



EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL DESARROLLO SECCIONAL



Banco
del Estado





FORO NACIONAL

**“EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA
EN EL DESARROLLO SECCIONAL”**

Marzo 2006

Quito - Ecuador

ELACSO - Balcasa

Foro Nacional:

“EL FINANCIAMIENTO DE LA
INVERSION PUBLICA EN
EL DESARROLLO NACIONAL”

Coordinación General

Dirección de Asistencia Técnica
Gerencia de Gestión y Asistencia Técnica
Banco del Estado

Compilación y Edición

Centro de Información y Estudios

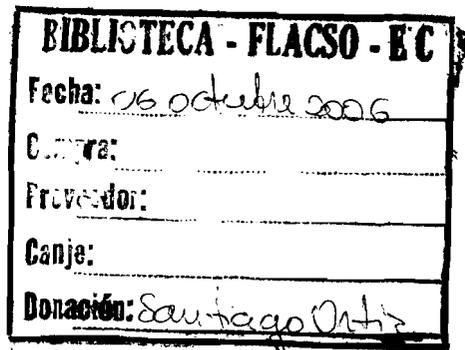
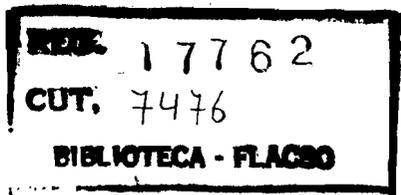
Diseño y Revisión de textos

Unidad de Difusión y Comunicación

Impresión

Creación Publicidad Impresa

Quito, marzo 8 del 2006
Hemiciclo de la FLACSO
Calle La Pradera E7-174
Ave. Diego de Almagro, Quito.





FORO NACIONAL

“EL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL DESARROLLO SECCIONAL”

8 de marzo del 2006

CONTENIDO

Agradecimiento	i
Presentación	iii
Introducción	v

PONENCIAS

“El papel de la banca pública en el Desarrollo”

Dr. Hugo Jácome

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales

FLACSO

1

“Reforma Institucional del Estado y proceso de descentralización”

Dra. Verónica Gallardo

Consejo Nacional de Modernización –CONAM-

8

“Los procesos autonómicos desde la perspectiva constitucional”

Dr. Fabián Corral, Decano de Jurisprudencia

Universidad San Francisco de Quito

13

“Institucionalidad jurídica del Banco del Estado

Dr. Antonio López Cobeña

Subgerente General del Banco del Estado

19

“El control social de la gestión pública”

Econ. Ramiro González

Prefecto, Gobierno Provincial de Pichincha

24

1. Introducción

Este documento tiene como objetivo analizar el papel de la banca pública en el desarrollo económico y social. En primer lugar, se abordará algunos aspectos que motivan o justifican el estudio de la banca pública en el desarrollo desde la perspectiva de las imperfecciones de los mercados financieros y lo que ha significado la tendencia neoliberal en el sector financiero. En segundo lugar, se hará una aproximación al debate sobre las diferentes visiones de la banca pública y su inserción en el contexto del desarrollo, parte central de este debate. En tercer lugar, se procurará orientar sobre el rol que jugaría la banca pública para contribuir al desarrollo económico y social. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones generales alrededor del tema abordado.

2. Banca pública y los mercados financieros

La carencia de información perfecta en los mercados financieros, es decir, la existencia de información asimétrica entre los agentes económicos, ocasiona problemas como el riesgo moral y la selección adversa, los mismos que incentivan a las instituciones financieras a realizar prácticas de racionamiento de crédito (Akerlof, 1970; Spence, 1973; Stiglitz y Rothschild, 1976, Stiglitz, y Weiss, 1981).

