

**UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS
CARRERA DE CONTADURÍA PÚBLICA**



PROYECTO DE GRADO

TEMA:

“BANCO ESTATAL DE DESARROLLO: OPCIÓN AL MODELO DEL ESTADO
PLURINACIONAL DE BOLIVIA
(2006- 2014)”

POSTULANTE:

JUAN CARLOS VELÁSQUEZ ZOLA

TUTOR:

LIC. LUIS MEDINA RIVERO

LA PAZ – BOLIVIA
2013

INDICE

	Pag.
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Antecedentes	2
II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
2.1 Enunciado del problema	3
2.2 Formulación del problema	5
2.3 Delimitación del contenido	6
III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	6
3.1 Objetivo General	6
3.2 Objetivos Específicos	6
IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	7
4.1 Tipo de Estudio	7
4.2 Método de Investigación	8
V. MARCO TEÓRICO	9
5.1 Tendencias de la Banca Estatal Latinoamericana	9
5.2 Banco Estatal de Desarrollo	10
5.3 La razón de ser de los Bancos Estatales de Desarrollo	12
5.4 Adicionalidad Potencial de un Banco Estatal de Desarrollo	18
5.5 Relevancia de los Bancos Estatales de Desarrollo	20
5.6 Indicadores financieros de los Bancos Estatales de Desarrollo	23
5.7 Evolución reciente	27
5.8 La Coyuntura Actual de los Bancos Estatales de Desarrollo	30
5.9 Naturaleza de los Bancos Estatales de Desarrollo	32
5.10 Desempeño operacional y financiero	42
5.11 Impacto en el Desarrollo	48
5.12 La Eficacia de los Bancos Estatales de Desarrollo	51
5.13 Las cuestiones de una Buena Evolución	53
5.14 Las Externalidades	54
5.15 Indicadores y datos	57
5.16 Las Garantías de Crédito	62
5.17 Impacto Teórico y Ventajas Potenciales	63
5.18 Impacto Real	69
5.19 Buenas Prácticas de Diseño y Gestión	79
5.20 El papel del Banco Estatal de Desarrollo	87
5.21 Que se entiende por servicios de Desarrollo Productivo y por qué conviene ofrecerlos	88
5.22 La Banca Estatal y su rol	92
5.23 La Banca Estatal en el Estado Plurinacional de Bolivia	92
5.23.1 Resurgimiento de la Banca Estatal	93
5.23.2 Banco de Desarrollo Productivo (BDP)	94
5.23.3 Principales aspectos de la Ley de Servicios Financieros	95
VI. PROPUESTA	97
6.1 Los nuevos paradigma de la Banca Estatal	97
6.2 La razón de ser de la Banca Estatal	97
6.3 La Potencialidad de la Banca Estatal	98

VII.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	99
	7.1 Conclusiones	99
	7.2 Recomendaciones	99
VIII.	BIBLIOGRAFÍA	101

**BANCO ESTATAL DE DESARROLLO: OPCIÓN AL MODELO DEL ESTADO
PLURINACIONAL DE BOLIVIA
(2006- 2014)**

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

El debate por una mayor presencia estatal en la banca se ha venido intensificando en los últimos años. Asimismo, la presencia de esta en el mundo continua siendo importante, no obstante los procesos de privatización que este sector ha experimentado en las últimas décadas en América Latina, y en particular en Bolivia.

Los que están a favor de una mayor presencia del estado en el sistema bancario coinciden en que este puede solucionar problemas de desarrollo económico, fallas de mercado y estabilidad macroeconómica. Sin embargo, existen diferentes experiencias que muestran que los problemas del sistema bancario se encuentran fundamentalmente en aspectos institucionales, a los cuales el Estado debería dar prioridad. Por el contrario, una mayor extensión de la banca estatal, sin solucionar lo mencionado, puede terminar produciendo mayores costos para la economía.

