



ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA
DE INSTITUCIONES FINANCIERAS
PARA EL DESARROLLO

REFLEXIONES SOBRE EL ROL DEL BANCO PÚBLICO:

¿SE PUEDE SER UN BANCO RENTABLE Y EFICIENTE Y CUMPLIR UN ROL SOCIAL?

Cesar Rodríguez Batlle
Expresidente de ALIDE

Julio 2018



REFLEXIONES SOBRE EL ROL DEL BANCO PÚBLICO:

¿SE PUEDE SER UN BANCO RENTABLE Y EFICIENTE Y CUMPLIR UN ROL SOCIAL?

Documento elaborado por César Rodríguez Battle,
expresidente de ALIDE.

Editor:

Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras
para el Desarrollo (ALIDE), Secretaría General.

Paseo de la Republica 3211, San Isidro
Oficina Postal 3988 | Lima, 100 Peru
Teléfono: +511-203 5520
secretariageneral@alide.org
www.alide.org

Diseño y diagramación:

Unidad de Comunicaciones de ALIDE
comunicaciones@alide.org
Anexo 226
comunicaciones2@alide.org
Anexo 227

Fotografías:
www.pxhere.com

Julio, 2018



ÍNDICE

1. La Banca de Desarrollo

- 1.1. La misión y los roles de la banca de desarrollo
- 1.2. Agenda de las instituciones de desarrollo

2. Escenarios Financieros de la Región

3. Mejores Prácticas Bancarias

- 3.1. Gestión de riesgos
- 3.2. Activos y pasivos
- 3.3. Política de tasas de interés
- 3.4. Apoyo institucional a las Mipymes
- 3.5. Fideicomisos
- 3.6. Titularizaciones y valores
- 3.7. Fondos de inversión y capital de riesgo
- 3.8. Gobierno corporativo y transparencia
- 3.9. Regulación prudencial

4. Banca Pública y Banca Privada



1

La Banca de Desarrollo

1.1. La misión y los roles de la Banca de Desarrollo:

Lo que ha quedado como respuesta a las lecciones de las reformas de los últimos veinte años, es que la Banca de Desarrollo puede cumplir su función, complementándose con el sector privado, siendo bien gestionada y eficiente. Esa es una tarea que tienen por delante los referidos bancos, cuyo planteamiento central es como concebir una banca de desarrollo eficaz, que sea compatible con el funcionamiento de un mercado y de un sector privado.

La Banca de Desarrollo no solo puede atender los requerimientos de sectores comprometidos con los objetivos anteriores, principalmente con créditos de largo plazo, sino también a las pequeñas y medianas empresas, cuyo acceso al crédito se ve permanentemente condicionado.

La estrategia de estas instituciones, que pueden contar con apoyos de organismos multilaterales de crédito, incluye un rol catalítico para crear un mejor ambiente para la inversión privada. Varias inversiones en países emergentes o regionales tienen

limitados retornos financieros o se logran en un plazo extenso, por lo que no son atractivos para el sector financiero privado, salvo, y no en todos los casos, que se cuente con garantía del Gobierno. En la medida que instituciones de fomento apoyen financieramente un proyecto y éste sea exitoso, creará un clima favorable para que aumente la inversión privada en otros sectores de la economía.

Pero a su vez, si son importantes los servicios financieros, no lo son menos los que permiten a la Banca de Desarrollo participar en actividades vinculadas a mejoras de la calidad, en la innovación, en las reformas estructurales. Y hacer alianzas estratégicas con instituciones privadas o públicas, tanto nacionales como internacionales, para asumir riesgos conjuntos o para dividir el primer piso del crédito del segundo piso según el tipo de institución o actividad.

El logro de un funcionamiento exitoso, no solamente requiere redefinir la misión, objetivos y estrategias de los bancos de desarrollo, sino también analizar el tema de la gestión. Es muy importante una gestión profesional, eficiente y transparente de los bancos, compatibilizando los objetivos económicos y sociales, con una adecuada rentabilidad de los activos.

Para cumplir su rol de manera adecuada, las instituciones financieras de desarrollo deben alcanzar un diseño equilibrado, que permita conciliar su labor de fomento con la preservación de su solidez económica y financiera. Este es un punto básico, en un mundo globalizado y con sistemas financieros abiertos y liberalizados. Es sabido que un sistema financiero que administra los riesgos con criterios de mercado, y que además está sujeto a una supervisión orientada a la minimización de dichos riesgos, tiene un sesgo en contra de los agentes más “caros” y de mayor riesgo relativo. Estos son precisamente, los segmentos a los que se dirige la banca de fomento, pero por lo dicho, es claro que en su accionar debe evitarse que, al buscar corregir esa falla del mercado, se caiga en un sesgo de signo opuesto (falla del Estado), ya que con ello se estaría vulnerando la viabilidad de las instituciones financieras de desarrollo.

La necesidad de moverse dentro de márgenes así acotados, plantea rigurosos niveles de exigencia a la calidad de gestión de los bancos de desarrollo, precisamente por la diversidad de objetivos potencialmente conflictivos. Los bancos de desarrollo deben atenerse simultáneamente a los objetivos encuadrados en la llamada eficiencia institucional con los de la eficiencia operacional. Por ello, cuando los bancos de desarrollo sean vehículos (directos o indirectos) para canalizar subsidios estatales hacia determinados sectores o proyectos, ello debe ser explícito y exhibirse adecuadamente en los estados financieros, tanto por razones de transparencia de la gestión fiscal como de evitar que se produzcan distorsiones en los balances de las instituciones de fomento.

