

Banca de desarrollo

Condiciones para una gestión eficiente

Antonio Vives

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

Serie de informes técnicos
del Departamento de Desarrollo Sostenible

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por el
Banco Interamericano de Desarrollo**
Biblioteca Felipe Herrera

Vives, Antonio.

Banca de desarrollo : condiciones para una gestión eficiente / Antonio Vives.

p.cm. (Sustainable Development Department Technical papers series ; PEF-103)

“Contiene la exposición realizada en el II Seminario - Taller Internacional “Las Mejores Prácticas en Banca de Segundo Piso y el Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa”, realizado en la ciudad de San Salvador, El Salvador, del 5 al 9 de mayo del 2003”.—t.p. verso.

1. Development banks—Latin America. 2. Banks and banking—Latin America. I. Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. Private Enterprise and Financial Markets Sub-Dept. II. Title. III. Series.

332.153 V445—dc22

Antonio Vives es subgerente del Subdepartamento de Empresa Privada y Mercados Financieros, Departamento de Desarrollo Sostenible.

Este informe es una reimpresión de la publicación técnica *Banca de desarrollo. Condiciones para una gestión eficiente*, producida por el Programa ALIDE-BID-FOMIN en junio de 2004. Está basado en la exposición realizada en el II Seminario-Taller Internacional “Las mejores prácticas en banca de segundo piso y el apoyo a la micro y pequeña empresa”, realizado en San Salvador, El Salvador, del 5 al 9 de mayo de 2003.

Las opiniones expresadas son responsabilidad del autor y no representan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo

Enero de 2005

Esta publicación (Número de referencia: PEF-103) puede obtenerse dirigiéndose a:

Subdepartamento de Empresa Privada y Mercados Financieros
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano de Desarrollo
Parada W-0504
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

E-mail: antoniov@iadb.org
Fax: 202-623-1708
Web Site: <http://www.iadb.org/sds>

Prólogo

En los últimos 15 años, los sistemas financieros han sufrido una tremenda transformación. De sistemas dominados por la banca en poder del sector público, con gran cantidad de restricciones, se ha evolucionado a un sistema con significativa participación del sector privado, en particular de la banca extranjera, con mayor competencia entre instituciones financieras, con liberación de tasas de interés y la eliminación de asignaciones sectoriales de recursos, entre otros. No obstante, el sistema financiero de gran número de países de América Latina todavía continúa siendo relativamente incompleto y con poca profundidad. Las reformas deben continuar.

Dentro de este marco, el papel de la banca de desarrollo doméstica también se ha transformado, siendo, en muchos casos, partícipe de esta transformación del sistema financiero. El proceso mismo de evolución del sistema financiero hace que la banca de desarrollo deba cumplir un importante papel, al llenar los vacíos que la banca privada no puede o no quiere llenar. Este proceso de transformación de la banca de desarrollo se debe aprovechar para impulsar el mejoramiento del impacto que esa banca de desarrollo tiene sobre el desarrollo económico y social del país.

Este breve ensayo describe las características que debe tener el entorno macro y macroeconómico en el que se desenvuelve la banca de desarrollo para mejorar su efectividad y eficiencia. Para que se pueda comprender mejor la propuesta, el ensayo describe previamente los diferentes papeles que le corresponden a la banca pública y la privada, precedido de una discusión sobre la evolución reciente del sistema financiero de América Latina.

Esperamos que este breve ensayo pueda contribuir a enfocar las políticas públicas sobre la banca doméstica de desarrollo y las intervenciones que la banca multilateral de desarrollo hace en apoyo a su modernización.

Carlos M. Jarque
Gerente
Departamento de Desarrollo Sostenible

Índice

Introducción	1
Sistema financiero de América Latina	2
Banca pública vs. banca privada	9
Papel de la banca de desarrollo	14
Comentarios finales	19

Introducción

Para nosotros, en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un gran placer venir a compartir con ustedes en este seminario-taller, ya que le damos mucha importancia a la difusión de experiencias.

Si bien se puede lograr un gran impacto a través de las operaciones de préstamo, también se puede lograr similar efecto, y a veces hasta mayor, a través del personal capacitado que toma decisiones correctas. De allí la importancia de estos seminarios o intercambios de opinión, en los cuales se pueden adquirir experiencias de las demás personas que nos acompañan y pueden influenciar en el quehacer dentro de sus respectivas instituciones. Eso es, muchas veces, mucho más importante que el dinero que podamos aportar.

Una propaganda de una empresa internacional de consultoría, que es oportuno recordar, dice que “lo importante no es el número de ideas que tienes sino cuántas implementas”. Buenas ideas las tienen muchas personas, lo importantes es su implementación o, como se dice en buen inglés, “*the devil is in the details*”. De esta conferencia saldrán ideas, pero lo importante será su implementación.

Con relación al título del Seminario, quiero resaltar que no se puede hablar de las *mejores* prácticas en banca de segundo piso. Lo de “mejores” es un concepto muy difícil de probar. A lo sumo podemos hablar de buenas prácticas y aún eso es relativo y depende del contexto en que se desenvuelven esas prácticas.

Para llegar a esas buenas prácticas, primero haremos una breve reseña de la evolución reciente del sistema financiero ya que esa experiencia ha tenido un gran impacto en lo que es, o lo que debe ser, la banca de desarrollo. De hecho ha sido el entorno del sistema financiero el que ha ejercido presión sobre la banca de desarrollo para que se modernice o se ponga al día, para su “*aggiornamento*”.

Asimismo, comentaremos sobre la diferencia en los incentivos que tiene la banca pública versus la banca privada, para que saquen sus propias conclusiones de cómo se debería organizar el sistema financiero en los diferentes países. También nos referiremos al papel que debe cumplir la banca de desarrollo, si es que en las primeras dos partes concluimos que la banca de desarrollo tiene un papel, lo cual, está demás decir, es así. Por último, haremos unos comentarios de cierre.

Sistema financiero de América Latina

EVOLUCIÓN RECIENTE

Sobre la evolución del sistema financiero, mucho de lo que les voy a decir no es nuevo. Hubo una llamada primera generación de reformas, que constituyó un gran esfuerzo de finales de los años 80 y principios de los 90, y que respondió a estímulos provenientes de diferentes frentes. Era la época de la influencia de gobiernos conservadores como el gobierno de Estados Unidos del Presidente Reagan, que promovía este tipo de políticas en América Latina, y el del Reino Unido en el período de la señora Thatcher, que promovía una mayor participación del sector privado en la actividad económica.

Se popularizó el llamado Consenso de Washington, que muy pocos conocen de verdad, pero del que muchos hablan, que no era sino el intento de un investigador de resumir las condiciones para alcanzar la estabilidad económica. No era necesariamente una prescripción de política. Sin embargo, muchos lo tomaron como que si fuera la receta y ahora hay un gran número de artículos que hablan del fracaso del Consenso de Washington, como si hubiera sido un consenso entre poderosos organismos internacionales y gobiernos en la capital norteamericana.

Lo que sucede es que el Consenso de Washington no se implementó como tal. De hecho, esa serie de diez postulados, resultaron ser diez ideas. Pero, como les decía, la clave no está en cuántas ideas se tienen sino cuantas se implementan.

Lamentablemente en América Latina se tomaron algunas ideas y no otras, y algunas a medias. Las que se trataron de implementar lo hicieron en un ambiente no totalmente propicio. Quisimos correr muy rápido sin darnos cuenta de que había un entorno alrededor de toda esa serie de reformas del sistema financiero y del sistema económico que requerían atención. Léase todo el

sistema social e institucional, que se había ignorado. Supusimos que “la mano invisible” lo iba a resolver todo.