El riesgo moral se presenta cuando los agentes económicos tienen incentivos para emprender actividades de mayor riesgo. Si los bancos (prestamista) se ven limitados para identificar el verdadero riesgo que conlleva una operación de crédito, porque no poseen toda la información que posee el solicitante del crédito, los prestatarios o deudores se verán incentivados, ante un tipo de interés dado, a invertir en actividades que impliquen un mayor riesgo para cubrir los costos del financiamiento y obtener mayor rentabilidad. Este comportamiento aumenta el riesgo de impago y disminuye el rendimiento esperado del banco, por lo que, ante la limitada información que posee preferirá restringir o racionar el crédito y canalizarlo únicamente hacia los agentes económicos que el banco cree que le brindan mayor seguridad de pago.

La selección adversa se da cuando el prestamista o banco, por falta de información, no tiene la capacidad de discriminar entre buenos y malos prestatarios (solicitantes de créditos) y esto provoca que establezca un mismo tipo de interés para todos los demandantes de dinero. Ante una mayor demanda que oferta de dinero, la búsqueda del equilibrio de mercado llevaría a que el precio del dinero (tipo de interés) suba, provocando, en primer lugar, que los prestatarios adversos al riesgo, es decir, los que buscan inversiones menos rentables pero con menor riesgo de impago, se vean desalentados para demandar créditos. En segundo lugar, los prestatarios se verían incentivados a solicitar créditos que buscan inversiones con mayor rentabilidad y, por lo tanto, mayor riesgo. Esto tendría el consecuente efecto en la disminución del rendimiento esperado del banco o prestamista, lo que llevaría, ante un tipo de interés dado e información limitada, a que racione o restrinja el crédito.

El racionamiento de crédito puede darse de dos formas: la primera, cuando se restringe total o parcialmente a todos los prestatarios de un segmento determinado, la cantidad demandada de dinero; y, la segunda, cuando sólo una parte de los prestatarios de un segmento homogéneo recibe el crédito y la otra no (Keeton, 1979). La primera forma de racionamiento de crédito puede agudizarse, es decir, exclusión total de los mercados de crédito de uno o varios segmentos y actores económicos demandantes de dinero, principalmente por factores discriminatorios como étnicidad, región geográfica, género, quintil de ingresos, afinidad política, entre otros. Estos segmentos son calificados ex-ante como de alto riesgo, incapacidad de pago, poca posibilidad para generar suficientes flujos de caja futuros y falta de garantías para respaldar su demanda de crédito. Este tipo de racionamiento de crédito se conoce en la literatura como redlining (Freixas y Roche, 1997; Aalbers, 2003).

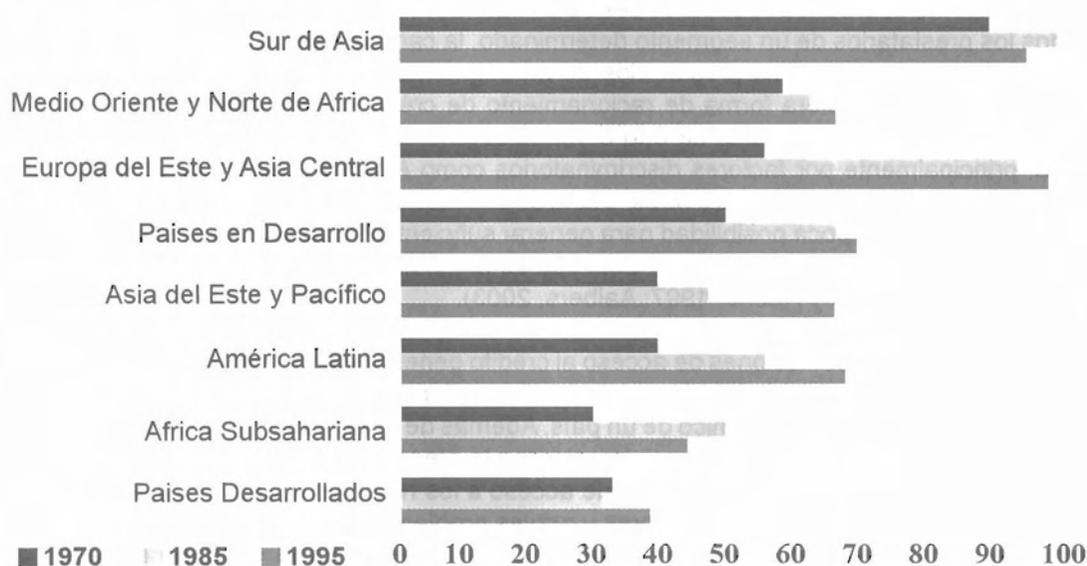
En este contexto, las restricciones de acceso al crédito generan varios problemas en la economía, como coartar el fomento de actividades de comercio, de producción y de servicios; situaciones que atentan contra el desarrollo socio-económico de un país. Además de lo indicado, se limita el desarrollo del sector financiero y esto está vinculado esencialmente con la creación de mercados financieros competitivos, que permitan contrarrestar los problemas de acceso a los recursos financieros y solventar la demanda de dinero. Finalmente, uno de los mayores y graves problemas que genera el racionamiento de crédito es la aparición de mercados financieros informales paralelos. En el caso del Ecuador, debido a la limitada respuesta del sector financiero regulado por la Superintendencia de Bancos y Seguros a las demandas de servicios financieros de los agentes económicos urbanos y rurales, se han ido creando a lo largo del tiempo sistemas financieros paralelos informales, es decir, no regulados (Jácome, 2005a, 2005b, 2004). Si bien, estas instituciones informales o no reguladas dinamizan a las economías locales,