Cuando los bancos de desarrollo sean vehículos para canalizar subsidios estatales hacia determinados sectores, ello debe ser explícito y exhibirse en los estados financieros, tanto por razones de transparencia de la gestión fiscal como de evitar que se produzcan distorsiones en los balances.

1.2. Agenda de las instituciones de desarrollo

El mantenimiento de vacíos y segmentaciones en el mercado de créditos refuerza la importancia de las instituciones financieras de desarrollo (IFD), por cuanto sus acciones responden a objetivos que no son exclusivamente de mercado, en tanto llevan, implícitas o explícitas, valoraciones sociales que les permiten cumplir acciones de fomento y promoción a través de las empresas. Así como brindar servicios no financieros, complementarios al crédito, con adecuados patrones de calidad y teniendo en cuenta que dichas acciones no pongan en riesgo la viabilidad de las entidades financieras.

La agenda puede ser muy amplia e incluye temas institucionales de gestión y definiciones estratégicas sobre áreas de acción y modalidades operativas de los bancos de desarrollo. Entre otras, podemos mencionar:



Todos estos temas dependen en su evolución y grado de profundidad, entre otros aspectos, de las reformas estructurales realizadas por los países, de su tamaño geográfico, experiencias vividas, del conjunto de instrumentos existentes para el apoyo a la inversión y la exportación, y de la injerencia, mayor o menor, del gobierno en el funcionamiento de las instituciones financieras de desarrollo. Por tanto, la situación de los diferentes bancos de desarrollo en la región no es igual en todos los países.

Algunas instituciones muestran avances significativos en materia de gestión y definiciones estratégicas; así también como en lo referente a la adecuación a las regulaciones derivadas de los Acuerdos de Capital de Basilea (Basilea I, II y III). Por otro lado, se mantienen situaciones de rezago de instituciones que no han redefinido totalmente sus roles o aparecen redundantes para la mejor gestión de los recursos prestables.

La Banca de Desarrollo que hoy está consolidada, ha realizado en los últimos años, una reestructuración de su gestión y, en muchos casos, ha redefinido sus objetivos y metas. Es una banca reformada y redefinida. En otros casos estas tareas están pendientes y ciertos países necesitan apoyo para la reestructura de su banca pública, o en particular de su Banca de Desarrollo. Ello implica una revisión de la misión, de los objetivos y de las estrategias de esa banca, para que pueda cumplir eficientemente su rol de apoyo a la producción, la inversión y el comercio. No sólo considerar los aspectos financieros de la gestión, sino también la gobernabilidad y el grado de profesionalismo del manejo de las referidas instituciones financieras.

Mención especial cabe para el proceso de cambios en la regulación de los distintos países, derivados principalmente de las definiciones de Basilea. Históricamente se han señalado dos características de la regulación, por un lado, que debía adaptarse a la realidad de cada país y su sistema financiero, y por otro, los niveles de capital que se establecen, han sido de carácter mínimo, pudiendo las autoridades locales exigir mayores niveles. Esta adecuación de capital, como es obvio, está relacionada a los niveles de riesgo (de crédito y de mercado, incorporado posteriormente al acuerdo) y a las políticas de provisiones (provisiones) de los distintos países.

Desde el punto de vista macroeconómico, la concepción de los acuerdos de Basilea ha basado sus propuestas regulatorias en 2 premisas fundamentales:

- La estabilidad financiera es un elemento crucial para el crecimiento económico, y solamente puede lograrse con la existencia de sistemas financieros sólidos que eviten el peligro

de desestabilizaciones a nivel local y que puedan incidir negativamente sobre los mercados financieros globales.

- La forma de asegurar esa estabilidad es mantener el funcionamiento sano de las instituciones financieras, a través de un adecuado manejo del riesgo y del mantenimiento de una cuantía suficiente de su capital. Puesto que, aun contando con un manejo correcto de la macroeconomía, la debilidad de los sistemas financieros locales puede tener efectos desequilibrantes sobre las economías nacionales y, por extensión, afectar al sistema financiero internacional en su conjunto.

En lo que atañe a la regulación y supervisión prudencial, vigente en la mayoría de los países de la región, si bien es adecuada para evaluar la solvencia del sistema financiero, ello no contribuye a atenuar (incluso lo amplifica) el ciclo del crédito, con el consiguiente efecto negativo en la economía.

En definitiva, el énfasis del referido marco está en sumar a los objetivos de mantener la solidez del sistema financiero y de promover condiciones competitivas en el mismo, el desarrollo de un enfoque más comprensivo para determinar, medir y evaluar los riesgos asociados a la actividad bancaria.

Todos estos temas dependen en su evolución y grado de profundidad de las reformas estructurales realizadas por los países, de su tamaño geográfico, experiencias vividas, del conjunto de instrumentos existentes para el apoyo a la inversión y la exportación, y de la injerencia, mayor o menor, del Gobierno en el funcionamiento de las instituciones financieras de desarrollo.



