

# El Banco Central de Bolivia y su capacidad normativa

*La capacidad normativa técnica en el sector financiero es una atribución que tradicionalmente se ha establecido como propia del Ministerio de Hacienda y que se ejerció por este durante al menos 168 años de vida Republicana (1825 -1993); sin embargo y como consecuencia de la reforma estructural con base en el mercado (1985 a la fecha) que funda su continuidad y éxito en el mantenimiento de una cierta disciplina monetaria y financiera, se ha cuestionado la conveniencia de que un órgano que expresa la política del gobierno de turno y que se encuentra sujeto a presiones de diversa índole, continúe ejerciendo dicha atribución, aspecto que podría vulnerar la coherencia y la tecnicidad de dicha normativa con las políticas de ajuste. En ese sentido, se ha argumentado a favor de retirar dicha atribución al Ministerio de Hacienda y otorgársela a otros órganos en los cuales la injerencia política sea menor y su independencia de los gobiernos de turno se encuentre relativamente asegurada. Es en ese contexto que se plantea la capacidad normativa del Banco Central de Bolivia en el presente documento.*

Miguel Arteaga Aranibar



## Un poco de Historia

El Banco Central en la República de Bolivia se crea mediante Ley de 1928 como resultado de la denominada "Misión Kemmerer"<sup>(1)</sup> y su desempeño desde dicha fecha hasta la promulgación de la actual Ley N° 1670 de 31 de octubre de 1995 no mereció su inclusión en la Constitución Política del Estado, tal como ha sido el caso de la Superintendencia de Bancos y de la Contraloría General de la República, productos de la misión "Kemmerer" mencionada<sup>(2)</sup>. Esta no inclusión constitucional ha señalado el carácter y destino del Banco Central de Bolivia, puesto que, aun actualmente, dentro de los programas de ajuste estructural, se la considera una institución técnica, cuya "independencia", si bien es unánimemente aceptada a nivel público y teórico, es permanentemente cuestionada en la práctica operativa de los gobiernos de turno y en el ejercicio de las funciones que teóricamente le competen en exclusividad.

La Ley del Banco Central de Bolivia establece la naturaleza autárquica<sup>(3)</sup> de la institución declarada como autoridad monetaria<sup>(4)</sup>, encargada del régimen de las reservas internacionales<sup>(5)</sup>, del régimen cambiario<sup>(6)</sup>, agente financiero del Gobierno y, finalmente, a cargo de funciones normativas en relación con el sistema financiero<sup>(7)</sup>. Estas últimas funciones fueron objeto de una polémica que se inició con la discusión del Proyecto de Ley del Banco Central, puesto que en dicho proyecto, se atribuía al Directorio del Banco Central la capacidad normativa no total, sino parcial en relación con el sistema financiero<sup>(8)</sup>, restringiendo, pero no

eliminando dicha capacidad, tanto de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras como del Ministerio de Hacienda y, en cierto grado, del Consejo de Ministros. La aplicación de esa disposición tuvo una controvertida aplicación en el período 1995 a 1997, durante el cual el Banco Central, a través de un Departamento de Normas Financieras, desempeñó con irregularidad y poco efecto dichas atribuciones<sup>(9)</sup>. En suma las atribuciones del Banco Central de Bolivia no fueron respetadas, o simplemente fueron ignoradas o sobrepasadas por el Ministerio de Hacienda, el Consejo de Ministros y en algunos aspectos, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras.

Esta situación institucional y normativa, que teóricamente consagra una autarquía que en la práctica no es respetada, se justificó con la excusa que el Directorio del Banco Central de Bolivia se dedicó fundamentalmente a aspectos administrativos y operativos de su giro institucional y no priorizó la elaboración normativa, dejándola en manos de quien pudiera ocuparse de ella. Si bien dicha justificación puede ser o no cierta, a lo que apunta la misma es al deficiente diseño institucional y de atribuciones del Banco Central de Bolivia, que atribuyó al Directorio funciones operativas y normativas y de toma de decisión de políticas en el mismo plano, dejando a discreción del mismo su priorización<sup>(10)</sup>. Por otra parte, la autarquía que declara la Ley del Banco Central de Bolivia en su Artículo 2° ha demostrado sus limitaciones, cuando no que la misma es una expresión meramente discursiva, pero carente de eficacia ante el ímpetu de grupos políticos y de personalidades, tal el caso del Ministerio de Hacienda y del Consejo de

Ministros y de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, respectivamente.