a las actividades de determinados gremios y sectores productivos, se corre el riesgo de que se estén aplicando prácticas financieras que generan vulnerabilidad financiera para los prestatarios por los altos costos del dinero (tipo de interés) y, para los ahorristas e inversores, riesgo de pérdida o estafa de sus ahorros. Recientemente, en el país se hizo pública una red informal de captación de dinero, el sonado caso del “Notario Cabrera”, que pagaba intereses excesivos, según la información pública, alrededor del 10% mensual, por los dineros que recibía del público bajo la figura de ahorro inversión. Esta red finalmente terminó estafando a cientos de personas. Este ejemplo, alerta que los agentes informales no solamente aparecen para solventar los problemas de financiamiento, sino también de ahorro inversión cuando existen limitadas opciones para invertir recursos excedentes, es decir, en países donde los mercados de capitales (bolsas de valores) están poco desarrollados.

Por lo tanto, cuando las instituciones financieras, y concretamente los bancos privados, no cumplen con su función de asignación eficiente de recursos a través del proceso de intermediación financiera, aplican prácticas de racionamiento de crédito, y cuando no existen mercados de capitales desarrollados que contribuyan a la desintermediación financiera, el Estado, a través de la banca pública de desarrollo, debe jugar un papel fundamental en el marco de las políticas de desarrollo económico y social de un país.

Sin embargo, este último tema amerita reflexionar sobre el peso específico o la participación entre la banca pública y la privada en estos últimos cincuenta años. En la década de los 50s y 60s varios expertos en desarrollo y economistas fortalecieron la posición de que el Estado debía tener una posición importante al interior de los mercados financieros (Lewis, 1955; Gerschenkron, 1962). Tras la Segunda Guerra Mundial, gran parte del proceso de reconstrucción de Europa y de reactivación de la economía mundial estuvieron acompañados de una fuerte acción estatal, desde los dos lados del Atlántico, a través del fortalecimiento de la banca de desarrollo pública, tanto nacional como internacional. En la década de los 70s, la participación de la banca pública con relación a los activos totales de los sistemas financieros en los países desarrollados representaba alrededor del 40% y en el caso de los países en desarrollo representaba alrededor del 65% (Banco Interamericano de Desarrollo, 2005); y en los 80s y 90s, tras todas las reformas “neoliberales” que se dieron a partir del llamado “Consenso de Washington”, la banca pública de desarrollo fue perdiendo espacio con la tendencia privatizadora y reductora del Estado, de tal forma, que la participación del sector público financiero, especialmente en los países en desarrollo –entre ellos los latinoamericanos–, disminuyó considerablemente en las dos últimas décadas, como se puede apreciar en el gráfico No. 1.