2

Escenarios financieros de la región

De acuerdo con el análisis de la situación regional, asoman en el escenario financiero latinoamericano de las instituciones de desarrollo, cinco grupos principales de temas prioritarios:

- Financiamiento de las micro, pequeñas y medianas empresas. Con dos grandes facetas, el acceso al crédito (requisitos, tasas, plazos) y los sistemas de garantías (fondos o sociedades de garantías recíprocas).
- Marcos institucionales. Financiamiento de segundo y primer piso, banca universal, tipos y alcance de los financiamientos, formas institucionales de las operaciones.
- Marcos regulatorios apropiados. Basilea II y III, gestión de riesgos con visión global, gobiernos corporativos, disciplina de mercado y capitalización.
- Rol catalítico de las instituciones. Profundización y ampliación de mercados y nuevos instrumentos financieros.
- Concentración de esfuerzos y de recursos. Búsqueda de sinergias entre instituciones de fomento locales para lograr en forma más eficiente y eficaz los objetivos nacionales. Incorporar el financiamiento de proyectos público-privados con posible participación de entidades o agentes privados.

El apoyo a las instituciones financieras de desarrollo locales tiene, como argumento principal el tamaño o la debilidad de las economías y de sus instituciones financieras. Esto hace que, para la obtención de financiamiento a largo plazo para proyectos de desarrollo, se hace necesaria la participación de instituciones como la CAF – Banco de Desarrollo de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial, además de los posibles recursos privados o de inversión extranjera.

A su vez, se debe producir un rol de fomento y catalítico de estas instituciones, que por un lado promueven inversión pública con impacto social y económico (educación, salud, infraestructura, regulación bancaria, etc.) y por otro generan un mayor nivel de actividad y el desarrollo de los mercados financieros privados. De hecho, el financiamiento es un vehículo para promover el cambio, mejorar la calidad de vida de las sociedades y el logro, para los sistemas financieros, de estándares internacionales en materia de gestión, regulación, supervisión y control.



También son importantes los servicios no financieros que las instituciones antes referidas pueden agregar a los financiamientos. Estos servicios apoyan objetivos de la comunidad como la reducción de la pobreza, el desarrollo de recursos humanos, la protección del medio ambiente, el combate a la corrupción y la transparencia de la gestión y de la información pública.

Más allá del efecto catalizador, hay un rol de complementariedad de la banca pública de fomento con el sector privado. Este sector puede no estar interesado en financiar proyectos cuyo retorno es vulnerable por los riesgos del gobierno, pero éstos pueden ser liderados por los bancos de fomento. En otros casos, en proyectos de exportación, puede complementarse la acción de la banca privada en el financiamiento de corto plazo con la banca de fomento en el financiamiento de la inversión. Para todo ello se requiere que los bancos de desarrollo apliquen las mejores prácticas bancarias, generen resultados positivos y que mantengan políticas de tasas de interés acordes con los mercados.

En un mundo globalizado se le plantea a las economías latinoamericanas la instrumentación de estrategias que consideren la integración de las políticas de promoción de exportaciones, la inversión y la producción en general, sobre la base de la participación de un gran número de empresas especializadas, con una mentalidad empresarial común y una estrecha colaboración entre ellas. En este contexto, se destaca el rol a cumplir por la micro, pequeña y mediana empresa (Mipymes), cuya capacidad de adaptación a los acelerados cambios tecnológicos y la competencia internacional constituye una poderosa ventaja competitiva de la que disponen dicho tipo de empresas. Para que ello sea sustentable se requiere de un apoyo importante a fin de impulsar el proceso de modernización de dichas empresas, tanto en sus aspectos productivos como de gestión y organización empresarial, que necesariamente deben formar parte del conjunto de políticas y reformas estructurales.

En efecto, la importancia de las Mipymes en las economías de la región reside no sólo en su contribución y participación en los procesos de producción y abastecimiento, sino además

en su capacidad de adaptación a los cambios tecnológicos y lo que es más importante por su capacidad generadora de empleo. A ese respecto, se destaca también el impacto social de la microempresa, como alternativa de generación de ingresos y supervivencia de los segmentos más pobres de nuestra región, cuyo apoyo resulta fundamental dentro de las políticas de redistribución del ingreso y creación de oportunidades, así como por su contribución efectiva al objetivo de alcanzar el crecimiento económico de nuestros países en condiciones de una mayor equidad social.

En los últimos años las políticas de promoción y desarrollo para la pequeña y mediana (Pymes) empresa han experimentado cambios importantes en cuanto a los instrumentos utilizados y a la participación de los agentes públicos y privados. Dichas políticas han dejado de lado los instrumentos de naturaleza proteccionista, para enfatizar en una relación más equilibrada entre los mecanismos de intervención pública y la dinámica del mercado, en la búsqueda de la eficiencia y la competitividad como principal meta a alcanzar por dichas empresas. Se trata de políticas que tienen como propósito fundamental ayudar a las empresas a competir y no de protegerlas de la competencia; a reforzar la capacidad de las empresas para situarse en el nuevo entorno de la economía globalizada, a través de una mayor vinculación a las cadenas productivas; y un mayor apoyo a la innovación tecnológica, la adecuada financiación y la capacitación en la gestión. **En particular, los Estados Nacionales han transformado la vieja política de préstamos y subsidios indiscriminados en un abanico de medidas que buscan no sólo cubrir las necesidades más específicas sino facilitar el acceso de las Pymes a los mercados financieros privados en condiciones similares a los de la gran empresa.** Para ello, han desarrollado una activa política de préstamos focalizados, así como la conformación de sociedades mutuales de garantía, fondos de garantías, e impulsando también la transformación societaria de las firmas. Los sistemas de garantías recíprocas o los fondos de garantía tienen como objetivo mejorar las condiciones de acceso al crédito para proyectos viables, aumentando tanto el grado de confianza financiera de las firmas, a fin de alcanzar tasas y plazos más favorables en el mercado financiero.



