coyuntura. Asimismo se establece el mínimo de 7% de capital primario dentro de la estructura del capital regulatorio, la posibilidad de requerir capital adicional en caso de exposición elevada a riesgos y capital primario anti cíclico para fortalecer la solvencia de las entidades de intermediación financiera en periodos de bajo desempeño de la economía.

II.4. Redistribución del excedente

La aplicación del nuevo modelo económico establece temas de importancia, como la eliminación de la pobreza y la exclusión económica y social, lo cual deriva en la redistribución del excedente.

Medidas previas a la Ley N.º 393

Entre las medidas previas a la Ley N.º 393 relacionadas con la redistribución del excedente se destacan el establecimiento de límites mínimo y máximo para los tipos de cambio de compra y venta en entidades financieras, el Impuesto a las Ventas de Moneda Extranjera (IVME) y la Alícuota Adicional al Impuesto a las Utilidades de las Empresas (AA-IUE).

Los límites a los precios de compra y venta de dólares en entidades financieras se establecieron en 2009, lo cual permitió limitar el *spread* cambiario en favor del público. En cierta manera, esta medida redistribuye las ganancias de las entidades por sus operaciones de cambio hacia los usuarios, quienes pagan y reciben un precio justo por el cambio de divisas (BCB, 2009).

Esta medida se complementó en 2012 con dos impuestos que afectan al sistema financiero y también permiten la redistribución del excedente, la AA-IUE y el IVME. El primero grava con el 12,5% adicional sobre la base imponible del IUE cuando el coeficiente de rentabilidad respecto del patrimonio neto de una entidad supera el 13% en una gestión (GOEPB, 2012b). El segundo, grava la venta de dólares a través de entidades financieras y casas de cambio con una alícuota del 0,7% (GOEPB, 2012c).

Medidas introducidas con la Ley N.º 393

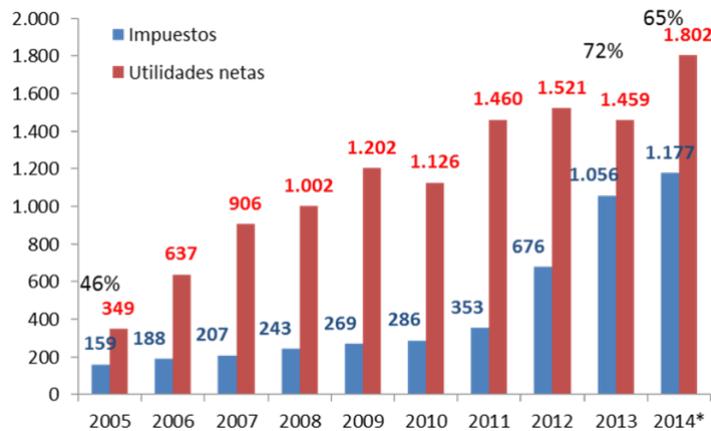
La Ley N.º 393 establece la obligatoriedad de las entidades financieras de destinar anualmente un porcentaje de sus utilidades al cumplimiento de su función social.

En 2014 se establecieron los fondos de garantías de créditos al sector productivo y de vivienda de interés social (GOEPB, 2014a y 2014b). El primero alcanza a los bancos PYME cuyo aporte debe ser el equivalente al 6% de las utilidades netas de la gestión 2014 y será utilizado para garantizar hasta el 50% de operaciones de microcrédito y crédito PYME destinado a capital de operaciones y/o inversión. El segundo alcanza a los bancos múltiples cuyo aporte también debe ser del 6% de las utilidades netas de la gestión 2014. Será utilizado para suplir el aporte propio exigido por las entidades para operaciones de crédito de vivienda de interés social. Por lo tanto su cobertura es de hasta el 20% de la operación crediticia.

Algunos resultados

La redistribución del excedente se reflejó a través del incremento de los impuestos que pagan las entidades financieras los cuales pasaron de un 45% de las utilidades netas en 2005 a 65% en septiembre de 2014 (Gráfico 9).

**Gráfico 9: UTILIDADES NETAS ANUALIZADAS
(En millones de bolivianos)**

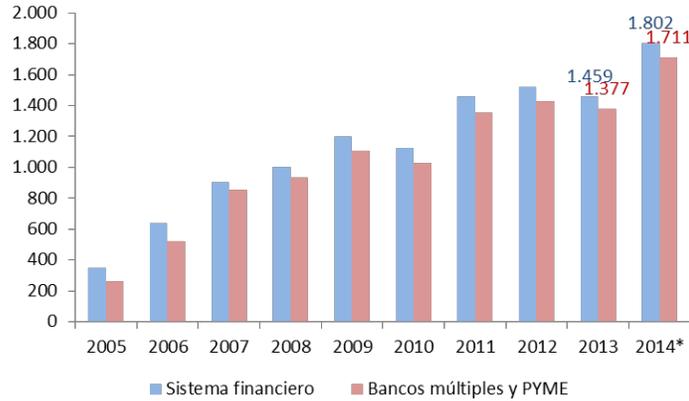


Fuente: Elaboración propia con datos de la ASFI
(* Información a septiembre de 2014)