No obstante, sabiendo que la banca estatal seguirá teniendo un rol protagónico, se debería evaluar de manera particular la situación de esta, y en función a ello, procurar realizar mejoras orientadas a establecer claros criterios de rendición de cuentas, mejorar y capacitar al personal; establecer claramente el objetivo del banco y las aéreas hacia las cuales se van a dirigir; establecer un buen sistema de información que permita la transparencia del registro de las operaciones realizadas entre otras.

Los bancos de desarrollo público en el país, fueron creados en etapas históricas de fuerte contenido populistas. En general, para estimular la acumulación del capital, objetivo fundamental. Sin embargo, a través del tiempo fueron tergiversando sus propósitos. En Bolivia degeneraron por lo menos en la década

del 80, sus objetivos hacia otros completamente diferentes a los de la intermediación financiera y de la acumulación del capital.

En la década de los cuarenta se creó el Banco Agrícola de Bolivia. Anteriormente, en la década de los treinta, se había creado ya el Banco Minero de Bolivia con funciones bancarias y de comercialización de minerales. A principios de la década de los setenta, el departamento comercial del Banco Central de Bolivia se convirtió en el Banco del Estado, con funciones de banca comercial y de banca de desarrollo.

El Banco Central de Bolivia, desde fines de la década de los setenta comenzó a intermediar créditos de mediano y largo plazo destinados al sector privado, en operaciones de segundo piso.

En las décadas del 60 y del 70, operaron en Bolivia estas instituciones estatales de fomento de primer piso. Otorgaron créditos dirigidos a determinados sectores productivos a tasas de interés subsidiadas. Los créditos concedidos lamentablemente fueron asignados a actividades sin rentabilidad económica social. Estas prácticas distorsionaron las condiciones de los mercados crediticios, erosionaron la cultura del crédito y desalentaron el ingreso de los operadores comerciales. Al final, el Estado optó por cerrar a estas instituciones crediticias estatales por su insostenibilidad financiera.

Con el ascenso al poder en 2006, el actual gobierno de Evo Morales de orientación populista, comenzó con aires de re-impulsar el rol de la banca estatal en Bolivia, después de que esta fuera reducida a su mínima expresión durante los noventa. El actual gobierno promulgó la “Ley de Creación de la Entidad Bancaria Pública”, que convirtió al Banco Unión en un banco estatal al que el Estado transfirió 50 millones de dólares. De igual modo, la actual Ley de Bancos está en plena fase de revisión. Existe la predisposición de fijar tasas de interés al margen del mercado.

Es importante puntualizar que si se va impulsar a la banca de desarrollo pública en nuestro país, esta debe operar con efectividad y eficiencia. Es imperativo crear las condiciones para que exista un marco de estabilidad macro económica, apertura de la economía, potenciar la competencia del sector, desarrollar la cultura del pago, fortalecer los sistemas reguladores y hacerlo eficiente al poder judicial.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 Enunciado del problema

Un sistema financiero sólido es crucial para garantizar el crecimiento económico de largo plazo. El sistema financiero debe estar en capacidad de identificar actividades económicamente rentables y de facilitarles los fondos necesarios para que puedan llevarse a cabo. La evidencia empírica en este frente es contundente. El principal determinante del crecimiento de un país es el acceso al financiamiento. Si existe restricción al crédito, ya sea en forma de menor acceso al crédito o un elevado costo del financiamiento, el sector productivo es incapaz de crecer.

En este sentido, las opiniones acerca de los bancos de desarrollo del sector público han cambiado significativamente en las últimas décadas, al igual que las opiniones acerca del papel del sector público en la economía de los países en desarrollo. Hoy se consideran un componente importante de las estrategias de desarrollo, en particular, de las estrategias dirigidas a la industrialización. Este es el caso de América Latina, específicamente el caso de El Banco Nacional para el Desarrollo Económico y social de Brasil (BNDES).