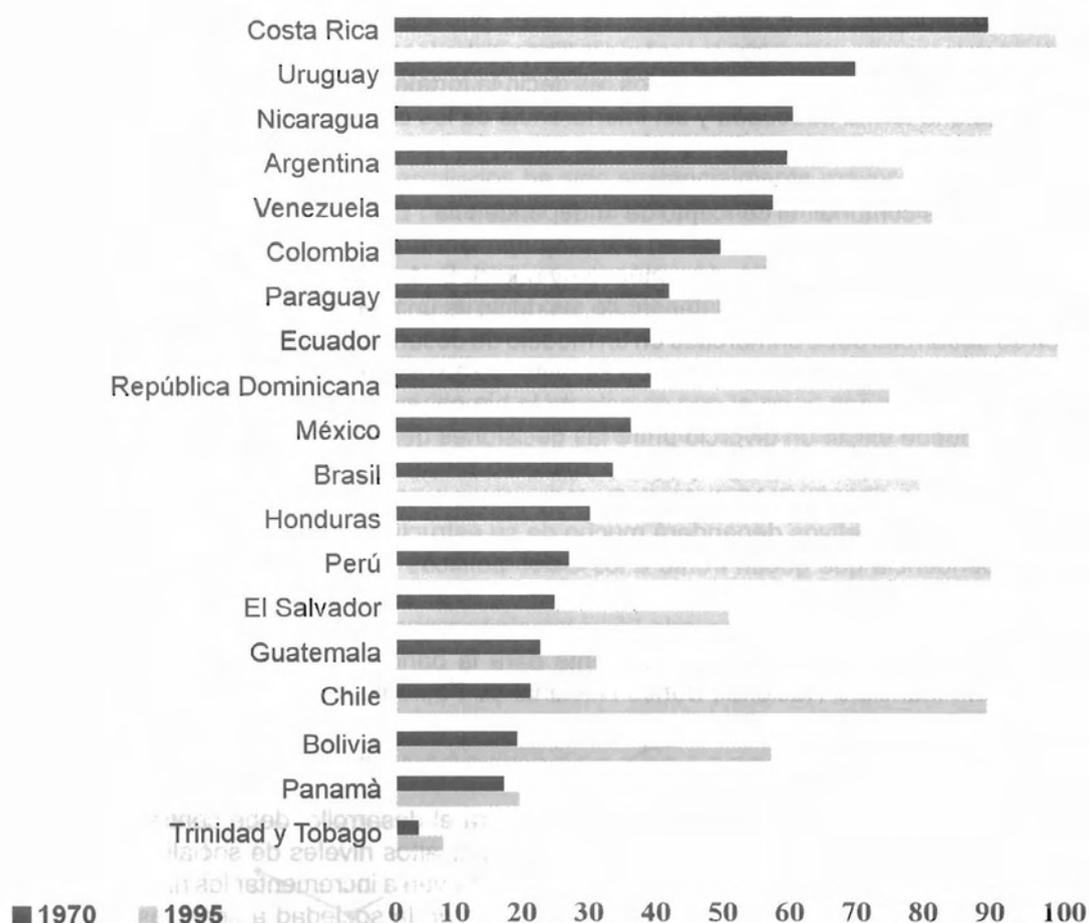
Gráfico No. 1
Proporción de bancos públicos
(porcentaje del total de activos bancarios)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2005): Informe 2005: Progreso económico y social en América Latina. Desencadenar el Crédito

Al interior de América Latina, si se compara la participación de la banca pública en la década de los 70s con la de los años 90s, se puede apreciar el impacto de las políticas neoliberales. Países como Ecuador, Chile, Perú, México, entre otros, prácticamente recortaron a más de la mitad la participación de sus bancos públicos en los sistemas financieros nacionales (ver gráfico No. 2). El desmantelamiento de la banca pública en pro de la banca privada, como se verá más adelante, tuvo un impacto negativo en uno de los principales objetivos que debe cumplir la banca, que es la asignación eficiente de recursos en la economía para impulsar el desarrollo socio-económico.