Asimismo, los fondos de garantía de créditos al sector productivo y de vivienda social que constituirán los bancos múltiples y los bancos PYME con las utilidades netas generadas

en 2014 tendrían un aporte superior a los Bs100 millones de acuerdo con datos anualizados a septiembre de 2014 para estas entidades (Gráfico 10).

**Gráfico 10: UTILIDADES NETAS ANUALIZADAS
(En millones de bolivianos)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la ASFI
(*) Información a septiembre de 2014

III. Conclusiones

El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo introdujo nuevos retos y tareas para los distintos actores económicos y sociales y se sustenta principalmente en una participación más activa del Estado que busca el desarrollo económico con equidad social a través de la generación de excedente económico y su redistribución hacia los sectores excluidos.

El sector financiero juega un rol preponderante en el nuevo modelo económico como canalizador de recursos y redistribuidor del excedente. Es así que desde 2006 se llevaron a cabo diferentes políticas para que el sistema financiero se adecúe a los principales planteamientos del nuevo modelo. La Ley N.º 393 formaliza el papel del sistema financiero en este contexto. La transformación que se ha observado tiene 4 ejes:

- i. Inclusión financiera y democratización de los servicios financieros.
- ii. Financiamiento al sector productivo y promoción del desarrollo rural.
- iii. El enfoque macroprudencial de los servicios financieros y el fortalecimiento de los criterios de solidez de las entidades.
- iv. La redistribución del excedente.

Las políticas de inclusión financiera y democratización de los servicios financieros promovieron un mayor acceso a estos a través de mandatos de intermediación financiera,

protección al consumidor financiero, apertura de nuevos puntos de atención financiera, especialmente en el área rural, promoción del financiamiento a la vivienda, participación del Estado a través de la banca de primer piso y la reglamentación de servicios de pago alternativos al efectivo. En este ámbito, la Ley N.º 393 promueve la especialización de los intermediarios financieros, establece un régimen de control de tasas de interés, la implementación de procedimientos de protección al consumidor financiero y de incentivos a clientes que cumplen oportunamente con sus obligaciones.

La normativa relacionada con el financiamiento al sector productivo y desarrollo del área rural se fortaleció con la banca de desarrollo que inicialmente actúa en el segundo piso, la incorporación a la regulación de entidades financieras con fuerte presencia en el área rural, la incorporación de nuevas tecnologías micro crediticias y de garantías no convencionales, la creación de incentivos para la colocación de recursos en actividades productivas, el establecimiento de tasas de interés máximas al sector productivo, los niveles mínimos de cartera y el FINPRO. Todas estas transformaciones normativas se fortalecieron con la promulgación de la Ley N.º 393 que promueve el financiamiento del sector productivo a través de productos y servicios financieros especializados.

El enfoque macroprudencial de los servicios financieros y el fortalecimiento de los criterios de solidez de las entidades son elementos incluidos en la transformación del sistema financiero, necesarios para el control y mitigación de los riesgos financieros, de manera que la estabilidad del sistema financiero no se vea comprometida durante la consecución de los objetivos planteados en el nuevo modelo económico. Las políticas implementadas promovieron la bolivianización de las transacciones financieras, la creación del CEF y del FPA. Asimismo se fortaleció la estructura patrimonial que deben conformar las entidades financieras de manera prudencial.

Finalmente, la redistribución del excedente de la actividad del sector se implementó mediante innovaciones impositivas y la asignación de una proporción de sus utilidades para el establecimiento de fondos de garantía.

Los avances y resultados registrados desde 2006 en la transformación del sistema financiero son positivos y alentadores. Sin embargo, suponen un conjunto de retos que aún deben ser tratados por los actores del sistema financiero. Entre ellos, se identifica el adecuado balance que deben mantener las entidades financieras entre sus colocaciones y gestión de riesgos para preservar los ahorros del público. Asimismo se requiere la

creación de mecanismos de complementariedad de esfuerzos entre los sectores público y privado para conseguir los objetivos planteados en el nuevo modelo. Finalmente, pese a los avances en temas de acceso a los servicios financieros, se debe fomentar la creación de nuevos productos financieros dirigidos a grupos menos favorecidos, principalmente en el área rural.