Mejores prácticas bancarias

Dentro de este capítulo incluimos a los temas que forman parte de lo que se ha dado en llamar “las mejores o las buenas prácticas bancarias” para definir la forma de llevar adelante las operaciones de las instituciones financieras de desarrollo. Las mismas van desde la estructura organizativa, las políticas bancarias y su gestión profesional, hasta la obtención de los resultados operativos e institucionales. La amplitud del tema nos lleva a señalar principios y normas de actuación que están incluidas en esas buenas prácticas.

La mayoría de la banca pública de fomento de la región se ha encaminado o lo está haciendo, en el sentido de una gestión profesional, sobre la base de los siguientes componentes:

3.1. Gestión de riesgos

Uno de los primeros aspectos para la buena gestión de los riesgos con visión global, se refiere a que las normas de crédito estén prolijamente descritas y los niveles de responsabilidad definidos.

El negocio bancario es un negocio de riesgos y, conscientes o no, en cada decisión financiera estamos asumiendo riesgos que nos van a repercutir en la rentabilidad de la operación global de la institución. En el pasado la gestión de riesgos era más reactiva que preventiva y por ello se subestimaba con la consiguiente probabilidad de pérdidas. Hoy las instituciones se enfrentan a riesgos de crédito, de mercado, de tasas de interés, de liquidez, operacionales, legales o de prestigio como las principales amenazas. Frente a los distintos tipos de riesgos se pueden adoptar diferentes decisiones: evitar el riesgo eliminando o no trabajando determinados productos financieros; transferir el riesgo, a través de contratos de seguros, titularización de cartera y avales o garantías del Gobierno o de instituciones de garantías; controlar el riesgo, adoptando medidas de control y evaluación de los mismos; o finalmente, retener el riesgo constituyendo provisiones para ello o directamente no efectuándolas.

La administración integral o global de los riesgos es una tarea ineludible para una administración bancaria exitosa, requiere el compromiso de la alta dirección y la construcción paso a paso de

un sistema de gestión. Los modelos de manejo y medición deben estructurarse según el tamaño y la complejidad de las organizaciones, y siguiendo la metodología de Basilea se deben distinguir y gestionar, en lo posible por separado, pero con visión global, los tipos principales de riesgo: de crédito, de mercado, y operacionales.

La gestión de riesgos debe pasar de ser principalmente una función de control para ser una herramienta generadora de valor para las instituciones financieras de desarrollo. Lo que se intenta con los nuevos métodos para calcular los activos ponderados por su nivel de riesgo es mejorar las evaluaciones que realizan los bancos sobre sus riesgos, de modo que los coeficientes de capital resultantes sean más significativos.

3.2. Activos y pasivos

Las referencias hechas sobre la visión global del riesgo dejan claro que en las operaciones de las instituciones financieras de desarrollo tiene que haber un manejo gerencial de los activos y pasivos. Por el lado de los activos tendremos las distintas ventanillas de crédito y modalidades de financiamiento, y en cuanto a los pasivos, si bien alguno de ellos es manejado por los gobiernos, las instituciones financieras de desarrollo salen en busca de nuevas fuentes alternativas de financiamiento y participan en operaciones en el mercado de capitales.

Es necesario un buen manejo de activos y pasivos para evitar desequilibrios tanto en plazos como en monedas, lo que podría dar lugar a problemas de liquidez o de descalce de monedas.

Los desvíos tanto de monedas como de plazos pueden adoptar diferentes formas, pero en todos los casos significan mayores provisiones o necesidades de capitalización para las instituciones. Estas circunstancias dan lugar a la evaluación permanente por parte de un Comité de Activos y Pasivos para proponer en tiempo y forma las medidas correctivas.

3.3. Política de tasas de interés

Es este un tema de alta sensibilidad en todos los países y donde se le debe exigir a las instituciones financieras de desarrollo que definan una clara política de tasas de interés, acorde con los distintos riesgos, plazos y modalidades de fomento o promoción.

Los bancos de desarrollo de segundo piso en América Latina, prestan especial atención al tema de las tasas de interés, ensayando modalidades de licitación de fondos, regulaciones de condiciones de los préstamos con margen máximo de intermediación, o redescuentos en el banco de segundo piso de operaciones amparadas en reglamentos predefinidos. **Lo que debe quedar claro que la tasa de interés no debe ser un vehículo de subsidios y ya ha sido señalado reiteradamente el inconveniente de proyectos que requieren de tasas subsidiadas para ser viables.** Si el proyecto requiere un subsidio este debe plantearse por otra modalidad no financiera y no formar parte del nivel de la tasa de interés, ya que lo importante es que los empresarios accedan a tasas de interés próximas a las de mercado.