Muchas cosas resuelve el mercado pero, por la discusión que vamos a tener, vamos a percibir que hay muchas cosas en que el mercado no existe y cosas que el mercado, aun existiendo, no puede atender y que requieren de cierto tipo de intervención del Estado, que debe ser inteligente y no una intervención destructora.

¿Qué sucedió con el sistema financiero? En América Latina durante esos años aumentó la participación privada sobre los activos de la banca y, en general, del sistema financiero. En particular, en la gran mayoría de los países ese cambio se produjo a través de la internacionalización de la banca y de la participación de la banca extranjera en la posesión de los activos del sistema.

Hubo otros eventos que tuvieron mucha más importancia y que fueron mucho más difíciles de lograr, como la liberalización de las tasas de interés. Eso ocurrió en diversos países que tenían tasas de interés relativamente fijas o relativamente acotadas bajo una premisa totalmente equivocada. Se actuaba a partir del supuesto de que si se dejan congeladas las tasas de interés, digamos en el 12%, es mucho mejor para la industria porque tendrá acceso a crédito en condiciones razonables. Esto es una falacia. No es mejor para la industria dejar una tasa congelada por debajo de lo que sería una tasa de mercado, porque lo que sucederá es que, si el banco cobra esa tasa para mantener su solvencia y rentabilidad, no podrá pagar más de 14% ó 15%, dependiendo de cuáles sean los costos del margen de intermediación. Si el público en general observa que ese sistema financiero no le paga por su dinero lo que él considera que es su costo de oportunidad, va a hacer lo que hizo: llevar su dinero donde le produzca el máximo rendimiento.

to conmensurado con el riesgo, lo sacará del sistema financiero y, muchas veces, del país. La idea de “forzar” que el sistema financiero le preste al sistema productivo y comercial a tasas inferiores a las que resultarían si fueran libres conduce a una contracción del sistema. Si a esto le añadimos que en muchos casos el gobierno se convierte en el principal usuario de los fondos del sistema financiero para cubrir su déficit fiscal, compitiendo con la industria y el comercio, es natural observar que la banca prefiere prestarle al gobierno que tiene menos riesgo y menor costo de transacción. Entonces, es equivocada la idea de que el dinero va a ser más barato y va a haber más intermediación financiera.

Sin embargo, esta liberalización de las tasas de interés debe hacerse en un contexto integral. Obviamente que si hay pocos bancos, que tienen un oligopolio, la tasa de interés puede mantenerse alta. Empero, si al mismo tiempo introducimos competencia en el sistema financiero, por ejemplo de bancos con mayor tecnología, como sucedió en algunos casos de América Latina, y de algunos bancos provenientes de otros países, la competencia puede tener una presión hacia la baja de las tasas de interés. Adicionalmente, debe actuarse sobre la estabilidad macroeconómica ya que si el estado continúa ejerciendo presión sobre los recursos del sistema, difícilmente habrá intermediación hacia el sector privado y el sistema financiero se convierte en un intermediario de fondos de los ahorristas para financiar el déficit público, con poca contribución al desarrollo económico.

Las reformas deben ser integrales. Lo que no debemos hacer—y es el error que hemos venido cometiendo continuamente—es cambiar una sola cosa y dejar el resto igual. Cuando uno cambia una cosa, está alterando el equilibrio. Se debe hacer la reforma de tal manera que se restablezca un equilibrio completo, una situación superior a la anterior.

Adicionalmente hubo una reducción de las inversiones forzosas. Hagamos referencia a aquel modelo equivocado que para prestarle a sectores no cubiertos, por ejemplo el sector agrícola, lo que hay que hacer es forzar a la banca a que

destine un porcentaje de su cartera a ese sector. ¿Cuál va a ser la reacción de la banca?

Basado en experiencias anteriores, la banca pensará, naturalmente, que si los préstamos son obligatorios, es muy poco probable que sean rentables y que la morosidad será muy alta. La reacción natural será tratar de cobrar en los demás préstamos lo suficiente como para compensar las pérdidas de esta parte de la cartera o de bajar las tasas pasivas, pagando menos a los ahorristas. Cuando se introducen esa serie de elementos forzados, la consecuencia es una asignación errónea del crédito a través del sistema. Si se quiere fomentar, por ejemplo, el sector agrícola lo que hay que hacer es procurar que ese sector sea rentable, permitirle el acceso a la tecnología adecuada, darle asistencia técnica y el apoyo no financiero para que se desarrolle y sea digno sujeto de crédito y de allí que acceda al sistema financiero. Es un craso error darle subsidios a través de la tasa de interés, que distorsiona toda la asignación del crédito. Terminan pagándolo los ahorristas y/o la pequeña y mediana empresa.

También existe la tentación de distorsionar la intermediación financiera mediante impuestos a las transacciones. Lamentablemente es sencillo y tentador ponerle impuestos a esas transacciones. Sin embargo, se pueden imaginar lo que pasa cuando se ponen impuestos a las transacciones financieras. Salvo que el impuesto sea muy pequeño, lo natural es que se traten de evitar las transacciones financieras registradas y empieza a operar una economía del efectivo, una economía al margen del sistema financiero. Ello fuerza a una desintermediación, con la consecuente contracción del crédito y de los costos de transacción al tenerse que amortizar los costos fijos de la banca a través de menos operaciones. Lo que hay que promover es la intermediación financiera para que el sistema financiero tenga un mayor volumen de activos y transacciones para mejorar su eficiencia.

Otra distorsión a la intermediación financiera es el encaje legal. Muchas veces el Estado se financia a través del encaje legal del Banco Central. A medida que se fuerza al sistema financiero a tener activos no remunerados o de baja remune-

ración, a través del encaje legal, se está presionando al sistema a aumentar su margen de intermediación. De nuevo, alguien paga por eso. No les quede la menor duda que el pago lo hacen los ahorristas, a través de menores tasas pasivas, o la industria y el comercio a través de mayores tasas activas. Obviamente que contribuye a una asignación menos eficiente de los recursos.

La supervisión y la regulación bancaria salieron fortalecidas en la gran mayoría de países. Al hacer la liberalización del sistema, se permitió la introducción de bancos extranjeros, se liberaron las tasas de interés, se redujeron las inversiones forzosas, los impuestos, etc., lo cual conllevó a una mayor actividad en el sistema financiero que requiere una mayor supervisión de ese sistema, porque están permitidas más actividades que antes. Todo ello requiere tener una supervisión más adecuada de ese sistema financiero.

Adicionalmente, la presencia de bancos extranjeros que están sujetos a la supervisión de sus países de origen introduce una supervisión a distancia, importada, de organismos con mayor experiencia y a veces reglas más estrictas.

Simultáneamente, y lo que ha distinguido a unos países de otros, se han desarrollado los inversionistas institucionales, como los fondos de pensiones y fondos de inversión. Esto ha sido muy importante debido a que han proporcionado recursos al sistema financiero, permitiendo mayor intermediación. Véase el caso de Chile, véase la cantidad de recursos que está captando diariamente el sistema de pensiones de México, véase el desarrollo de los fondos mutuales en Brasil. El desarrollo de esos inversionistas institucionales ha sido sumamente efectivo para la expansión del sistema financiero y, lo que es más importante, para proporcionar recursos de largo plazo. Ello ha permitido mejorar el perfil de vencimientos del sistema financiero y expandir sus operaciones activas y participar en proyectos de inversión. Para el desarrollo del sistema financiero son cruciales los inversionistas institucionales, que pueden invertir los recursos captados en un período más largo.

SITUACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO EN AMÉRICA LATINA

El sistema financiero es clave para el desarrollo. Existe una amplia evidencia de la relación entre el tamaño, la estabilidad y la diversidad del sistema financiero con el crecimiento y desarrollo económico. A medida que el sistema financiero sea de mayor tamaño, más estable y más diverso (que tenga instrumentos que den diversidad de combinaciones de riesgo/rendimiento y que cubran el espectro de vencimientos/plazos), es mayor la posibilidad de crecimiento y desarrollo económico y viceversa.

