

Un panorama del papel de los bancos públicos (*)

* Ponencia del Secretario General de ALIDE, Rommel Acevedo, en el Encuentro Iberoamericano "El papel impulsor de la banca en la recuperación de las economías de Iberoamérica" (Madrid, 13-14 de julio de 2009).

(...) En primer lugar haré algunas observaciones sobre la banca pública de desarrollo, que han sido y que son, y comentar algunos conceptos y alcances de estas instituciones. En segundo lugar, referirme a ¿cuál es el papel contracíclico de los bancos públicos de desarrollo frente a la crisis actual?, ¿qué políticas se han implantado en América Latina?, ¿qué sectores?, ¿qué montos de financiación y garantías se vienen ofreciendo?. En tercer lugar, me voy a referir puntualmente a algunos productos y servicios innovadores en los bancos públicos de desarrollo, para finalmente en cuarto lugar ofrecer algunas reflexiones respecto al papel de estas instituciones a futuro.

En cuanto al primer aspecto ¿qué han sido y qué son los bancos públicos de desarrollo? Se ha escrito y se ha debatido mucho al respecto en los años anteriores respecto al papel que estas instituciones desempeñan. Basta recordar a algunas figuras que han tenido una experiencia dilatada en organismos internacionales y en temas vinculados a estas instituciones, como por ejemplo el doctor Enrique Iglesias, que se refirió en varias oportunidades al "banquicidio" al que habíamos asistido en América Latina con el cierre o la fusión de muchas de estas instituciones de banca de desarrollo, o recordar también al Presidente de la Corporación Andina de Fomento, don Enrique García, quien públicamente se refirió a que si volviera a ser Ministro de Desarrollo Económico, no cerraría a los bancos de desarrollo como fue su experiencia de los años 80 en Bolivia, como también lo fue en Perú y en otros países de la región.

En muchas de estas realidades se han vuelto a crear estas instituciones, por supuesto con fines, propósitos y actividades diversas pero también distintas de un pasado de estas instituciones que no estuvo exento de críticas fundadas, respecto a haber sido instrumentos del poder político y económico para orientar recursos hacia fines que no precisamente eran rentables económica y socialmente.

¿Qué concepto o alcance podríamos nosotros distinguir o referir respecto de la banca pública de desarrollo? En diversos foros y estudios de ALIDE se ha señalado la necesidad de distinguir entre la función misma de la financiación del desarrollo, el diseño de las políticas en los mercados financieros, y la aptitud del instrumento por medio de la cual se las pone en práctica, esto es las instituciones de banca de desarrollo.

Así como las políticas de intervención directa surgen de necesidades planteadas por falencias o insuficiencias del mercado, las instituciones financieras de desarrollo tienen su justificación en la existencia de tales necesidades de intervenciones o políticas. Consecuentemente, el resultado

exitoso de las intervenciones dependerá de la calidad de las políticas, del funcionamiento eficaz de los bancos de desarrollo, y por supuesto de la correspondencia sustantiva entre ambos elementos.

En años recientes, ALIDE ha puesto un énfasis repetido en que estas instituciones de banca pública de desarrollo tienen una proyección macroeconómica y al propio tiempo tienen una condición o restricción de carácter microeconómico.

La proyección macroeconómica está referida y es externa a la institución a que deben seleccionar actividades y proyectos que tengan un impacto apreciable en el desarrollo económico y social, y la restricción o condición microeconómica es que estas instituciones deben preservar su viabilidad como entidades financieras, que justamente le puedan dar un respaldo adecuado frente a los riesgos que asumen en sus operaciones activas, y por supuesto manteniendo niveles de solvencia que le permitan la continuidad de su función. Ya quedó atrás el rol preponderante de los bancos públicos de desarrollo como instrumentos de distribución generalizada de subsidios a través de tasas de interés y que todavía en muchos países los críticos de estas instituciones recuerdan este pasado que ya no está más vigente.

Otro concepto que quería señalar respecto de la banca pública de desarrollo es que en el cumplimiento de su mandato –y esto lo podemos ver cuando leemos la carta orgánica o el estatuto de cualquier banco público de desarrollo– estas instituciones tienen una función social o institucional pero también tienen una función empresarial, lo que nos llevan a evaluar su desempeño en una doble dimensión.