Esta situación se hace dramática a partir de 1996<sup>(11)</sup>, año en el cual se empieza a desmontar en la práctica y en la normativa la autarquía y las funciones del Banco Central de Bolivia. La desestructuración del Banco Central de Bolivia se inicia con la Ley N° 1864 de 15 de junio de 1998<sup>(12)</sup> la cual elimina ya en la normativa las funciones en relación con el sistema financiero otorgadas por Ley al Banco Central de Bolivia tres años antes<sup>(13)</sup>; al trasladar, por un lado, las funciones de dictar normas de carácter general<sup>(14)</sup> a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y crear, por otra parte un "Comité de Normas Financieras de Prudencia"<sup>(15)</sup> al que le otorga parcialmente las funciones retiradas al Banco Central de Bolivia<sup>(16)</sup>. Claro está que para guardar las formas se establece que las reuniones del Comité de Normas Financieras de Prudencia serán dirigidas por el Presidente del Banco Central de Bolivia<sup>(17)</sup>. En suma, la potestad normativa parcial sobre el sector financiero<sup>(18)</sup> que se encontraba a cargo de una institución autárquica es retornada a un órgano<sup>(19)</sup> que forma parte del Ministerio de Hacienda, por tanto, se politiza dicha función normativa al adscribirla a una estructura burocrática que no garantiza su imparcialidad, puesto que naturalmente reflejará las políticas del Gobierno de turno<sup>(20)</sup>. Más aún, dicho órgano se constituye en instrumento para permear políticamente a las instituciones autárquicas que la conforman, es decir al Banco Central de Bolivia, a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y a la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros. Por otro lado, si bien y aparentemente la

Superintendencia de Bancos sería una más de las instituciones que integran el Comité de Normas Financieras de Prudencia, y se encontraría en situación similar, la importancia de dicha entidad supervisora que ha ampliado su influencia elevándose hasta insertarse en el propio Ministerio de Hacienda y a actuar en igualdad de condiciones frente al Banco Central<sup>(21)</sup>, al cual puede oponerse o incluso obviar en la aprobación de normas relativas a su sector<sup>(22)</sup> nos muestra que no se encuentra en la misma situación<sup>(23)</sup> que el Banco Central y la SPVS.

Por otra parte, el Comité de Normas Financieras de Prudencia es simplemente un órgano que aprueba las normas, las cuales deberán ser obligatoriamente emitidas por la superintendencia correspondiente. Según se determina legalmente, en caso de aprobarse la norma considerada, el CONFIP "dispondrá" que la superintendencia correspondiente, según el tema tratado, "dicte obligatoriamente bajo responsabilidad, la correspondiente resolución, conforme a Ley"<sup>(24)</sup>. Obviamente que esta supuesta inflexibilidad es una muestra más de dos aspectos: la supuesta independencia de criterio del Comité<sup>(25)</sup> y la supuesta

severidad legal ante situaciones difíciles, cuando no imposibles de presentarse<sup>(26)</sup> o que si se presentaran, servirían como un instrumento para la imposición de políticas por parte de las instituciones de mayor peso en el Comité, la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras y el Ministerio de Hacienda

Esta situación, por otra parte, ha determinado un cambio en la estructura de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, que ha establecido en su Organización Interna una Intendencia de Normas a efectos de operativizar la Secretaría Permanente del CONFIP y, por otra asumir la iniciativa en la elaboración normativa sectorial.

Finalmente, en este estado de cosas, debe mencionarse el denominado Consejo Nacional de Política Económica (CONAPE) como órgano<sup>(27)</sup> de coordinación del Poder Ejecutivo es la "instancia normativa de coordinación superior del Poder Ejecutivo y de definición de políticas"<sup>(28)</sup> que aprueba normas a efectos de su consideración en el Consejo de Ministros. Desde el punto de vista de la normativa financiera esta nueva instancia de coordinación cumple las funciones del CONFIP hacia arriba, es

decir es una instancia de discusión que no emite normas, financiera pero que, sin embargo, las aprueba<sup>(29)</sup> antes de su consideración por el Consejo de Ministros.

## Conclusiones

Por lo expuesto, el diseño institucional y normativo para la emisión de normas no parece encontrarse libre de contradicciones y de incoherencias con los supuestos principios que pretende salvaguardar. En ese sentido, parecería conveniente que el legislador considere lo siguiente:

La posible inserción en el texto constitucional de un apartado dedicado al Banco Central como institución autárquica con funciones normativas independientes del Ministerio de Hacienda y del Consejo de Ministros y, en concordancia con lo anterior, establecer constitucionalmente que las decisiones del Directorio de dicha Institución, cuando actúe como Junta Monetaria o Junta Financiera deberán tener el rango de Decreto Supremo, consagrándose de esa manera una real independencia de las políticas monetarias y financieras ■