Afortunadamente esto es un círculo virtuoso. En la medida que va habiendo mayor crecimiento y más desarrollo económico, el sistema financiero aumenta de tamaño, se vuelve más estable y tiende a hacerse más diverso. De tal manera que podríamos entrar en un círculo virtuoso cuando logramos este tipo de efectos de tamaño, de diversidad y estabilidad. Adicionalmente, un sistema financiero desarrollado contribuye a la asignación eficiente de recursos.

América Latina, lamentablemente, adolece de deficiencias en los tres frentes: en tamaño, en estabilidad y en diversidad, aunque, obviamente, con diferente grado de intensidad en los diferentes países.

En el Cuadro 1 pueden ver, por ejemplo en la primera fila, que el crédito bancario del sector privado como porcentaje del producto interno bruto en los países de América Latina es solamente del 24%. La única región que está peor que América Latina en este indicador es el África Subsahariana. Todas las demás regiones—el Caribe, los países desarrollados y el Sud-Este Asiático—tienen mayor profundidad del sistema. Los costos de intermediación promedio también son uno de los mayores del sistema. En términos del tamaño de las bolsas de valores o del mercado de valores, sólo está por encima del África Subsahariana y las economías en transición. Todo esto, sin entrar en mucho detalle, muestra que los sistemas financieros de América Latina son uno de los sistemas menos desarrollados del mundo.

Cuadro 1. Mercados financieros en países subdesarrollados (en %)

Indicadores	América Latina	Caribe	Países desarrollados	Medio Oriente y África del Norte	Sud-Este Asiático	África Subsahariana	Economías en transición
Crédito bancario al sector privado como % del PIB	24,20	43,20	75,90	41,00	44,30	14,40	26,40
Costos de intermediación	5,90	4,70	2,60	2,30	2,60	5,50	5,60
Margen de interés neto	5,80	4,50	2,50	2,70	3,10	5,70	5,40
Capitalización del mercado de valores como porcentaje del PIB	17,20	29,00	65,90	36,00	81,60	16,30	14,30
Valor negociado del mercado de valores como porcentaje del PIB	3,81	2,67	42,18	12,70	46,00	1,66	25,90

Fuente: *The Latin American Competitiveness Report, 2001-2002*. World Economic Forum and Harvard Center for International Development.

En algunos de nuestros países hay numerosos bancos de un tamaño reducido, que, obviamente, resulta contraproducente para la intermediación financiera. En la década de los noventa, hubo una gran consolidación del sistema financiero, en la medida que hubo una drástica reducción del número de bancos, provocando, en cierta medida, economías de escala al sistema financiero. Sin embargo, hay muchas diferencias entre los diferentes países y se puede observar en el Cuadro 2 que hay algunos países como Chile, donde el sistema financiero está bastante más desarrollado que el resto. En Chile, el crédito privado como porcentaje del producto interno bruto, es casi del 50%. En Honduras la relación es del 20%. Para sorpresa de muchos, Argentina es el sistema financiero menos desarrollado, según datos anteriores al colapso de su sistema financiero. Este sistema nunca ha sido muy profundo por las continuas crisis y las hiperinflaciones que ha sufrido. No hay nada peor para contraer al sistema financiero que la inflación y la inestabilidad económica.

El Cuadro 3 también es muy ilustrativo. La línea de la izquierda es un índice de la liberalización

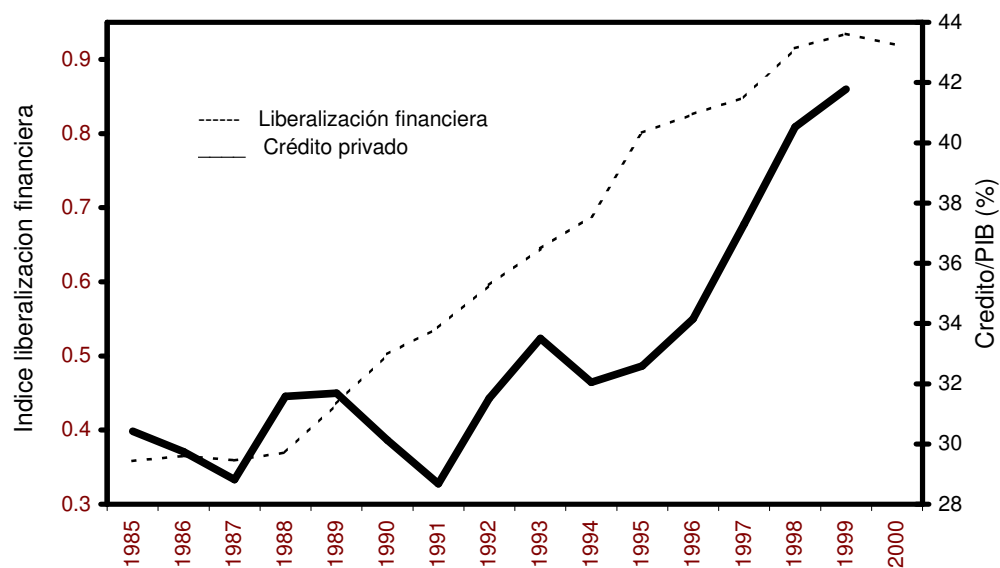
del sistema financiero, calculado en función de la inexistencia de límites a la tasa de interés, del nivel de los encajes legales y de la ausencia de inversiones forzosas. La línea de la derecha es el tamaño del sistema financiero, medida como el crédito privado al sistema financiero. Se puede observar que a medida que transcurre el tiempo y se fue liberalizando el sistema financiero (véase la línea y escala de la izquierda), creció significativamente el crédito al sector privado (línea y escala de la derecha). Se puede argumentar cuál es la causa y cuál el efecto, lo que es una cuestión difícil de dilucidar cuando se hace análisis estadístico. No obstante, hemos podido observar algo que podría ser concluyente: a medida que se ha liberalizado el sistema financiero ha habido mayores volúmenes de recursos en el sistema financiero. Ello quiere decir que hay mayor volumen de dinero prestable, que hay mayor volumen de dinero para la pequeña y mediana empresa, para la gran industria, para el comercio, en otras palabras, para la actividad económica, para la creación del empleo, para la reducción de la pobreza.

Cuadro 2. Diferencias entre los mercados financieros (en %)

Indicadores	Argentina	Brasil	México	Chile	Honduras	Bolivia	Paraguay
Crédito bancario al sector privado como % del PIB	17,10	26,00	24,20	48,30	20,00	43,20	19,20
Costos de intermediación	8,10	9,80	4,90	3,10	4,20	4,80	6,60
Margen de interés neto	5,60	11,50	4,70	4,10	7,00	4,10	6,70
Capitalización del mercado de valores como porcentaje del PIB	14,00	24,70	38,10	99,80	4,90	1,70	2,00
Valor negociado del mercado de valores como porcentaje del PIB	3,80	17,00	14,70	11,10	2,00	0,01	0,17

Fuente: *The Latin American Competitiveness Report, 2001-2002*. World Economic Forum and Harvard Center for International Development.

Cuadro 3. Liberalización financiera y crédito privado



Fuente: Banco Mundial (2000) para datos sobre crédito/PIB y Tabla 5.1 para datos sobre liberalización financiera

Hay diferentes maneras de reducir la pobreza. Una de ellas es darle dinero al pobre, como proponen algunos gobiernos. La otra, que es la que algunos de nosotros proponemos, es a través del desarrollo económico, de la creación de oportunidades de empleo. Con esas oportunidades de empleo, con ese desarrollo económico, el gobierno recibe impuestos con los cuales puede proporcionar educación y salud a las poblaciones pobres, pero lo más importante es que esa población pobre tenga acceso al empleo. En la medida que no tenga acceso al empleo, es muy difícil salir de la pobreza, es preferible enseñarles a pescar que darle un pescado. En este caso se trata de darle una oportunidad de empleo.