3.4. Apoyo institucional a las MIPYMES

Además de la tasa de interés, el plazo del crédito es un elemento fundamental del financiamiento a este tipo de empresas. De ahí que se requieran fondos de mediano plazo para capital de trabajo y de largo plazo para inversiones. Con referencia al destino del referido financiamiento, surge como mejor práctica aquella que apoya en forma global, multisectorial a la actividad económica del país. **Por otra parte, además de los créditos tradicionales, en el apoyo a las Mipymes, hay que enfatizar en el financiamiento a la innovación y la mejora tecnológica, ya que el problema de la gestión gerencial de estas empresas asoma como más relevante que el propio tema financiero.**



Las líneas generales de acción de los bancos de fomento en el apoyo a las Mipymes comprenden tres grandes elementos:

- a) las distintas formas de financiamiento y sus destinos;
- b) la asistencia técnica y el apoyo a la mejora de la gestión; y
- c) los programas de garantías que facilitan el acceso al crédito.

Cabe transcribir, como ayuda memoria para la acción una frase citada en una publicación de ALIDE, referida a la labor de los bancos de desarrollo: "Nuestra misión como banco no es dar un regalo a la gente sencilla, nuestro rol social consiste no en dar caridad a los más pobres, sino promover igualdad de oportunidades en el acceso al financiamiento de los más pequeños y de los más grandes".

3.5. Fideicomisos

Hemos señalado en este tema la posibilidad de un gran campo de acción para las instituciones financieras de desarrollo. No solamente por los fideicomisos que actualmente manejan la mayoría de las instituciones, sino por la posibilidad de profundizar su acción hacia fideicomisos orientados al apoyo directo de las actividades productivas. Los modelos de fideicomiso que financia a productores o exportadores son un ejemplo de ello, y las instituciones financieras de desarrollo pueden asumir la calidad de fiduciario en estos casos, expresando sus operaciones, por ser un patrimonio autónomo, en sus cuentas de orden del balance. Por otra parte, también es posible utilizar el fideicomiso para las carteras morosas de difícil recuperación, las que pueden formar parte de un fideicomiso de operación independiente, aunque controlado por la institución financiera de desarrollo correspondiente. No obstante, se insiste en que las nuevas orientaciones no deben limitar los fideicomisos a "salvatajes" de empresas o instituciones, sino que vuelquen esfuerzos hacia las actividades objetivo de las instituciones.

3.6. Titularizaciones y valores

Es conveniente y apropiado que las instituciones financieras de desarrollo, dentro del marco legal que lo posibilite, creen sociedades independientes con el objeto de realizar operaciones de titularización. En la Región Andina se han constituido sociedades controladas por las instituciones financieras de desarrollo precisamente para atender los procesos de titularización de empresas, tanto de carteras como de flujos futuros de fondos. En la mayoría de los casos, los compradores naturales de los papeles emitidos han sido los fondos de pensiones y los fondos de inversión, alcanzándose buenos rendimientos y mostrando una estabilidad en los precios del mercado mayor que la de otros papeles negociables. Las carteras a ser titularizadas deben cumplir ciertos requisitos formales y de fondo, y la selección de las carteras es realizada por consultoras externas que analizan, entre otros aspectos, la calificación de riesgo de las mismas.

Hay un campo muy amplio para las operaciones en el mercado de valores, tanto con los papeles originarios de las titularizaciones como de las emisiones de empresas de primera categoría o la propia emisión de obligaciones de las instituciones financieras de desarrollo calificadas, actuando a su vez como "market maker", es decir, creando mercados.

3.7. Fondos de inversión y capital de riesgo

En materia de fondos de inversión también hay un campo de expansión para las actividades de las instituciones financieras de desarrollo. En general, es importante contar con una sociedad independiente en la modalidad de una Sociedad Administradora de Fondos de Inversión (SAFI), con el objetivo inicial de absorber bienes improductivos de los bancos y otras instituciones financieras recibidos en dación de pago o por recupero en ejecución. La idea es aprovechar economías de escala y aliviar el



peso que esos bienes tienen en los balances de las instituciones, afectando nivel de provisiones y de capital. Hay además un campo interesante para que los fondos de inversión canalicen capital de riesgo a las empresas, entendiendo que es el mejor instrumento disponible para incursionar en operaciones que generalmente, no realizan en forma directa los bancos de desarrollo.

En este sentido y en forma prudente, la mayoría de las instituciones financieras de desarrollo no realizan directamente operaciones de capital de riesgo, utilizando a esos fines la modalidad de los fondos de inversión, permitiendo con ello excluir del balance operaciones que asumen riesgo de gestión. Las instituciones financieras de desarrollo pueden prestar a los fondos o invertir en ellos, si el marco legal los habilita, siendo esta una mejor vía para el apoyo con este tipo de recursos.