- 1 Denominada así por el apellido del Jefe de la Misión. La Misión Kemmerer fue contratada por el gobierno de Bolivia, así como por otros estados de la región, a recomendación del Gobierno de Estados Unidos de América y como requerimiento previo a satisfacer las pretensiones de dichos países de acceso al mercado de dinero de ese país. Esas pretensiones se vieron frustradas por la crisis de 1929 que finalmente hicieron inútiles los esfuerzos de los gobiernos por acceder a dichos recursos financieros; sin embargo las instituciones creadas como consecuencia de dicha misión perduraron.
- 2 La misión Kemmerer en todos los países en los que estuvo recomendó los mismos conceptos y dejó establecidas las mismas instituciones: una Contraloría General, un Banco Central y una Superintendencia de Bancos
- 3 El término autárquico, adoptado de la doctrina francesa administrativa, se encuentra inserto en la Constitución Política boliviana y su contenido y alcances se establece mediante ley especial. Así, a posteriori, se la puede caracterizar por los siguientes aspectos:
  - (a) Por otorgarse a una institución separada de la administración central, la cual está conformada por los Ministerios y su aparato burocrático;
  - (b) Por el establecimiento de un presupuesto financiado mediante tasas predeterminadas y exclusivas;
  - (c) Por contar con un régimen particular salarial y de organización interna, dentro de las normas de contratación y organización del Estado;
  - (d) Por otorgar a sus máximos ejecutivos un estatuto de privilegios que consta de los siguientes aspectos:
    - (i) Requisitos técnicos y de experiencia profesional e idoneidad personal para postular al cargo;
    - (ii) Presentación al Presidente de la República de una terna acordada por mayoría de dos tercios de los miembros del Congreso;
    - (iii) Designación por el Jefe del Estado;
    - (iv) Periodo fijo de funciones, cruzando administraciones presidenciales; y
    - (v) Procesamiento por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, exclusivamente por el Tribunal Supremo.
- 4 Artículos 6° a 13° Ley N° 1670.
- 5 Artículos 14° a 18° Ley N° 1670
- 6 Artículos 19° a 21° Ley N° 1670
- 7 Artículos 30° a 40° Ley N° 1670
- 8 La Ley señala "normas de aplicación general" Artículo 31° Ley N° 1670
- 9 Una de las muestras más evidentes de dicha ausencia o ineficacia de su accionar se refiere, por ejemplo, al núcleo mismo del sistema regulatorio: el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI) en cuya discusión, creación y desempeño el Banco Central no participó ni aún nominalmente. Así mismo, su participación en la Ley de Pensiones, que modificó sustancialmente el sistema financiero, en la Ley del Mercado de Valores y en la Ley de Seguros fue simplemente inexistente o marginal. Esta ausencia podría provenir de la restricción establecida en el Artículo 31° de la Ley N° 1670, de que su capacidad normativa se reducía a "las entidades de intermediación financiera y servicios financieros, cuyo funcionamiento esté autorizado por la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras". No obstante y aún dentro de las reducidas e incompletas funciones normativas otorgadas al Banco Central de Bolivia, su desempeño en las mismas fue lento y permanentemente interceptado por el Ministerio de Hacienda y el Gabinete de Ministros. Prueba de ello, es que los proyectos normativos sobre el sector de Asociaciones Mutuales de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, sobre Cooperativas Financieras y sus sugerencias sobre el régimen de bancos y las competencias de la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, no fueron, asumidas por el Poder Ejecutivo y el Legislativo en sus proyectos, como por ejemplo, el de Fondo de Garantía de Depósitos y el de Entidades Financieras No Bancarias, respectivamente.
- 10 La mayor falencia del diseño institucional del Banco Central de Bolivia se puede enfocar en dos aspectos: en primer lugar a la no relegación de las funciones operativas y administrativas a un órgano desconcentrado interno, a efectos de priorizar la toma de decisión de políticas y la elaboración normativa por el Directorio y, en segundo lugar, a no especializar el Directorio, ya que el mismo debería haber podido actuar con miembros permanentes y con miembros temporales y técnicos, distintos para cada función, como Junta Monetaria, o como Junta Bancaria y Financiera, etc.
- 11 La práctica anterior había eliminado en los hechos, al Banco Central de Bolivia en cuanto a la reforma de la Ley de Bancos y Entidades Financieras, realizada en la Ley de Pensiones (Artículos 67° y 69°) promovida, gestionada y finalmente defendida en el Parlamento por el Ministerio de Hacienda
- 12 Denominada "Ley de Propiedad y Crédito Popular"
- 13 Así los artículos 26° a 34° y el 67° en sus apartados A2, A3 y B2.