Otro problema que hemos tenido en América Latina son las crisis de crédito. En el Cuadro 4 se observa que América Latina es la región con la mayor frecuencia de crisis de crédito. Sólo los

países transición tenían mas crisis que América Latina. Pero en los últimos años (Polonia, Hungría, Bulgaria, otros) dejaron de ser “en transición” y ahora tendrían mejores estadísticas.

Por crisis de crédito queremos decir la situación en la cual el crédito se contrae, cuando lo que repaga el sector privado a la banca es superior a lo que lo que la banca le presta, o sea cuando el sector privado es financista neto de la banca. Sobre un período de 10 años, en el 45% de los meses el sector privado financia la banca y no la banca al sector privado. Si bien el sistema financiero en América Latina ha evolucionado favorablemente en los últimos 10 a 15 años, todavía está en condiciones relativamente precarias.

La conclusión de esta primera parte es que el desarrollo del sistema financiero es crítico para la actividad económica, para el desarrollo eco-

Cuadro 4



nómico y para la resolución de los problemas sociales de América Latina. Hay todavía algunos que creen que la relación es al revés, asignando artificialmente los recursos del sistema financiero para de esa manera hacer desarrollo dirigido.

Ante esta situación es pertinente la pregunta: ¿bajo estas condiciones hay un papel para la banca de desarrollo? Antes de responder a esta pregunta debemos analizar la propiedad de la banca.

Banca pública vs. banca privada

La propiedad pública de la banca suele tener muchos adeptos. Suponen que en una economía en cierta forma controlada se puede dirigir al crédito a los sectores con mayor contribución al desarrollo. Se piensa que si el poder de asignación de los activos del sistema financiero está en manos del gobierno, del sector público, éste puede decidir promover sectores, por ejemplo, la industria siderúrgica, a la industria metalmecánica, a la industria de astilleros, incluso a la industria aeronáutica y que de esa manera va a estimular mejor el desarrollo económico.

También consideran que debe estar en manos del gobierno para poder controlar el costo del crédito, proporcionándolo a un menor costo, porque al Estado le cuesta menos que al sector privado la captación de recursos. Se piensa que de esa manera se puede otorgar más crédito, ya que si el sector privado no quiere otorgar crédito, el gobierno sí lo va a hacer y puede atender a los sectores que están desatendidos. Adicionalmente, otros creen que cuando los activos del sistema financiero están en poder del sector público, se reduce la probabilidad de que haya una crisis, que el sector público no va a “actuar en contra de los intereses nacionales”. Detrás de estas creencias hay una serie de supuestos.

El primer supuesto es que el sector público tiene mejor información que el sector privado para tomar decisiones. El segundo supuesto es que el sector público tiene los incentivos adecuados para tomar decisiones y manejar el crédito. Y el tercer supuesto es que el sector público sabe lo que el país necesita. Y aquí hay que distinguir entre país y gobierno. El gobierno, vale decir, los gobernantes de turno, pueden tener una serie de incentivos completamente diferentes a lo que pueda tener la población en general.

Hay tres supuestos muy importantes que pretenden justificar la propiedad de la banca en manos del sector público en vez de la banca privada: que el sector público tiene mejor información, que tiene los incentivos adecuados para manejar

el crédito y que sabe lo que el país necesita. Hay que analizar estos supuestos con detenimiento.

¿Cuáles son los incentivos? Los incentivos de los funcionarios públicos no suelen coincidir con los del país, ni su información es la más adecuada. ¿Qué incentivos tiene una banca pública, una banca de gobierno para canalizar el crédito y otorgarlo? ¿Tiene como incentivo la mejora del sistema financiero? ¿Tiene como incentivo que haya mayor cantidad de recursos al sistema productivo? ¿Tiene como incentivo que se ejecuten proyectos factibles o políticamente convenientes?

También puede que en algún momento tenga como incentivo una colocación masiva de recursos, independientemente de a dónde van, con el objetivo de poder perpetuarse en el cargo.

Difícil escuchar una sola respuesta. Cada quien que piense su respuesta y esa respuesta puede ser diferente dentro del ciclo electoral del país. Pueden ustedes sacar sus conclusiones sobre si los funcionarios de un banco de gobierno tienen los incentivos adecuados para tomar decisiones que contribuyan al desarrollo económico y social del país. Si el gobierno tiene los incentivos adecuados para otorgar el crédito o si no va a preferir asignar recursos a regiones o sectores que le paguen los mayores dividendos políticos. Con esto no estamos afirmando que el sector privado sí los tenga. Eso lo discutiremos también.

Sin entrar en detalles, empíricamente se ha demostrado que la propiedad pública de los activos financieros conlleva a un menor desarrollo del sistema, un menor crecimiento y menor productividad del sistema financiero. Conlleva a mayores márgenes de intermediación en el sistema financiero, con mercados de capitales relativamente más pequeños, con menor competencia y, por paradójico que les parezca, con menor estabilidad en el sistema. Para ello basta con analizar la historia.

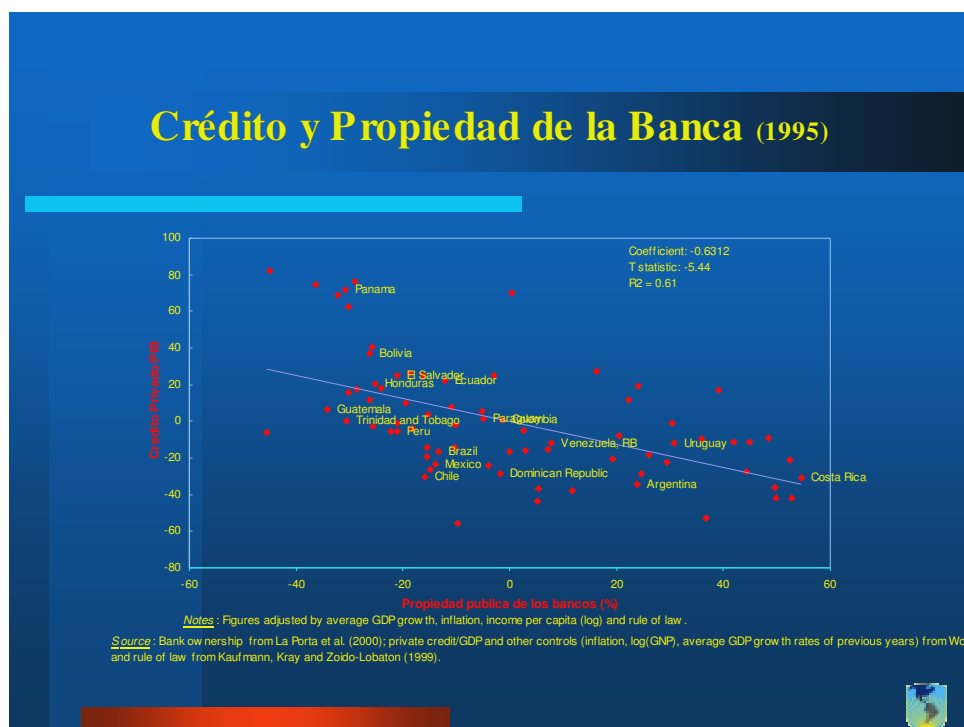
El BID publicó un libro, como resultado de una conferencia donde se discutieron las experiencias del crédito dirigido por el sector público, comparando las experiencias de Asia y de América Latina, en el cual llegamos a la conclusión que prácticamente no había ningún país que manejará esa banca pública, a favor de los intereses del país, a largo plazo¹.