Para entender la lógica de la banca estatal, debemos clarificar el rol del estado, desde una perspectiva amplia. La teoría tiende a circunscribirlo en cuatro pasos:

- El rol regulador. Donde el estado puede intervenir corrigiendo los resultados ineficientes a los que puede conducir la labor irrestricta del mercado. Una

de las fallas más recurrentes en los sistemas financieros es el de la información.

- El rol re-distributivo. Que tiene que ver con el hecho que el estado puede entrar a corregir situaciones injustas generadas por el funcionamiento del mercado.
- El rol estabilizador. Relacionado a la responsabilidad del estado de evitar costos elevados a las generaciones presentes y futuras a partir de decisiones de política económicas en áreas claves.
- El rol institucional. Tal vez el papel más importante y la razón de ser de un estado. En esta línea, el objetivo es hacer funcionar las reglas de juego que rigen las relaciones económicas y de comportamiento de una sociedad.

Es importante señalar que cuando la teoría justifica la intervención del estado, deja un margen amplio para esta acción, la cual podrá fluctuar desde la simple regulación hasta la participación directa. Sin embargo, la teoría es sumamente clara en resaltar que al momento que el Estado pretende intervenir para solucionar un distorsión de mercado o una falla, es recomendable hacer un balance sobre costos y beneficios incurridos.

Por lo señalado, la importancia del presente Proyecto de Grado, radica en analizar la viabilidad de implementar una banca de desarrollo estatal, la cual se enmarque en el actual modelo económico plural de la economía boliviana, cuya característica central es la fuerte intervención del estado de la economía. Esta opción del Estado en el sector bancario se puede clasificar en los siguientes grupos:

- a) Promover una mayor bancarización a través de la extensión de préstamos desde la banca nacional a fin de impulsar el desarrollo del país.
- b) Enfrentar problemas de fallas de mercado que impiden que el crédito llegue a los sectores menos atendidos.
- c) Estabilizar las fluctuaciones de crédito (rol anti cíclico), evitando la sobre reacción de la banca privada en periodos de recesión.

- d) Financiamientos de proyectos socialmente rentables que no son tomados en cuenta por la banca privada.
- e) Salvataje de bancos en problemas.
- f) Desde una visión más política, balancear el poder de la banca privada a fin de evitar su concentración y dominio.

2.2 Formulación del problema

El hecho de que las reformas implementadas en los años noventa, no produjeron los resultados esperados en las políticas de crédito y su impacto en el desarrollo del país, este desencanto ha producido un escepticismo sobre los proceso de reforma y un renovado interés en la banca pública. Aspecto que coincide con el cambio de modelo económico populista que rige actualmente en nuestro estado.

Sin embargo, se deben tomar en cuenta las pasadas experiencias negativas de bancos públicos mal administrados. Se deben intentar nuevas formas de intervención, de mejores enfoques. Estas opción debe incidir en el diseño de intervenciones específicas adaptadas a necesidades puntuales y a las condiciones de la nueva realidad del país.

En base a los antecedentes descritos y con variables de estudio del nuevo rol de la banca de desarrollo estatal, el problema de la investigación del presente Proyecto de Grado, plantea las siguientes interrogantes, las cuales se analizaran con el mayor rigor analítico:

¿Establecer claramente el objetivo de banca estatal de desarrollo y las áreas hacia las cuales se van a dirigir?

¿De replantarse la banca estatal de desarrollo, esta podrá operar de manera independiente de la influencia de los gobierno de turno?

¿La política de la banca de desarrollo se debe concentrar y dirigir a sectores donde la rentabilidad social es alta?

¿Incrementar la bancarización a los sectores más alejados y vulnerables del país, donde no llega la banca privada?

2.3 Delimitación del Contenido

Área Específica: sistema financiero

Área particular: Banco de Desarrollo Estatal y Bancos Comerciales

Delimitación Espacial: La Delimitación espacial tendrá una cobertura nacional.

III. OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1 Objetivo General

El Objetivo General del presente Proyecto de Grado, plantea la opción de desarrollar un Banco de Desarrollo Estatal, como instrumento al actual modelo de Economía Plural del Estado Boliviano en el sistema financiero nacional.