La primera es la eficiencia institucional que está relacionada, por ejemplo, con la capacidad de proporcionar acceso al crédito a sectores con alta prioridad económica y social que no son atendidos por la banca comercial, o bien la influencia que un banco público de desarrollo puede ejercer en la creación de nuevas empresas, en la promoción de inversiones, en la generación de empleo, en la promoción de la innovación y adaptación tecnológica, el desarrollo empresarial y actividades complementarias al crédito.

La segunda es la eficiencia operacional o empresarial, que por supuesto se mide por los mismos canales y las mismas metodologías a la que están expuestos los bancos comerciales y los intermediarios financieros. En todo caso el mantenimiento de una situación sana de los bancos públicos de desarrollo es una condición indispensable para que pueda cumplir su mandato social y su propósito y misión específica.

Contra la corriente para enfrentar la crisis

Un segundo aspecto de mi intervención está relacionado con el papel contracíclico de los bancos públicos de desarrollo frente a la crisis actual. En la pronta respuesta de los gobiernos y las acciones en los ámbitos fiscales y monetarios orientados a disminuir los mecanismos de propagación de la crisis

conocida por todos, un papel importante ha recaído sobre los bancos públicos de países de América Latina.

En efecto, conjuntamente a las medidas generales de política, los gobiernos de la región han lanzado una serie de medidas específicas para contrarrestar los efectos adversos de la crisis internacional en la economía nacional y muchas de estas medidas tienen como brazo ejecutor a los bancos públicos de desarrollo.

Básicamente y en lo inmediato ha tratado de jugar un rol que ayude a los países a superar la crisis financiera, poniendo a disposición del sector productivo y social mayores recursos.

Los bancos públicos de desarrollo han otorgado con recursos propios y con fondos aportados por el Estado, nuevas líneas de crédito para los sectores de la industria, agricultura, vivienda social, micro, pequeña y mediana empresa, comercio exterior e infraestructura.

Asimismo, han realizado otras acciones como aumentar el límite de endeudamiento de intermediarios financieros a fin de dotarlos de mayores recursos financieros, otorgar garantías para las emisiones de títulos que realizan las empresas, constituir fondos de infraestructura, potencializar y aumentar los recursos para los fondos de garantía a las micro, pequeñas y medianas empresas, renegociar deudas y ampliar los plazos de las deudas, ofrecer créditos preferenciales a segmentos específicos, y para la adquisición de vivienda social.

Es indiscutible que la banca de desarrollo ha asumido un rol más protagónico en el desarrollo incluyente y en el apoyo a los sectores productivos, no porque a alguien se la haya ocurrido, sino que es la propia dinámica de la realidad que así lo ha exigido.

Por otra parte, políticas contracíclicas eficientes requieren suficiente cantidad de recursos financieros, así como el establecimiento de diferentes formas de crédito contingente y una rápida capacidad de endeudamiento en los mercados internacionales. Por ello se hace necesaria una mayor cooperación de la banca pública de desarrollo con los bancos regionales de desarrollo, así como la coordinación con los distintos agentes financieros nacionales.

Queda entonces claro, que para que la banca pública de desarrollo, y particularmente la banca de segundo piso, pueda cumplir con su rol contracíclico en la provisión de financiamiento, no debe actuar de manera aislada, sino integrada en un conjunto orgánico de medidas y acciones, claro está en complementariedad con el sector privado para asegurar la sostenibilidad de los flujos de financiamiento de inversión, de comercio, de provisiones de garantías.

Algunas cifras en países de América Latina que refieren a montos adicionales otorgados a los bancos públicos de desarrollo, indican para la

Argentina algo más de 500 millones de dólares, en Brasil 77 mil millones de dólares, Chile, Colombia y Perú algo más de mil millones de dólares cada uno, México más de 36 mil millones, Ecuador 300 millones de dólares, y Uruguay más de 200 millones de dólares completan este panorama de apoyos del gobierno por conducto de los bancos públicos de desarrollo, para los fines que había comentado.

Entre dichos fines por supuesto está, la reducción de tasa de interés, mayores desembolsos, utilización de instrumentos de prefinanciación de exportaciones, impulso a inversiones, líneas de crédito especiales de garantía, compra de participaciones parciales o totales de compañías de servicios financieros, potencialización de fondos de garantía para pequeñas y microempresas, refinanciación de viviendas.

Los recursos adicionales canalizados por los bancos de desarrollo van desde un 6% del PBI en Brasil, 3.5% en México, y alrededor del 1% en Perú, Uruguay, Chile, Colombia.