En el Cuadro 5 se observa la relación entre la propiedad de los activos y el crédito otorgado por la banca. Están representados la gran mayoría de países de América Latina. En el eje línea horizontal se incluye la propiedad de los activos del sistema en manos del Estado y, en el vertical, el crédito privado como porcentaje del producto interno bruto. En los países con tendencia a tener mayor volumen de activos en manos del poder público, se da menor cantidad de crédito para el

sector privado como porcentaje del PIB. En otras palabras, y de una manera relativamente simplista, este cuadro muestra que a medida que aumenta la propiedad pública de los activos del sistema financiero disminuye la cantidad de activos del sistema financiero que están a disposición del sector privado.

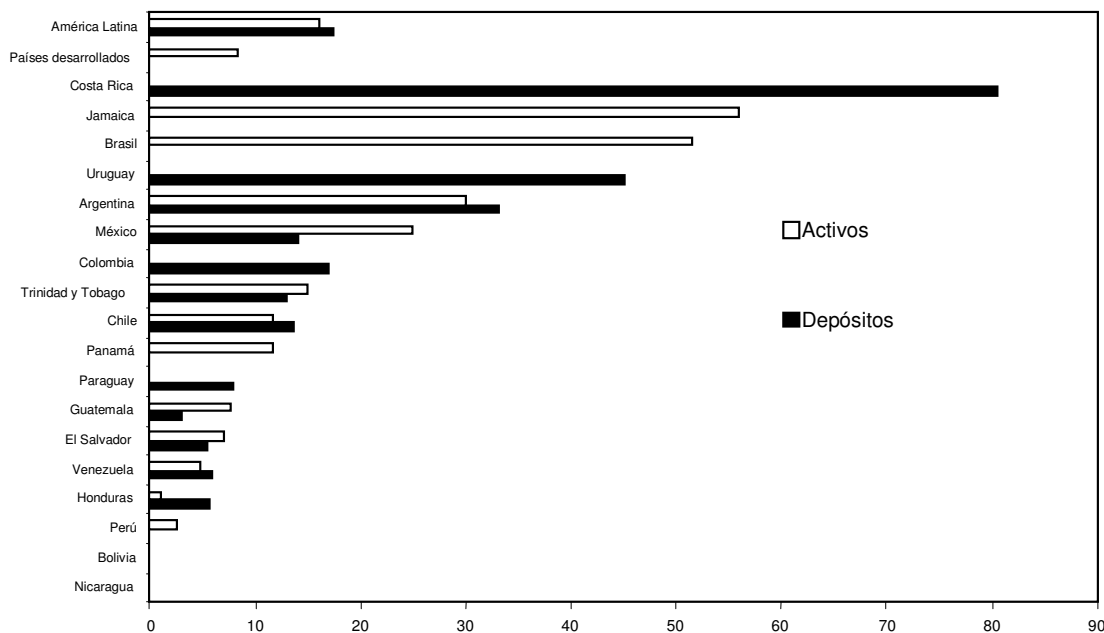
En el Cuadro 6, se aprecia la propiedad de los activos en manos del sector público. Costa Rica es el país de América Latina que posee mayor volumen del crédito en manos del sector público, con más del 80%; el siguiente es Jamaica. Los países que están más abajo son los que tuvieron una gran transferencia reciente de recursos del sector público al sector privado: son los casos de Argentina, México, Perú y Venezuela.

Cuadro 5



¹ Staking, K., ed. 1997. *Policy-Based Finance and Market Alternatives*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cuadro 6. Banca pública (porcentaje)



Fuente: Depósitos: *IDB Survey of Banking Superintendencies, Ministries of Finance and Central Banks* (2000). Activos: Barth, Caprio y Levine, 2001a.

Veamos qué es lo que pasa con la banca privada. La banca privada tiende a ser mejor manejada, a través de la competencia. Se estimula la eficiencia del sistema, se tiende a reducir los márgenes de intermediación, se asignan los recursos a aquellas instituciones que muestran más seguridad en la devolución del dinero, o sea tienen una asignación eficiente de recursos. En general, en América Latina se ha mostrado que a mayor intermediación de la banca privada, hubo mayor crecimiento en el sistema. Sin embargo, vale la pena preguntarse si esto es, en efecto, desarrollo económico, porque puede que si bien son situaciones deseables pueden no ser suficientes para afectar ese desarrollo. La pregunta que hay que responder es quiénes se benefician de ello: ¿los dueños del banco, la población en general o ambos? No vaya a ser que estemos alentando el cambio de un sistema en el cual se benefician los políticos por otro en que se benefician los capitalistas.

Algunos podrán aducir que hay fallas del mercado porque observan que la banca privada, en defensa de sus intereses, no le presta a la microempresa, no le presta al sector rural, sólo

presta a las grandes empresas y al Estado. Hay un dicho tradicional que los banqueros sólo le prestan a los que no lo necesitan. Puede ser que haya fallas del mercado, de hecho las hay. No hay ningún país del mundo que no tenga fallas de mercado y los países de América Latina las tienen más todavía. ¿Qué queremos decir con fallas del mercado? Nos referimos a la gran cantidad de situaciones donde el mercado, dejado a su libre funcionamiento, no resuelve el problema para el cual fue creado, o casos más extremos donde el mercado no existe.

El desarrollo de ciencia y tecnología es un tema que la banca privada considera de elevado riesgo, como lo es el caso de la microempresa. También lo es la agricultura como consecuencia de una serie de riesgos, que no son mitigables en los mercados en vías de desarrollo. En algunos países sí hay mitigantes y se pueden comprar futuros de clima, por ejemplo, comprando un contrato con una empresa de seguros institución, por el cual, si la temperatura sube por encima de los 35 grados centígrados por más de 7 días consecutivos, el afectado recibe una cierta cantidad para compensar por el daño potencial de su

cosecha o viceversa cuando hace mucho frío. Los mercados de América Latina no son lo suficientemente desarrollados para tener estos productos financieros, lo que impide mitigar riesgos y, por ende, reduce la intermediación financiera.

La primera reacción ante esta falla de mercado es pedir que el gobierno intervenga. No obstante, antes hay que averiguar si es que el microempresario o el pequeño/mediano empresario no tienen crédito porque no tienen proyectos bancables o porque no saben administrar la empresa o porque no tienen producto que vender o si no tienen crédito porque—aún a pesar de tener buena gerencia, a pesar de tener buen proyecto, un buen producto, mercados para su producto—la banca privada no le presta y decide comprar bonos del gobierno porque es más fácil ganar—por decir, el 8% en dólares garantizado—que correr los riesgos de prestarle a clientes privados.

En muchos países el gobierno es el principal culpable de las fallas del mercado. ¿Por qué? El gobierno puede emitir bonos con muy poco riesgo (el gobierno siempre puede imprimir dinero), puede exigir depositar recursos de la banca en el Banco Central. La reacción más natural de la banca privada es maximizar el rendimiento, minimizando el riesgo. En muchos países el gobierno ha estimulado la desintermediación financiera y le ha enseñado a la banca privada a dejar de ser banqueros, a no hacer desarrollo económico. Hay que tener mucho cuidado con sustituir las fallas del mercado con fallas del gobierno. El dinero público no se debe emplear en atacar el síntoma sino en atacar la enfermedad; o sea, el gobierno no debe usar el dinero para darle recursos, por ejemplo, a un sector rural ineficiente e improductivo, debe usarlo para que ese sector rural sea eficiente y productivo.