Gráfico No. 2
Proporción de bancos públicos de América Latina
(porcentaje del total de activos bancarios)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2005): Informe 2005: Progreso económico y social en América Latina. Desencadenar el Crédito

3. Banca pública y su inserción en el contexto del desarrollo

La mayor o menor participación de la banca pública en cada país ha estado vinculada a diferentes visiones y al debate sobre sus funciones en un contexto de modelo de desarrollo. El debate en general recoge cuatro tipos de enfoques; en primer lugar, el enfoque social que destaca fundamentalmente la participación de la banca pública para compensar el déficit de financiamiento en inversiones socialmente rentables. Es decir, la banca privada, por su naturaleza, no está dispuesta a invertir en sectores o en proyectos que tienen una rentabilidad social; como es obvio, canalizarán los recursos hacia proyectos de inversión financieramente rentables.

En segundo lugar, el enfoque de desarrollo plantea la participación de la banca pública en los sectores donde existe escasez de recursos. Dado que la banca privada no puede cubrir todas las demandas de crédito y de servicios financieros, el Estado procura intervenir en los sectores que tienen problemas de racionamiento de crédito generados por la banca privada, para reactivar esas economías y evitar procesos asimétricos en el desarrollo económico y social.

En tercer lugar, el enfoque político sostiene que la creación de bancos estatales no necesariamente garantiza que los recursos tengan un uso socialmente eficiente, sino más bien sirve para maximizar los objetivos personales de los gobernantes de turno. Este enfoque resalta la poca necesidad de la existencia de bancos públicos y, más bien, se inclina a que el papel del Estado para solucionar los problemas que generan los mercados imperfectos, debería ser eminentemente regulador y apoyarse con subsidios focalizados.

En cuarto lugar, el enfoque de agencia indica que la participación estatal debe buscar un equilibrio entre la eficiencia en la distribución de los recursos y la capacidad de los bancos estatales para desempeñar su mandato: independencia institucional. La banca pública para que sea una herramienta que pueda contribuir al desarrollo, debe mantener un equilibrio entre los objetivos para los cuales fue creada versus su capacidad institucional para cumplirlos, es decir, la fortaleza institucional para poder desempeñar su mandato de una forma adecuada y sin interferencia de los ciclos políticos –léase, apetencias políticas–.

Aquí no hay que confundir el concepto de "independencia". Ésta no significa crear instituciones públicas (para este caso bancos) como si fueran de compartimientos estancos en manos de burócratas o de una tecnocracia aislada de la realidad económica y social. La banca en general, sea pública o privada, es una herramienta para contribuir al desarrollo, es decir, es un medio y no un fin. En este sentido, la banca pública de desarrollo debe enmarcarse en un modelo de desarrollo que busque el bienestar de la sociedad en su conjunto y el acceso al crédito debe ser visto como un bien público. Pero el modelo de desarrollo, cualquiera que este sea, y en el que se asienta la banca, es una decisión eminentemente política, por lo tanto, no puede existir un divorcio entre las decisiones del poder político y las instituciones.

Así, la posibilidad de que las instituciones públicas, entre ellas la banca pública de desarrollo, puedan lograr su misión y objetivos dependerá mucho de su estructura interna y de gobierno, de su eficiencia, de la independencia que gocen frente a los ciclos políticos –léase, apetencias políticas o partidistas– y de tener claro el modelo de desarrollo sobre el cual se asienta (aspecto político), de tal forma, que pueda seleccionar de forma adecuada los mecanismos que va a utilizar para lograr los objetivos. En el Ecuador, esta es una asignatura pendiente para la banca pública en general: Banco del Estado, Corporación Financiera Nacional, Banco Nacional de Fomento, Banco Central del Ecuador, inclusive, el Banco del Pacífico.