3.8. Gobierno corporativo y transparencia

Los asuntos de gobierno corporativo y transparencia de gestión deben verse desde dos ángulos, por un lado, desde el banco de desarrollo y por otro, desde el punto de vista del supervisor para poder evaluar el nivel de fortaleza del gerenciamiento. En general, **se define como gobierno corporativo al conjunto de relaciones entre la institución, su directorio, sus accionistas y otros grupos de interés (stakeholders) entre los cuales están los supervisores, el gobierno, los depositantes o proveedores de fondos.** Dicho gobierno corporativo incluye el conjunto de objetivos definidos para la institución, el seguimiento “día a día” de la marcha de la operación y los negocios, el proteger a la institución y mantener adecuados controles internos. Para la Banca de Desarrollo se puede recoger las ideas que se plantean para la banca internacional activa en los documentos del Comité de Basilea, que presenta lineamientos de actuación que ayudan a la institución y al supervisor a medir la existencia o no de sólidos gobiernos corporativos.

Es necesario que la institución financiera establezca objetivos estratégicos y defina valores corporativos a seguir por toda la organización. Esto implica que la Alta Dirección debe definir y aprobar objetivos estratégicos y lineamientos éticos y de comportamiento que incluyan a todas las áreas y que “bajen” a todos los niveles, desde los gerenciales hasta los de los empleados de menor rango.

A su vez, deben fijarse y controlar que existan líneas claras de mandos y responsabilidades, que permitan una correcta rendición de cuentas de dichas posiciones. Autoridad y responsabilidad van juntas en los niveles de dirección y gerenciales y sirven para la evaluación de la gestión.

Es necesario que los miembros de los cuerpos directivos o directores tengan la calificación para el ejercicio de los cargos, y estén disponibles en tiempo y energía para asumir sus responsabilidades. El Directorio es el responsable último por las operaciones de la institución y por el mantenimiento de su solvencia y fortaleza.

Es necesario que los miembros de los cuerpos directivos o directores tengan la calificación para el ejercicio de los cargos, y estén disponibles en tiempo y energía para asumir sus responsabilidades.

Cabe destacar que ayuda al mejor gobierno corporativo, asegurarse de que la política de retribuciones personales sea consistente con los objetivos estratégicos definidos, los valores éticos y el ambiente de control. En general, los bancos de desarrollo, de carácter público, no acompañan adecuadamente las retribuciones con las responsabilidades y los logros, generando entonces distorsiones en las planillas salariales, desánimo o rotación intensa de su personal. Parece adecuado pensar que se logran mejores resultados con políticas retributivas asociadas a los logros en el mediano y largo plazo.

Finalmente, la conducción corporativa debe ser llevada a cabo de manera transparente. Este tema se asocia naturalmente con el llamado tercer pilar de Basilea II, ya que una información pública de la gestión y resultados es una buena señal para el mercado. Es deseable que los bancos, sean públicos o privados, tengan una página Web donde se publiquen estados financieros, la estructura organización o la composición gerencial. En particular, para los bancos de desarrollo es bueno, que además de los tradicionales indicadores de gestión, presenten información sobre los logros sociales basados en los mandatos de sus estatutos o de los gobiernos en materia de políticas públicas, utilizando en lo posible también indicadores apropiados.

3.9. Regulación prudencial

La literatura económica es clara en cuanto a la vinculación entre los ciclos del crédito y los del nivel de actividad, que muestran una retroalimentación entre ellos. Es típico que en períodos de auge el

crédito otorgado por las instituciones financieras se incrementa, lo que incentiva el gasto privado e impacta positivamente en el nivel del producto. A la inversa, en momentos de retracción económica el crédito se desacelera o se contrae, afectando negativamente la demanda agregada y por ende coadyuvando a retroalimentar el proceso recesivo del nivel de actividad.

En los desarrollos teóricos que han dado sustento a la regulación prudencial plasmada en los acuerdos de Basilea de 1988, primó el análisis microeconómico de la empresa bancaria, lo que permitió el desarrollo de modelos capaces de representar los problemas del daño moral y la selección adversa que se generan debido a las asimetrías de información propias de los mercados financieros y de créditos. Por ello, podemos afirmar que la normativa prudencial tiene como objetivo fundamental mitigar los efectos adversos de las asimetrías de información, aunque, por otro lado, generó efectos macroeconómicos no deseados; por un lado, incrementaba la solvencia de los bancos, pero por otro, no contribuía a suavizar o incluso amplificaba el ciclo del crédito, y con el consiguiente efecto negativo de incrementar su volatilidad. Son precisamente estos aspectos los que dan lugar, a mediados de los noventa, a que se aborde el tema de los efectos macroeconómicos de la regulación prudencial bancaria.

La etapa de globalización económica no dejó de traer aparejados sus propios problemas. La preocupación sobre la inestabilidad financiera subió al tope de las agendas en los ámbitos nacionales y en el internacional. Episodios de inestabilidad financiera con serios costos macroeconómicos han ocurrido con mayor frecuencia que en el pasado, igualmente en los países desarrollados y en los mercados emergentes. Existe en el sistema una suerte de "potencial que permite que se vayan generando a lo largo del tiempo desequilibrios financieros, con fuerzas endógenas que no alcanzan a controlarlos, hasta que los desequilibrios finalmente se manifiestan, dando como posible resultado la inestabilidad financiera y es durante el alza del ciclo cuando se siembran las semillas de los problemas, que en la fase descendente cuando los problemas se materializan.