Antes de concluir quién tiene los incentivos correctos para manejar al intermediación financiera, hace falta responder una serie de preguntas. ¿A quién responde la banca privada? Le responde a sus accionistas. ¿Si la situación económica de un país se deteriora y el banco privado se retira del negocio, los podemos acusar? La primera reacción es acusarlos de irresponsables,

pero si usted fuera accionista y su fondo de pensiones estuviera invertido en ese banco, ¿qué diría usted? ¿Dejaría que perdieran su pensión? No se trata de defender a la banca privada ante decisiones irresponsables, se trata de ver cuáles son sus incentivos para poder alinearlos con los del desarrollo.

La banca privada le responde a los accionistas y a las reglas de juego. Alguna banca privada es mas iluminada y un poco más consciente de sus responsabilidades ante la sociedad y no sólo ante sus accionistas. Tiene responsabilidad social. Algunos poseen una visión de largo plazo y están dispuestos a tolerar una mala situación si la consideran circunstancial.

¿Cuáles son los incentivos de la banca privada? Ganar dinero, pura y sencillamente. La banca privada responde a los accionistas y los incentivos son ganar dinero. ¿Será que eso conduce a una mayor intermediación financiera como la que queríamos? Muy poco probable. Contribuye a una intermediación financiera selectiva, a una intermediación financiera, podríamos decir, egoísta. En muchos países hay muy poca intermediación financiera porque tienen mejores oportunidades de ganar dinero que haciendo intermediación financiera con el desarrollo económico.

Imaginémonos un caso hipotético extremo que no existe: todos nosotros colocamos nuestros ahorros en el único banco, el cual los coloca en bonos del gobierno en dólares al 8%; y el gobierno usa ese dinero para financiar sus gastos corrientes². ¿Qué desarrollo hay? ¿Cómo puede tener crecimiento la economía? La actividad productiva tiene dificultades en acceder a financiamiento y el Estado gasta mucho en sueldos y salarios como para invertir en actividad productiva.

Con este comentario podemos concluir que es muy posible que la banca privada tampoco tenga los incentivos adecuados para hacer la intermediación financiera que contribuya al desarrollo económico. Poco a poco estamos llegando a la

² El sistema de ahorro postal en Japón hace esto en gran medida.

conclusión de que el sector público tiene algunos incentivos buenos pero otros no, y la banca privada, igualmente, tiene algunos incentivos buenos y otros no. Manténganse atentos que el comentario sobre una eventual solución lo expresaremos antes de concluir esta exposición.

Otra consideración de importancia es la estabilidad del sistema financiero. Ante la necesidad de proteger a los ahorristas y mantener la estabilidad del sistema, lo cual es sumadamente laudable, las autoridades regulatorias establecen una serie de reglas que determinan en gran medida la estructura de activos y pasivos de la banca. Pero muchas veces estas reglas no son conducentes a la intermediación financiera a menos que se opere en un mercado competitivo y desarrollado. La importación de estas reglas prudenciales de países desarrollados a países en vías de desarrollo puede inducir a la desintermediación financiera.

Por ejemplo, las propuestas regulaciones de Basilea II (que no son de aplicación obligatoria para la gran mayoría de los bancos de América Latina pero que sin embargo van a seguir) establecen mayores requerimientos de capital para los préstamos a la pequeña y mediana empresa y a los gobiernos, lo cual inducirá un comporta-

miento todavía mas conservador en la banca. Ello será muy conveniente para la estabilidad del sistema, pero contraproducente para las operaciones con el sector productivo. La banca internacional tendrá menos interés en prestar a los países de América Latina porque van a tener una clasificación de mayor riesgo. Con las regulaciones vigentes de Basilea I, el gobierno de los Estados Unidos, y de cualquiera de los países de América Latina, tenía exactamente la misma clasificación de riesgo, pero con Basilea II aumentará la cantidad de capital que el banco va a tener inmovilizado. Si antes el banco le respondía a sus accionistas y sus incentivos eran la maximización del beneficio y la minimización del riesgo, Basilea II refuerza ese comportamiento y estimulará a invertir en papeles de bajo riesgo. Habrá un sistema estable, con protección de los ahorristas, pero con deficiente intermediación financiera, particularmente en los países que no tienen sistemas financieros competitivos.

¿Existe un papel para la banca de desarrollo? El modelo de banca pública tiene sus ventajas y sus desventajas. El modelo de banca privada tiene sus ventajas y sus desventajas. Algunos aducen que la solución a estos problemas es la banca pública de desarrollo.

Papel de la banca de desarrollo

INTRODUCCIÓN

Los bancos de desarrollo fueron creados, en general, para estimular la acumulación de capital, objetivo laudable. Sin embargo, a través del tiempo fueron tergiversando sus objetivos. En América Latina degeneraron, por lo menos en la década de los 80, sus objetivos hacia otros completamente diferentes a los de la intermediación financiera y de la acumulación del capital. Fueron creados para el financiamiento de las PYMEs y los sectores estratégicos de la economía, lo cual en principio debería contribuir al desarrollo económico, siempre y cuando se hiciera en condiciones de eficiencia económica. En el libro citado anteriormente se pasa revista a diferentes experiencias y se concluye que no hay casos en los cuales lo hayan realizado en forma consistente en el tiempo.

El modelo funcionó por un tiempo en Asia Oriental, pero condujo a una contracción y subdesarrollo del sistema financiero que hizo propicio el colapso que vimos no hace mucho y del cual Japón todavía no se ha recuperado. Sin embargo, en América Latina prácticamente no funcionó nunca. Funcionó en los años 50 después de la Segunda Guerra Mundial, en Corea y Japón. En esa época fueron creados los bancos públicos de desarrollo, por ejemplo, el Korean Development Bank y el Japan Development Bank para el financiamiento de industrias estratégicas.

En efecto, financiaron instituciones de alta tecnología que hoy en día son la Sony y la Samsung, entre otras, y en el caso de Corea financiaban también los astilleros y la industria siderúrgica, instrumentos de alto desarrollo. Sin embargo, lo hicieron en un entorno económico y político mucho más favorable que el que persistía y persiste en América Latina.

¿En qué contexto debe operar el sistema financiero? El sistema financiero, y en particular la banca privada, tiene un sesgo urbano y de grandes empresas. Con el proceso de reforma reciente hubo un “banquicidio”, en el sentido de que se eliminaron un buen número de instituciones financieras que servían a las poblaciones menos favorecidas, mayormente del área rural. La reforma de los años noventa tuvo el efecto, voluntario o involuntario, de eliminar buena parte de la cobertura geográfica.

También existen grandes diferencias regionales y sectoriales. Algunos sectores tienen mayor acceso que otros. Varios sectores continúan sin tener acceso al crédito. Pues la pregunta más importante que hay que formularse y responder es por qué no tienen acceso al crédito. No basta con repetir la mentada idea de que la pequeña, mediana o micro empresa no tienen acceso al crédito y, por ende, el gobierno se lo tiene que dar. Hay que preguntarse por qué no tienen acceso al crédito y si la respuesta es que, aún teniendo un proyecto rentable y una gerencia eficiente, la banca privada no le quiere prestar porque es más arriesgada, entonces sí se puede considerar la intervención del Estado. Pero si a la empresa no le dan crédito porque no tiene proyecto, porque no sabe lo que está haciendo, porque tiene un producto que es totalmente obsoleto, porque no es competitiva, tampoco el gobierno debe prestarle.

Por ejemplo, el sector de ciencia y tecnología no tiene crédito. ¿Debe el gobierno financiarlo? Primero, se debe determinar si el sector de ciencia y tecnología es potencialmente competitivo. ¿Ese es el sector de ciencia y tecnología que queremos desarrollar de manera competitiva a nivel nacional e internacional? ¿Cuáles son las características del sector que no lo hacen financiable por la banca privada? ¿Qué problemas son los que debe corregir el Estado para que sea financiable por la banca privada? Esas son las

preguntas que hay que hacerse y, si la respuesta es que el sector tiene ventajas competitivas que deben desarrollarse, entonces se debe diseñar el esquema de apoyo público para que sea financiable por el sector privado.