4. Rol de la banca pública

El rol de la banca pública como una herramienta para el desarrollo, debe centrarse en hacer frente a los problemas de imperfección de los mercados, lograr altos niveles de socialización de los servicios financieros, buscar alternativas de inversión que contribuyan a incrementar los niveles de competitividad del país e inversiones que permitan un mayor acceso de la sociedad a servicios básicos como agua potable, alcantarillado, electricidad, entre otros, y debe estar presta para suavizar los ciclos de crédito y contribuir al desarrollo del sector financiero.

En este sentido, uno de los principales roles que tiene la banca pública es hacer frente a los problemas de racionamiento de crédito, que se generan por la asimetría de información existente en los mercados de crédito y por ineficiencia de la banca privada. Estas dificultades son sumamente marcadas en países en desarrollo como los latinoamericanos, entre ellos el Ecuador.

Cuadro No. 1
Crédito del sector privado por regiones, década de los noventa
(porcentaje del PIB)

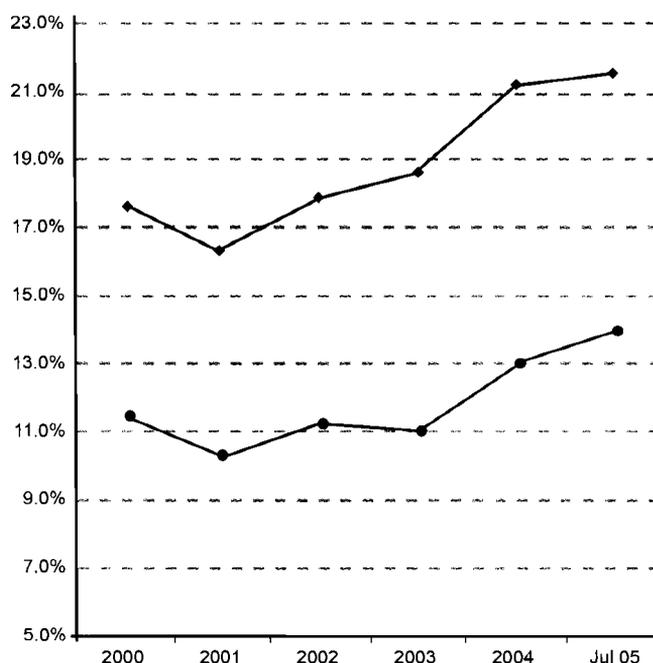
Región	Número de países	Crédito al sector privado (% del PIB)
Países Desarrollados	24	84%
Asia del Este y Pacífico	10	72%
Medio Oriente y Norte de Africa	12	43%
América Latina y El Caribe	20	28%
Europa del Este y Asia Central	18	26%
Africa Subsahariana	13	21%
Sur de Asia	6	20%

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (2005): Informe 2005: Progreso económico y social en América Latina. Desencadenar el Crédito

A lo largo de la década de los noventa, como se puede apreciar en el cuadro No. 1, el desarrollo de los sistemas financieros de los países desarrollados ha sido sustancialmente mayor que en los países en desarrollo; así, mientras que el crédito canalizado al sector privado en los países desarrollados representa el 84% del Producto Interno Bruto (PIB) de estos países, para el caso de los países en desarrollo, como los de América Latina y el Caribe, representa sólo el 28% del PIB. Esta situación demuestra los problemas de racionamiento de crédito que existen en la región.

El caso ecuatoriano es uno de los más alarmantes de América Latina, en los últimos cinco años se puede constatar como la canalización de crédito al sector privado con relación al PIB no supera el 14% (ver gráfico No. 3); problema grave de racionamiento de crédito que es contrastado empíricamente en los estudios, a nivel de hogares para las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca, (Jácome 2004) y para el caso de las microempresas a nivel nacional, en Proyecto Salto de USAID (2005).