Innovaciones financieras

El tercer punto de mi exposición se refiere a las buenas prácticas e innovaciones financieras en la banca de desarrollo. Existe en ALIDE una cantidad bastante extensa de información sobre buenas prácticas exitosas de productos y servicios innovadores en la banca pública de desarrollo.

Yo quisiera solamente aquí mencionar algunas de manera muy rápida, por supuesto respetando el tiempo que se me ha asignado para esta intervención, por ejemplo en Brasil destacar los productos financieros innovadores como el Crediamigo y el Agroamigo que benefician a los sectores de la microempresa urbana y rural, que facilitan al acceso de miles de emprendedores que desarrollan actividades de producción y/o comercialización de bienes y servicios en dichos sectores.

La tarjeta del BNDES, el cartão BNDES, que busca desburocratizar y agilizar el acceso de las microempresas y pequeñas empresas a los recursos del BNDES a través de una tarjeta de crédito y que permite la realización - mediante una plataforma tecnológica de avanzada- de un gran volumen de operaciones y a bajos costos de transacción.

También estrategias de desarrollo regional sustentable del propio Banco do Brasil, que busca la generación de empleo y la participación incluyente de los que menos tienen.

En Chile destacar el bono de articulación financiera del INDAP, que consiste en un subsidio directo e intermediarios y que busca cubrir costos de transacción que involucra las colocaciones agropecuarias, sector tan diferente de otros sectores y con riesgos muy particulares que no se encuentran en otras actividades; el programa de incubadoras de la Corporación de Fomento de la Producción, de Chile, que beneficia a la creación de nuevos negocios,

capital semilla, capitales ángeles y fondos de inversión en capital de riesgo en esta institución.

En Colombia, la banca de oportunidades del BANCOLDEX, el Banco de Comercio Exterior, que promueve el acceso al crédito y demás servicios financieros a familias de menores ingresos como una política de estado de largo plazo.

En Costa Rica hay un programa que se llama en el Banco Nacional de Costa Rica, el BN-oficina virtual, que ha comprobado exitosamente el incremento en la cobertura y en la profundización financiera disminuyendo costos de transacción para los clientes.

El caso del BMI, el Banco Multisectorial de Inversiones de El Salvador, con la provisión de avales y garantías para favorecer la educación secundaria y superior, un mercado de servicios ambientales, sistemas de pago electrónico de facturas, y un programa de fortalecimiento del mercado secundario de hipotecas.

En el caso de México, los centros de desarrollo tecnológico del FIRA, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura del Banco de México, que promueve toda una cultura de innovación empresarial basada en la cooperación y alianzas estratégicas interempresariales, como también el propio programa de cadenas productivas -por cierto muy exitoso- de Nacional Financiera, que otorga liquidez sobre las cuentas por cobrar a los proveedores llevando a cabo operaciones de factoraje de forma electrónica.

En Perú se ha venido desarrollando un programa inclusivo de desarrollo empresarial rural; un producto financiero estructurado que atiende necesidades de financiación de pequeños empresarios que poseen proyectos y negocios que a pesar de ser viables técnica y económicamente no encuentran acceso en el crédito tradicional; el producto COFIGAS que busca apoyar la transformación de la matriz energética.

En el Banco de la República Oriental de Uruguay un mecanismo de licitación de proyectos de inversión y el programa Uruguay Fomenta de la Corporación Nacional para el Desarrollo.

Todas estas buenas prácticas e innovación de los bancos públicos de desarrollo hicieron que se instalaran desde el año 2008 unos premios de reconocimiento a las buenas prácticas que ALIDE ha venido impulsando (he traído algunos libros y alguna información que voy a dejar a los organizadores para aquellos que estén interesados en conocer más sobre estas prácticas).

Estas buenas prácticas por supuesto sirven de base para fomentar una acción de cooperación horizontal e interinstitucional que es el mandato y la misión que tiene nuestra Asociación Latinoamericana para el intercambio de experiencias de Programas y Productos que se están haciendo bien en varios

países y que se pueden trasladar a otros, y que quizás es una forma -como siempre digo- que no se encuentra en instituciones académicas o universidades sino que es el "learning by doing" "el aprender haciendo" y que hace posible adquirir una experiencia y adaptar una experiencia sobre la base del conocimiento de una buena práctica exitosa e innovadora.

Reflexiones finales

Para terminar quisiera ofrecer algunas consideraciones o reflexiones finales. Un primer aspecto es poner en énfasis en el rol contracíclico que tienen los bancos públicos de desarrollo y en el papel complementario que tienen a las instituciones financieras privadas y comerciales.