CONDICIONES PARA LA OPERACIÓN DE LA BANCA DE DESARROLLO

Del análisis presentado en una investigación reciente, se desprenden una serie de condiciones para la banca de desarrollo pública juegue un papel en el financiamiento privado³. De la discusión anterior se viene desprendiendo la respuesta a la pregunta que habíamos formulado: la idea es usar las partes positivas de la intervención del Estado y las partes positivas de la intervención del sector privado, y tratar de eliminar las partes negativas de política en general que en algunos casos conducen a una mala gestión y asignación de recursos. También se deben eliminar los defectos de la banca privada que persigue no sólo beneficios sino a corto plazo, lo cual es más

grave, porque si tuvieran la visión de obtener beneficios a largo plazo todavía habría el potencial de alinear los objetivos de desarrollo económico con los objetivos de beneficios para la banca privada.

Para poder jugar el papel de corrector de las fallas de mercado de la banca privada y las fallas de gobierno de la banca pública, la banca desarrollo debe operar bajo una serie de condiciones en el entorno económico e institucional que le permitan operar con efectividad y eficiencia. A continuación describimos estos entornos.

Entorno económico

Postulamos ocho condiciones ideales en el entorno económico para la operatoria de una banca pública de desarrollo (Cuadro 7). Estas condiciones aplican a todo tipo de intermediación financiera. Pero cuando fallan algunas de estas condiciones se tiende a creer que al no poder operar la banca privada se debe fomentar la ope-

Cuadro 7. Ocho condiciones económico-legales para la participación de la banca de desarrollo

- Estabilidad macroeconómica
- Economía abierta
- Competitividad del sector apoyado
- Cultura del repago
- Esquema regulatorio y legal adecuado
- Sistema judicial eficiente y efectivo
- Regulación, supervisión y control (“*enforcement*”)
- Funcionamiento de mercados privados

³ Para mayores detalles, véase el capítulo 10 de la publicación antes citada (*Financial Intermediation and Policy-Based Lending; Policy Recommendations for Latin America and the Caribbean*, por A. Vives y K. Staking). Este capítulo está disponible en español en el sitio internet www.iadb.org/sds/ifm.

ratoria de la banca pública. Lo que se debe hacer es corregir los problemas, no tratar de pasarles de lado.

La condición más amplia es de un marco de **estabilidad macroeconómica**. Bajo unas condiciones inestables ni la banca pública ni la privada pueden operar. Es poco lo que hay que agregar a esto. Tienen que tener una **economía abierta**, en el sentido de que los objetos de financiamiento deben estar sujetos a la competencia internacional, de lo contrario se estaría protegiendo una industria ineficiente dentro del país, que podría producir empleo y beneficios a corto plazo, pero a largo plazo costará mucho más dinero al Estado que financiar otro tipo de actividades más rentables o más eficientes o dedicar los recursos a inversiones sociales.

El sector apoyado debe ser competitivo. De lo contrario se apoyaría una asignación ineficiente de recursos, que tarde o temprano va a conducir a operaciones de rescate o quiebra con elevados costos para el país. Apoyar proyectos ineficientes conduce a malgaste de recursos, y el hecho de que sean recursos públicos no justifica su asignación equivocada.

Tiene que haber una **cultura de repago**, viniendo de una vez por todas aquella idea de que si el dinero es público no hay que repagarlo. Todavía existe en muchos de nuestros países, sobre todo en bancos de desarrollo públicos, la idea de que al ser el dinero público se puede entender como una transferencia del gobierno al sector y, por ende, no tiene que repagarlo. Han habido muchos malos precedentes en América Latina de amnistías al pago de crédito, creando lo que en economía se llama un riesgo moral. Es decir, la expectativa de que si no se paga vendrá otra amnistía, lo cual induce un comportamiento, un círculo vicioso de no pago. Hay que salir de este círculo y crear un círculo virtuoso a través de la cultura del repago. Pagar bajo cualquier condición, de lo contrario se establece un precedente que es nefasto.

El esquema regulatorio y el marco legal deben ser conducentes a la intermediación financiera, con un sistema judicial eficiente y efectivo. Una de las razones más importantes por las cuales la banca privada es renuente a prestar es porque el sistema de derechos de propiedad, de derechos de los acreedores y de eje-

cución de quiebras de un gran número de países de América Latina deja mucho que desear.

El otorgar bienes en garantía es muy complejo y su embargo en caso de cesación de pagos es prácticamente imposible. Las cortes son impotentes en recuperar esa garantía y recuperarla puede tardar varios años a un elevado costo. El facilitar ese proceso de quiebra de una empresa no quiere decir que va a haber más empresas que quiebren, sino mas bien que los bancos estarán más dispuestos a prestar, sabiendo que las garantías son reales y ejecutables.

Los sistemas actuales en muchos países estimulan el comportamiento de la banca a no prestar a las empresas, a preferir invertir en valores negociables, particularmente deuda pública. Hemos dicho que muchas veces la banca privada no tiene los incentivos correctos, pero el entorno económico y legal tampoco se los da.

Para que opere la banca de desarrollo se debe tener además una **regulación, supervisión y control bancarios efectivos**. La banca pública debe jugar con las mismas reglas que la banca privada y estar sujeta a la misma supervisión y consecuencias de sus acciones. Ello contribuirá a una asignación eficiente de recursos y al desarrollo armónico del sistema financiero. En los casos en que esto no ocurre se observa un deterioro progresivo de las finanzas de los bancos de desarrollo con la consecuente necesidad de la costosa intervención del Estado y su impacto sobre las finanzas públicas.

Funcionamiento de mercados privados. Como resumen de lo anterior, la operatoria de la banca de desarrollo será tanto más efectiva cuanto más opere en mercados organizados y donde las transacciones tanto financieras como reales se efectúen a través de mercados competitivos, donde fluye la información y los recursos tienen libertad de movimiento

Entorno institucional

También postulamos ocho condiciones en el entorno institucional para la operación efectiva y eficiente de la banca pública de desarrollo (Cuadro 8). El entorno en el cual la institución opera

Cuadro 8. Ocho condiciones institucionales para la participación de la banca de desarrollo

- Políticas internamente consistentes
- Fuentes de recursos obtenidos/colocados en condiciones de mercado
- Intervención dirigida a las imperfecciones
- Proyectos rentables con contribución al desarrollo
- Multisectorial, no dirigido a proyectos
- Gerencia profesional
- Independencia política
- Esquema temporal y modesto en tamaño

debe ser uno de **políticas públicas internamente consistentes**. No se puede tener, por ejemplo, una asignación de crédito por parte del gobierno cuando por otra parte existe un sistema de control de tasas de interés o un sistema de control de precios. Debe existir un sistema financiero real armonizado. De lo contrario, el dinero se va por algún hueco, se esfuma y se pierde. Las políticas de desarrollo industrial, de desarrollo local, de tasa de cambios, de precios, de tasas de interés, entre otras, deben estar armonizadas. Esto fue una de las claves del éxito inicial de la banca de desarrollo en Corea y Japón.

La fuente de recursos obtenidos y su colocación debe ser en condiciones de mercado. La banca pública no debería depender de recursos donados del Estado, sólo el capital debería ser del Estado; pero el endeudamiento de ese banco de desarrollo debería ser obtenido ya sea internacionalmente, de instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo o el Banco Mundial, el BCIE o la CAF; ya sea del mismo mercado financiero local, sin garantía del gobierno. Si obtiene los recursos del mercado, ese mercado le impone una disciplina a la institución financiera a la hora de tener que prestar su dinero y tiene los incentivos para recuperarlo.