Gráfico No. 3
Crédito al sector privado en Ecuador
(porcentaje del PIB)



Fuente: FLACSO, ILDIS (2005): Análisis de Coyuntura Económica 2005

Esta situación invita a reflexionar sobre la necesidad de un cambio en la regulación del sistema financiero ecuatoriano que rescate la principal función de la banca en general, que es la canalización eficiente de recursos a la economía. Las políticas públicas deben estar encaminadas a evitar la aparición de prestamistas informales (chulqueros) que aprovechan las ineficiencias de los mercados para dar cuenta de una explotación financiera a muchos agentes económicos. Por lo tanto, el rol de la banca pública es fundamental para hacer frente a los problemas de racionamiento de crédito y debe ser parte de una estrategia financiera integral que busque maximizar el bienestar social sobre los rendimientos financieros.

Cuando se hace referencia al desarrollo, y se habla de la misión y de los objetivos que debe tener un banco público de desarrollo, se aborda de forma obligada un enfoque de inversiones que generan o producen externalidades positivas: inversiones que son socialmente rentables y que no necesariamente son atractivas desde una óptica financiera o de rentabilidad financiera. Generalmente, este tipo de inversiones no son financiadas por los bancos privados pero sí por la banca pública de desarrollo.

Otro de los roles que debe cumplir la banca pública es socializar los servicios financieros, es decir, incorporar programas focalizados de acceso universal de crédito y al ahorro, como un derecho que tienen todos los agentes económicos para estar incluidos en el sistema financiero nacional. Cuando se habla de programas focalizados se hace referencia a identificar los sectores que están fuera de las redes financieras formales y a establecer un mecanismo o estrategia para su adecuada inserción.

Por otro lado, entre los objetivos de la banca pública está el financiar proyectos de sectores estratégicos nacionales y locales que se enmarquen en una estrategia nacional y local de competitividad. En el caso del Ecuador, que ocupa el puesto 103 entre 117 países según el índice de competitividad que publica anualmente del Foro Económico Mundial (2005), es evidente la necesidad de impulsar proyectos en el sector eléctrico, comunicaciones, transporte marino, terrestre y aéreo, en infraestructura pública como carreteras, caminos vecinales, puentes, inversiones en terminales terrestres, aéreos, puertos marítimos, en centros de acopio, silos y centros de comercio, entre otros. Para los proyectos estratégicos, la banca pública debe ser competitiva en términos de plazos e intereses y no pueden compararse con los estándares de la banca privada ya que los fines son diferentes, la banca pública busca una rentabilidad social y la banca privada una rentabilidad financiera. De igual forma, la banca pública de desarrollo debe preocuparse por el financiamiento proyectos que provean servicios básicos a la población como agua potable, alcantarillado, electricidad, entre otros.

Otro aspecto fundamental dentro del rol de la banca pública en el desarrollo es la capacidad para suavizar los ciclos económicos y, especialmente, el ciclo de crédito. Algunos estudios económicos han demostrado que en varios países el papel de la banca pública no ha respondido adecuadamente a los ciclos económicos, fundamentalmente a los ciclos de contracción o expansión del crédito. Esto implica que la banca pública debe incorporar un mecanismo que le permita actuar de forma anticíclica y evitar problemas de racionamiento de crédito o de un recalentamiento de la economía en su conjunto.

Finalmente, la banca pública debe cumplir un papel trascendental en el desarrollo del sector financiero. En el caso del Ecuador, la reducción de la participación de la banca estatal y la limitada capacidad de la banca privada para crear mercados financieros competitivos, mercados financieros profundos y con escala de alcance, invitan a repensar el rol de la banca pública como un ente de fomento de nuevos mercados de crédito y de ahorro, mercados incluyentes, tanto en número de participantes como en diversidad de características socio-económicas, mercados que favorezcan a la profundización financiera, no solamente vista desde la cantidad de dinero prestado con relación al PIB, sino vista por la diferenciación y cantidad de oferta de servicios y productos financieros adaptados para cada una de las realidades, tanto a nivel local como nacional.