- 14 Establecidas en el Artículo 31° de la Ley N° 1670 para el Directorio del Banco Central de Bolivia
- 15 Artículos 30° al 34° de la Ley N° 1864
- 16 Artículo 67° A3.4 de la Ley N° 1864
- 17 Artículo 31° de la Ley N° 1864
- 18 Recuérdese que la potestad normativa sobre pensiones, valores y seguros se encontraba a cargo del Ministerio de Hacienda y los superintendentes sectoriales de valores y seguros.
- 19 La Ley N° 1864 habla de "órgano" a secas en su Artículo 30°. Para comprender dicha terminología existen dos vías: la primera considerar que hasta dicha Ley en la normativa boliviana todo órgano formaba parte de una estructura burocrática determinada y que, al parecer, desde la promulgación de la misma existen órganos que no dependen de ninguna estructura. Puesto que la segunda alternativa carece de toda lógica administrativa y antecedentes históricos y doctrinales, parece coherente considerar dicho "órgano" como parte del Ministerio de Hacienda.
- 20 Esa ha sido la tónica de la actuación del Comité de Normas Financieras de Prudencia desde su creación, ya que si bien dicho órgano cuenta con una Secretaría Permanente que ha sido encargada a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, por otro lado, uno de sus miembros permanentes es un "viceministro del Ministerio de Hacienda" (Artículo 30° II Ley N° 1864)
- 21 Una situación contrapuesta exactamente a la establecida por la Ley del Banco Central de Bolivia que señalaba en su Artículo 35° (derogado por la Ley No 1864 en el Numeral 1. Apartado B2 del Artículo 67°) lo siguiente "Para la formulación de las normas comprendidas en este capítulo, el BCB podrá también efectuar consultas no vinculantes a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras".
- 22 De acuerdo al denominado "voto dirimidor" de cada superintendente sectorial que forma parte del CONFIP (Artículo 31° Ley N° 1864), por el cual en las normas relacionadas con su sector los superintendentes sectoriales ejercen dicha potestad. La misma muestra que la presencia del Presidente del Banco Central en el CONFIP es meramente decorativa, puesto que pese a que dirige las reuniones de dicho "órgano" del Ministerio de Hacienda, carece de voto dirimidor en la toma de decisiones del mismo.
- 23 Por supuesto que formalmente todos los miembros son iguales y tienen las mismas potestades, salvo el voto dirimidor que precisamente hace una gran diferencia.
- 24 El Artículo 32° I Ley N° 1864, establece que "las normas financieras de prudencia que propongan la SBEF, la SPVS, el Banco Central de Bolivia o el Ministerio de Hacienda
- 25 Esta supuesta independencia de criterio del Comité se deberá evaluar a la luz de su naturaleza de "órgano" del Ministerio de Hacienda y a su estructura, ya que carece de organización administrativa y presupuesto (Artículo 34° de la Ley N° 1864). Esta disposición que pretende mostrar la "austeridad" en el gasto público, en los hechos confirma "ab origine" que dicho órgano, carece absolutamente de independencia en relación a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras que ejerce su "Secretaría Permanente" y al Ministerio de Hacienda que ha organizado un Viceministerio de "Asuntos Financieros" para este fin (Art. 9° del Decreto Supremo N° 25055 de 23 de mayo de 1998).
- 26 Tal como la presentación de una norma no deseada por el Superintendente sectorial que se hace poco menos que imposible en un Comité de esas características; por otra parte recuérdese que el Superintendente Sectorial cuenta con voto dirimidor en asuntos correspondientes a su sector.
- 27 La denominación de "órgano de coordinación" a una instancia que se encuentra en el mismo listado que el Consejo de Ministros, (del cual en este momento no nos ocuparemos), confunde, al parecer, el concepto de órgano, que es una dependencia de una estructura burocrática, con otra categoría no definida y quizá no definible a efectos de la cual se ha extendido el concepto de órgano al de una instancia que es parte de un poder del Estado (Poder Ejecutivo), sin ser una dependencia burocrática. Las paradojas legales y conceptuales a las que se puede llegar por dicha "categorización" son, sin lugar a dudas novedosas. Que se sepa el legislador no ha explicado hasta el momento dicha categorización, o quizá no se ha percibido del cambio realizado.
- 28 Artículo 12° de la Ley N° 1788 de 16 de septiembre de 1997, denominada Ley de Organización del Poder Ejecutivo
- 29 Al parecer el legislador no se ha planteado, o si lo ha hecho no ha asumido la consecuencia, la posibilidad que el Consejo de Ministros o el Presidente de la República, en legítimo uso de sus atribuciones constitucionales, emitan normas que presumiblemente deben ser "aprobadas" previamente por el CONAPE. Esta situación muestra la prescindibilidad de dicho "Consejo"