Cuando tenemos un sistema con falta de cultura de repago y un sistema con captación de recursos fiscales (que se supone, incorrectamente, es de costo cero) no hay posibilidad de hacer una intermediación eficiente. Es fácil colocar recursos a tasas subsidiadas durante algún tiempo, pero tarde o temprano se cae en la necesidad de recuperar el dinero y el Estado no puede seguir poniendo dinero en un barril sin fondo.

La intervención debe ser dirigida a resolver los problemas, no a atacar los síntomas. Los proyectos financiados tienen que ser rentables por sí mismos, sin necesidad de subsidios, con contribución al desarrollo. El apoyo debe ser de carácter multisectorial. El apoyo de la banca de desarrollo no debe dedicarse única y exclusivamente a un sector, porque entonces no tiene oportunidades de diversificar de riesgos. Debería también tener una diversificación geográfica, para evitar la concentración de riesgos naturales, climáticos o la dependencia de una industria o empresa dominante. Además si se dedica a un solo sector, tiende a ser percibido por éste como una fuente de transferencia de recursos y no como verdadera intermediación financiera.

La gerencia tiene que ser profesional, con independencia política. De nuevo, si se persigue una asignación eficiente de los limitados recursos, esto resulta obvio y no requiere elaboración. Sin embargo es la causa de la gran mayoría de los fracasos de la banca de desarrollo en América Latina. Si el Estado es el accionista, la tentación es grande de usar los recursos de la institución para fines políticos y nombrar gerencias con ideas políticas afines. Lamentablemente el gobierno de turno suele tener una mala interpretación de lo que son los recursos del Estado y confunde gobierno (político, circunstancial) con Estado (país, permanente).

Finalmente, **el esquema de apoyo debe ser temporal y de tamaño acotado.** El esquema de apoyo debe ser concebido como una solución a un problema temporal, que existe mientras se desarrollan los mercados, en particular los mercados financieros, que podrán atender los problemas de financiamiento.

Adicionalmente, el apoyo debe en función de la capacidad del Estado de aportar recursos, que compiten con la solución de otros problemas también importantes, como lo son los sociales, y en función del problema que se necesita resolver. Lamentablemente estas instituciones tienden a perpetuarse como burocracias con vida propia y es muy difícil eliminarlas cuando han dejado de cumplir su función de forma eficiente. Es común el argumento de que “si no estuviéramos nosotros atendiendo el problema de los microempresarios de la región tal y cual, el sector privado no lo atendería”. La contraparte es que el sector privado no tiene interés en atender el sector porque no puede competir con una institución que no debe pagar dividendos, no debe pagar tasas de mercado, tiene la garantía del Estado, etc. Una institución permanente y de gran tamaño constituye un desincentivo para el desarrollo de los mercados financieros.

La banca de desarrollo pública puede ser efectiva cuando el entorno es de escasos recursos y máxima competencia, lo cual le da competitividad, tiene el incentivo de la captación de recursos a un costo predeterminado y lo tiene que devolver para poder volverlo a captar. La banca de desarrollo tiene que ser parte de una política integral del Estado, tanto financiera como de apoyo no financiero al desarrollo tecnológico, al desarrollo de la agricultura, al desarrollo de proyectos de la pequeña y mediana empresa. Si el sector requiere de apoyo, el subsidio puede estar en la parte de transferencia de tecnología, el subsidio puede estar en ayudar a preparar el proyecto al pequeño y mediano empresario, el subsidio puede estar en ayudar al pequeño empresario a desarrollar el producto, a tener sistemas contables, a desarrollar inteligencia de mercado, pero no puede estar ni en la tasa de interés ni la mora, ni en la condonación de la deuda. Si el problema es que no tiene un buen producto ayudémoslo a diseñar un mejor producto, si el problema es que no tiene buen mercado ayudémoslo a buscar un mercado.

Como modelo de transición a un sistema financiero desarrollado, hay un mecanismo interesante que no hemos mencionado que es el modelo europeo del banco de desarrollo. En algunos países el banco de desarrollo es mixto, tiene propiedad pública y en el directorio hay instituciones del sector privado, de tal manera que le da ese criterio privado de que tiene que captar dinero del mercado y colocarlo en condiciones de repago que pueda volver a cobrar, y muchas veces se exige que cada proyecto tenga cofinanciamiento con la banca privada. Aún la banca de desarrollo de primer piso puede tener copropiedad con el sector privado y cofinanciamiento de cada proyecto con el sector privado, para ayudarle en la asignación y supervisión eficiente de los recursos.

Comentarios finales

De la discusión anterior se desprende que la asignación de recursos en el sistema financiero debe hacerse de la manera más eficiente posible, teniendo en cuenta las circunstancias del desarrollo económico del país y en particular de sus mercados financieros. En general, el sector privado tiene los mejores incentivos para hacer esta asignación. No obstante, es muy posible encontrar casos en los cuales los mercados no están en condiciones de otorgar los incentivos correctos a ese sector privado y le puede inducir comportamientos cortoplacistas. En algunos casos los objetivos de la banca privada no coinciden con los del país y se presentan comportamientos que pueden ser contraproducentes para el desarrollo, porque para la banca privada, primero son sus accionistas y la cantidad de dinero que va a ganar en el corto plazo, lo cual no es sinónimo de desarrollo económico.

En estos casos se puede contemplar la participación del Estado en la intermediación financiera. Pero si lo hace, lo debe hacer en condiciones de eficiencia económica, tratando de corregir los problemas y no sólo atacar los síntomas, sin estrangular las contribuciones positivas de la banca privada. Si los problemas son de falta de proyectos, de falta de mercados, de falta de tecnología, no deben atacarse con mayor intermediación financiera a proyectos no viables o con subsidios en las tasas de interés, deben atacarse los problemas reales.

Existen condiciones en las cuales la banca pública puede jugar un papel, pero, en general, debe ser acotado en tiempo, lugar y tamaño, mientras se desarrollan los mercados. Si este es el caso, la banca pública debe limitarse a un papel de banca de segundo piso, intermediando recursos a granel, permitiendo a la banca privada actuar en el

primer piso, al detalle, con el contacto directo con el cliente, prestando y cobrando, que es su especialidad.

Pueden haber condiciones excepcionales donde la banca privada no quiere intervenir. Por ejemplo en zonas geográficas aisladas o en sectores con costos de transacción muy elevados. En este caso sería deseable que el sector público trate de resolver los problemas básicos de **acceso al crédito**, con programas de apoyo para la disminución de esos costos de transacción. Sólo como recurso de última instancia debe la banca pública operar en el primer piso y, si este es el caso, debe ser sumamente acotado en tiempo, lugar y tamaño.

Cuando la banca de segundo piso es pública tiene que operar con criterio privado, con gerencia profesional, con transparencia, con una captación y colocación de recursos a tasas que reflejen por lo menos el mercado (aunque a veces no hay mercado deben reflejar lo mejor posible el mercado), sin subsidios, con una capitalización adecuadas, sujeta a la supervisión bancaria como cualquier otra banca, que es objeto de auditoría y debe demostrar eficiencia y efectividad.

Hay que tratar de capturar lo mejor del incentivo privado y lo mejor del incentivo público, y ponerlos juntos en una banca de desarrollo a fin de que pueda operar eficientemente. Imitando en algunas cosas al sector privado, en la parte buena, pero no imitándolo en aquello de que lo único importante es el beneficio de corto plazo sin correr ningún tipo de riesgo y que lo único que importa es el accionista. En este caso, la banca de desarrollo debe recordar que sus accionistas no son el gobierno. El accionista de la banca de desarrollo es el país.