Referencias bibliográficas

AUTORIDAD DE SUPERVISIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO (2009). *Modificaciones al reglamento de tasas de interés*, Circular /ASFI/021/2009 de 7 de diciembre

- (2009a). *Reglamento para operaciones de microcrédito otorgadas bajo la tecnología de banca comunal*, Circular /ASFI/028/2009 de 30 de diciembre

- (2009b). *Modificaciones al anexo 1 – evaluación y calificación de la cartera de créditos de las directrices generales para la gestión del riesgo de crédito*, Circular /ASFI/023/2009 de 16 de diciembre

- (2010). *Modificación al reglamento para la apertura, traslado y cierre de sucursales, agencias y otros puntos de atención*, Circular /ASFI/053/2010 de 18 de octubre

- (2011). *Modificaciones del reglamento de control de encaje legal*, Circular /ASFI/078/2011 de 24 de junio

- (2011a). *Modificaciones al Título V “Cartera de créditos”, Capítulo I, Anexo I, Capítulo II y Capítulo III; al Título IX “Control y supervisión” Capítulo VIII; al Título II “Transparencia de la información”, Capítulo II y al Título XIII “Multas y sanciones”, Capítulos I y II*, Circular /ASFI/091/2011 de 27 de septiembre

- (2011b). *Reglamento para la constitución, funcionamiento, disolución y clausura de las proveedoras de servicio de pago móvil*, Circular /ASFI/112/2011 de 23 de diciembre

- (2012). *Modificación al reglamento para operaciones de crédito agropecuario y crédito agropecuario debidamente garantizado*, Circular /ASFI/148/2012 de 26 de octubre

- (2013). *Modificaciones al reglamento para operaciones de microcrédito debidamente garantizadas y reglamento para operaciones de crédito agropecuario y crédito agropecuario debidamente garantizado*, Circular /ASFI/177/2013 de 17 de mayo

- (2014). *Modificaciones a los reglamentos relacionados con el reconocimiento a clientes con pleno y oportuno cumplimiento de pago*, Circular /ASFI/ 225/2014 de 13 de febrero

- (2014a). *Reporte de Inclusión Financiera*, diciembre de 2014. Disponible en www.asfi.gob.bo

BANCO CENTRAL DE BOLIVIA (2009). *Resolución de Directorio N.º 031/2009*, de 31 de marzo

- (2011). *Resolución de Directorio N.º 121/2011*, de 27 de septiembre

- (2011a). *Resolución de Directorio N.º 126/2011*, de 4 de octubre

- (2011b). *Resolución de Directorio N.º 025/2011*, de 1 de marzo

- (2011c). *Resolución de Directorio N.º 059/2011*, de 17 de mayo

- (2012). *Resolución de Directorio N.º 185/2012*, de 17 de octubre

- (2013). *Resolución de Directorio N.º 022/2013*, de 5 de marzo

- (2013a). *Resolución de Directorio N.º 121/2013*, de 3 de septiembre

BIBLIOTECA DEL CONGRESO NACIONAL DE CHILE (2014). "Historia de la Ley N° 20.789. Reforma tributaria que modifica el sistema de tributación de la renta e introduce diversos ajustes en el sistema tributario"

GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA (2011). *Decreto Supremo N.º 772*, de 19 de enero

- (2012). *Ley N.º 331*, de 27 de diciembre de 2012

- (2012a). *Decreto Supremo N.º 1367*, de 3 de octubre

- (2012b). *Decreto Supremo N.º 1288*, de 11 de julio

- (2012c). *Decreto Supremo N.º 1423*, de 5 de diciembre

- (2013). *Decreto Supremo N.º 1841*, de 18 de diciembre

- (2013a). *Decreto Supremo N.º 1842*, de 18 de diciembre

- (2013b). *Ley N.º 393*, de 21 de agosto

- (2014). *Decreto Supremo N.º 2055*, de 9 de julio

- (2014a). *Decreto Supremo N.º 2136*, de 9 de octubre

- (2014b). *Decreto Supremo N.º 2137*, de 9 de octubre

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (2011). “El nuevo modelo económico, social, comunitario y productivo”, Publicación mensual *Economía plural*, 1 (1), septiembre

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS (2006). *Trámite N.º T-430629, mandatos de intermediación financiera*, Circular SB/523/2006, de 26 de octubre

- (2006a). *Reglamento para la constitución y funcionamiento de bancos de segundo piso*, Circular SB/529/2006, de 20 de diciembre

- (2007). *Mandatos de intermediación financiera*, Circular SB/535/2007, de 20 de enero

- (2009). *Modificación al reglamento de tasas de interés*, Circular SBEF 615/2009, de 20 de marzo

- (2009a). *Modificación reglamento para instituciones financieras de desarrollo*, Circular SBEF 613/2009, de 17 de febrero