La regulación bancaria, y por tanto la búsqueda de una mayor eficiencia del sistema, así como una mejor protección a los depositantes, la garantía de la estabilidad financiera y los mecanismos de pagos, ha estado tradicionalmente en manos del sector público. **Es principalmente un instrumento nivelador de la actuación de toda la banca, tanto pública como privada.**

Quienes enfatizan el rol de la regulación bancaria con el fin de proteger a los pequeños depositantes, destacan que los intermediarios financieros están sujetos a los típicos problemas de riesgo moral y selección adversa. En cambio, los grandes

inversores deberían desarrollar actividades de monitoreo, auditoría y seguimiento. Pero no hay una coordinación entre los diferentes grupos ni un incentivo para desarrollar las referidas tareas de monitoreo, que a su vez, tiene un costo, por ello los autores sobre el tema hablan de una hipótesis de representación de los pequeños depositantes por parte de los órganos reguladores.

Una de las principales justificaciones de la normativa prudencial reside en los incentivos de las instituciones a no asegurarse en el largo plazo, dado que no internalizan los efectos negativos de la quiebra bancaria sobre el sistema de pagos. Existe una diferencia sustancial entre la función de utilidad de un banco y la del regulador, asociada al impacto de las crisis bancarias y la responsabilidad limitada de las instituciones, promoviendo en daño moral en su actividad de toma de riesgos. Los gerentes bancarios, con ánimo de mostrar resultados favorables, adoptan comportamientos riesgosos, por lo que el regulador obliga, en defensa de los depositantes, a conformar fondos de seguridad, tanto para pérdidas esperadas (previsiones por incobrabilidad), como no esperadas (responsabilidad patrimonial, seguros de depósitos, entre otros).

El crédito es naturalmente procíclico, especialmente cuando los banqueros basan sus decisiones en la percepción del riesgo asociado a cada coyuntura económica. En este sentido la tendencia es que la mayoría de las medidas usuales de riesgo y de los modelos cuantitativos de riesgo de crédito, son consistentes con la percepción de que el riesgo se reduce en los períodos de auge y se incrementa en la recesión, lo cual es efectivamente así. Aunque esta visión tiene como alternativa de que en realidad el riesgo crece en los "booms" y se materializa durante las recesiones con un mayor nivel de incumplimiento.

En definitiva, las normas prudenciales podrían diseñarse de forma de contribuir a mitigar la prociclicidad del crédito y, por tanto, suavizar el ciclo económico. La solución de primer óptimo consistiría en adecuar las tasas de previsión según la fase del ciclo en que se esté transitando, lo que no es factible conocer de forma sistemática; por ello una solución de segundo óptimo consistiría en determinar las previsiones corrientes en función del riesgo de incumplimiento de largo plazo (ajustado por el ciclo). **Las normas de previsión diseñadas sobre la base de incobrabilidades promedio parecen ser más eficientes que las diseñadas sobre la base de los riesgos corrientes;** por ello, las medidas prudenciales para mitigar la prociclicidad del crédito deberían concentrarse en la conformación de las previsiones por incobrabilidad y no en los requerimientos de responsabilidad patrimonial.



4

Banca pública y banca privada

La mayoría de los países son conscientes de que las instituciones financieras de desarrollo tienen un compromiso de dos facetas, por un lado, el de aumentar la inversión y el financiamiento productivos, por otro, movilizar el ahorro interno mejorando el manejo de su fondeo, ampliando sus instrumentos de captación. No solamente el Estado y los organismos multilaterales de crédito como proveedores de fondos, sino el mercado de capitales y valores y el propio ahorro de los pequeños empresarios o particulares. Por ello tienen un rol catalizador en los mercados, por medio de fideicomisos, titularizaciones y fondos de inversión.

Pero debemos aceptar y asumir que la banca pública tiene que cumplir con las condicionantes que hemos expuesto en los capítulos anteriores. Entonces no es cualquier funcionamiento o gestión la que valida a los bancos públicos, sino aquella que respeta los lineamientos de buenas prácticas y da lugar a bancos saneados y bien gestionados.

La banca pública de desarrollo tiene que cumplir objetivos institucionales, es decir sus objetivos, definiendo indicadores a

esos efectos que muestren los impactos en la economía de sus acciones. En el crecimiento de la economía, en el empleo de mano de obra, en el uso de los recursos naturales, en el aumento de las exportaciones, considerando el cuidado del medio ambiente y la vida de las poblaciones. A su vez, debe considerar los indicadores de eficiencia económica y financiera que muestren su rentabilidad tanto sobre activos como sobre patrimonio, su estado de cartera, su manejo de liquidez y estado de solvencia.

Como señalaba con acierto Rommel Acevedo: “Las instituciones financieras de desarrollo tienen una función social o institucional, pero también una función empresarial” Esto hace que tengan una proyección macroeconómica que implica ver los proyectos que tengan impacto en el desarrollo económico y social de la sociedad, y por otro lado, la visión microeconómica que determina el cuidado de las variables que preserven la viabilidad de la institución.