Conclusiones

Las políticas neoliberales aplicadas en las últimas décadas, tras el Consenso de Washington, han dejado en Latinoamérica, y concretamente en el Ecuador, concentración en la asignación del crédito, exclusión financiera, generación de sistemas financieros informales paralelos y, sin duda, desarrollos económicos y sociales desiguales a nivel local y nacional. Todo esto refleja las limitaciones del sector financiero privado para dar respuesta a las necesidades de desarrollo a nivel macro y macroeconómico y la necesidad de retomar la intervención del Estado, con mecanismos regulatorios (regulación financiera) y con mecanismos operativos (banca pública), para equilibrar las asimetrías existentes en el desarrollo

Por otro lado, la relación entre las instituciones públicas y el nivel político debe ser estrecha y coordinada; así, la banca pública debe asentarse en el modelo de desarrollo que define la visión política y definir los mecanismos adecuados a esa visión para lograr los impactos requeridos en términos de desarrollo económico y social. La banca pública, y en general todas las instituciones del Estado, deben gozar de independencia, definida como la capacidad para lograr procesos institucionales fuertes y eficientes, sin interferencia de las apetencias políticas y personales, y una visión clara del modelo de desarrollo sobre el que se asientan, que se encuentra definido por el nivel político.

Bibliografía

- Aalbers, M. (2003): "Control institucional del redlining bancario: la exclusión financiera de áreas urbanas deprimidas". Quaderns de Política Económica. Universitat de Valencia. Vol. 5, sep-dic.
- Akerlof, G.A. (1970): "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and Market Mechanism", Quarterly Journal of Economics, vol. 84.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2005), Informe 2005: Progreso económico y social en América Latina. Desencadenar el Crédito: Cómo ampliar y estabilizar la banca. BID y Editorial El Ateneo, Buenos Aires.
- FLACSO e ILDIS (2006): "Análisis de Coyuntura Económica 2005". Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales e Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. Quito
- Freixas, X. y Rochet, J. (1997): Microeconomics of banking. MIT press.
- Foro Económico Mundial (2005): "Growth Competitiveness Index 2005". Disponible en: <http://www.weforum.org>
- Gerschenkron, A. (1962): Economic Backwardness in History Perspective: A book of essays. Harvard University Press, Cambridge.
- Jácome. H. (2005a): "La viabilidad de una política redistributiva, articulada al eje de las microfinanzas". "En Asedios a lo imposible. Propuestas económicas en construcción", Editores: Acosta Alberto y Falconí Fander, Instituto Latinoamericano de Estudios Sociales y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito.
- Jácome, H. (2005b): Alcance de las microfinanzas en las ciudades de Quito, Guayaquil y Cuenca. Boletín de Empleo, FLACSO - Banco Central del Ecuador.
- Jácome, H. (2004): Microfinanzas en la economía ecuatoriana: una alternativa para el desarrollo. FLACSO y Fondo de Solidaridad. Serie Agora.
- Keeton, W. (1979): Equilibrium credit rationing. Garland Press, Nueva York.
- Lewis, W. A. (1955): The Theory of Economic Growth. G. Allen&Unwin, Londres.
- Spence, M. (1973): "Job Market Signaling", Quarterly Journal of Economics, vol. 87.
- Stiglitz, J. y Rothschild, M. (1976): "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information", The Quarterly Journal of Economics, vol. 90.
- Stiglitz, J. y Weiss, A. (1981): "Credit Rationing in Markets with Imperfect Information", American Economic Review, vol. 71
- Microempresas y microfinanzas en Ecuador. Proyecto Salto, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), Quito.