Así como se menciona repetidamente que la región de América Latina se encuentra mejor preparada que los países industrializados y que probablemente saldrá o reaccionará primero a los efectos de la crisis internacional, creo también que aquellos países que han contado con bancos de desarrollo públicos eficientes en la doble dimensión señalada serán aquellos que encontrarán los canales adecuados para hacer efectiva una política de financiación del desarrollo en beneficio de una pronta recuperación.

Aquellos países que no cuentan con bancos de desarrollo sólido, sustentable y con una clara misión y objetivos, les será más difícil.

Esta reflexión creo yo va también para los países industrializados. Una cosa es que intervengan los estados directamente en los bancos y empresas privadas y otra cosa es que orienten su apoyo e intervención a través de las instituciones de banca pública de desarrollo, que cuentan ya con una experiencia en la intermediación financiera y en el cumplimiento de un propósito de fomento y desarrollo productivo.

Un ejemplo de ello: es distinto que el gobierno de los EEUU conceda apoyos directamente a las empresas automotrices norteamericanas por carecer de un instrumento de política de financiación del desarrollo, que el gobierno alemán le diga a la KfW que evalúe la conveniencia de entregar apoyos financieros a la Opel y a la Porsche.

En el primer caso, consideraciones de riesgo y también relacionadas con 40.000 empleos hicieron posible el apoyo, en el segú caso fue denegado. En América Latina los apoyos a la industria automotriz en Brasil y México se han dado a través de los bancos de desarrollo, BNDES y NAFINSA.

Una segunda reflexión qué debe quedar de toda esta experiencia una vez como todos esperamos más temprano ó más tarde salgamos de la crisis, es si nuevamente la banca pública de desarrollo se recluirá y dejará de tener el rol protagónico que ahora tiene.

Pienso que será necesario que algunas cosas que los bancos de desarrollo vienen trabajando en esta coyuntura deben permanecer, como una suerte de prevención de futuras crisis.

En fin ésta es un área para la investigación aplicada, por supuesto conociendo los resultados de esta experiencia en estos meses y en estos próximos años del papel y la función de los bancos públicos de desarrollo.

En tercer lugar, creo también que debemos porfiar por una mayor cooperación entre nuestras organizaciones representativas para impulsar iniciativas regionales a nivel latinoamericano e iberoamericano.

Por ejemplo quisiera yo mencionar que desde hace varios años propusimos el estudio de un mecanismo regional que lo llamamos un fondo de reafianzamiento de garantías para la pequeña y mediana empresa en América Latina.

Hablamos mucho de la cooperación regional para el desarrollo de la micro y pequeña empresa y del comercio, pero en realidad hacemos poco. Este fondo latinoamericano o fondo iberoamericano de reafianzamiento de garantías podría ser muy importante en la medida que podría constituir un apalancamiento para los bancos e instituciones financieras en el otorgamiento de créditos a las micro y pequeñas empresas.

Es realmente interesante, antes para mí era sorprendente pero ahora digo es interesante, ver por ejemplo como el Fondo de Inversiones Europeo otorga la mitad de sus recursos bajo la forma de garantías a bancos e instituciones de garantías de los países de Europa, mientras que la otra mitad de su cartera es financiamiento.

Es una especie de tercer piso, como una reafianzadora de entidades fianzadoras o de garantías nacionales, que a su vez podrían otorgar estas garantías apalancadas por supuesto en este fondo regional, a entidades financieras, que a su vez otorguen créditos a las Mipymes. Alide, Segib, los organismos multilaterales, bien podrían analizar una experiencia de este tipo para la región.

Para terminar y como soy el ultimo panelista de este primer día del Encuentro, deseo hacer explícito algo que he podido leer o interpretar de manera implícita en las muy buenas exposiciones efectuadas y que tiene que ver con la ética, con la moral.

Buena parte de está crisis ha tenido una causa moral: la operatoria de las hipotecas subprime, las complejas estructuras de los instrumentos financieros de los bancos de inversión internacionales, cuando no el irreal precio de las acciones en lo que se conoció como la burbuja bursátil, no solamente se debe a la ausencia de una regulación.

Se debe a que en ausencia de ella se actuó de forma consciente, deliberada e ilimitada. Por ello, mecanismos de transparencia y de sanción

deben contemplarse en la regulación y supervisión con un énfasis, por cierto, preventivo.

Gracias por su atención.