Lo anterior pone en evidencia el valor de las buenas prácticas en la gestión de las instituciones financieras de desarrollo, para hacerlas eficientes y sustentables en el tiempo; y la contribución

de la regulación bancaria en la aplicación de normas de carácter internacional, que en el fondo son reglas basadas en esas buenas prácticas.

En las condiciones anteriores, puede concebirse que funcione un banco público en forma rentable y eficiente, como motiva la pregunta inicial del presente documento. Para ello hay indicadores que permiten medir esos atributos de la institución financiera de desarrollo. ¿Esa institución cumple un rol social? Generalmente esa función está definida en las leyes y estatutos de su constitución, que justifican su creación y le establecen las metas y objetivos a cumplir en su apoyo al desarrollo productivo nacional.

La dificultad vendrá por el lado de la medición del logro de esos objetivos y metas, aunque mucho se ha avanzado en la materia, estableciendo impactos en el crecimiento del producto interno, la utilización de mano de obra, o el volumen de exportaciones, entre otros indicadores sociales y económicos. No es menor el avance en los referentes a la inclusión social y del impacto en el clima y el medio ambiente.

La banca privada busca, al igual que la pública, la rentabilidad y el equilibrio económico de sus instituciones, aunque con un horizonte más de corto plazo y acotada a los intereses de sus accionistas y no necesariamente con visión general, aunque entendemos que sin descuidar las orientaciones y programas del País.

Hay áreas o zonas de actividad en las que la banca privada no quiere intervenir, por tratarse de proyectos de mediano plazo, en áreas geográficas alejadas o por ser operaciones de alto riesgo o elevado costo transaccional. Las instituciones financieras de desarrollo tienen allí un rol que permite cubrir necesidades de financiamiento que se requieren en esas circunstancias. De todas formas, estos aspectos muestran la necesidad de que convivan en el manejo de los recursos financieros tanto internos como externos, una banca pública con el funcionamiento de los bancos privados.

En el mundo globalizado actual, se presenta como una falsa oposición entre banca pública y banca privada. Ni aquella es tan ineficiente ni ésta es un modelo de eficiencia. Crisis financieras de magnitud han tenido como protagonistas a la banca privada y varios conglomerados de instituciones financieras privadas han terminado en manos del Estado ante la imposibilidad de los accionistas de enfrentar sus obligaciones.

Si la banca pública sigue lineamientos de acción dentro de los conceptos antes expuestos, entra en un camino de eficiencia y eficacia que le permite ser un instrumento útil al desarrollo de las políticas públicas. En ciertos productos comerciales, especialmente en el mercado minorista, la banca privada puede tener un rol más protagónico, pero ello no justifica una visión diminutoria de la banca

pública, quien en muchos aspectos se ha adherido a desarrollar el referido mercado.

Ambas instituciones, públicas y privadas, tienen ámbitos de actuación distintos, universos de clientes y tipo de financiamientos que no necesariamente coinciden. De ahí que su acción no sea igual en todos los campos, difiriendo en particular en el manejo de los riesgos y en compromiso de proyectos de largo plazo.

Sin duda, la regulación y supervisión bancarias han tenido un efecto nivelador entre ambas bancas. En general son similares los requisitos de solvencia y liquidez, las normas de gobierno corporativo y las formas de medición de los riesgos, entre otros aspectos. Hoy la banca debe verse con la misma mirada y se conceptualiza igual para todas las instituciones, por encima de las peculiaridades de cada una, contribuyendo positivamente las normas de transparencia e información públicas.

Las instituciones financieras están en una vitrina, local y en algunos casos, participan en los mercados mundiales. Están en el ojo de los sistemas financieros globalizados, analizadas por calificadores de riesgo, por instituciones financieras internacionales, por gobiernos y por privados. La transparencia hace que se demande saber en que situación se encuentra cada institución que actúa en un mercado.

Las crisis, y en alguna medida, los enfrentamientos de los años 80, que afectaron y cuestionaron la existencia de la banca pública, encontraron su punto de apoyo en un sistema de instituciones financieras de desarrollo, no rentables y manejadas sin un adecuado nivel de profesionalismo. Esta situación ha cambiado sustancialmente en años recientes, de manera favorable para esa banca de desarrollo.

La búsqueda de la rentabilidad por parte de la banca privada puede tener un efecto discriminatorio ineludible. Hay clientes o empresas que por diversas razones no pueden acceder a financiamientos, modalidades de crédito que no son operativos en dicha banca, o sectores excluidos por políticas bancarias. La banca privada ha mirado el corto plazo y en general, no participa en préstamos de mediano y largo plazo, los que tienen un mayor contenido de riesgo. Esta circunstancia ha tenido también sus modificaciones con el desarrollo de los proyectos público-privados, especialmente en inversiones de infraestructura.

La banca pública también debe buscar la rentabilidad de las operaciones de corto plazo, y lo hace, pero incluirá siempre en su cartera, préstamos de mediano y largo plazo para desarrollo productivo. En ese camino está la mayoría de las instituciones financieras de desarrollo de América Latina y el Caribe, revalorizando su rol y constituyendo un instrumento para el desarrollo económico de los países.



Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo
Paseo de la República 3211 San Isidro, Lima, Perú
Teléfono: +511-203-5320 Ext: 228
E-mail: secretariageneral@alide.org
www.alide.org

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido siempre que se indique la fuente.