3.2 Objetivos Específicos

En base al Objetivo General, se derivan los siguientes Objetivos Específicos:

- De plasmarse el Banco Estatal de Desarrollo, esta debe contar con la mayor independencia de los gobiernos de turno. Ello debe estar respaldado con el establecimiento de directorios independientes, cuya vigencia no coincida con los cambio de gobierno.
- Establecer claros criterios de rendición de cuentas para la banca de desarrollo, señalando sus obligaciones y las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento. Todo en función a las normas del ASFI.

- Asegurarse de contar con personal administrativo de primer nivel, a través del establecimiento de evaluaciones permanentes que permita una transformación y desarrollo cualitativo del Banco de Desarrollo.
- Establecer claramente el objetivo del Banco y las áreas hacia las cuales se van a dirigir. Estas deben atender sectores donde la rentabilidad social es alta y donde existan claros problemas de falla de mercado.
- Establecer un esquema de manejo eficiente de tasa de interés, que permita un manejo óptimo de rentabilidad y riesgo.

IV. METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

4.1 Tipo de Estudio

El tipo de estudio que se emplea en el presente Proyecto de Grado, es el explicativo¹ y exploratorio, porque el objetivo es analizar las causas y los posibles efectos que se pueden generar en el sistema financiero, a partir del establecimiento de un Banco Estatal de Desarrollo.

En la investigación explicativa se presenta una relación casual. Se intenta encontrar las causas que pueden manifestarse. Se ocupa de la generación de teorías y la determinación de los posibles antecedentes de un evento.

En la investigación explicativa, se busca detectar las relaciones entre variables del planteamiento central. Los estudios explicativos, sus intereses se centran en explicar por qué ocurre un fenómeno financiero, y bajo qué condiciones se produce este, o porque las variables están relacionadas entre sí. En la investigación exploratoria se busca una visión general de tipo aproximativo y respecto a una determinada realidad.

¹ R. Hernández S,C. Fernández C.P. Baptista L. “Metodología de la Investigación”, Segunda Edición.

4.2 Método de Investigación

Dentro del método de investigación se aplicara el método deductivo. Esta arranca del planteamiento central para llegar a la deducción de premisas particulares para aplicarlas a una realidad concreta. De igual manera, se aplicara el método inductivo, ya que al existir un conocimiento particular del mismo, se pretende formular la existencia de la relación de cambios del factor de predisposición, del factor de oportunidad y del factor de decisión con el planteamiento central.

Para esa finalidad, se recopilara la información específica sobre la intervención del estado, desde la simple regulación hasta la participación directa, para lo cual necesariamente se debe efectuar un balance entre los costos y beneficios incurridos. Por lo anotado, la investigación se abocara en el problema objeto de estudio.

Por lo expuesto, los métodos utilizados se basaran en las siguientes fases:

- Recopilación de la información mediante las fuentes y técnicas de investigación.
- Procesamiento de los datos obtenidos, para analizar, ordenar y clasificarlos estableciendo relaciones de causa.
- Obtención de conclusiones.

V. MARCO TEÓRICO

5.1 Tendencias de la Banca Estatal Latinoamericana

En los últimos 60 años se pueden distinguir tres fases importantes en la evolución de los bancos públicos de desarrollo a nivel latinoamericano y boliviano, cada una asociada a las teorías de desarrollo económico predominantes en el momento. Entender estas tendencias es útil para contextualizar los bancos públicos de desarrollo en la coyuntura actual.

La primera fase se origina en las teorías de desarrollo económico de las décadas de 1950 y 1960, que enfatizaban la importancia de la inversión y abogaban por la intervención estatal directa en sectores económicos considerados prioritarios. Estas teorías subrayan la necesidad que existan instituciones espaciales, incluidos los bancos para canalizar adecuadamente el capital necesario para las industrias. Durante esta fase, proliferaron los bancos públicos de desarrollo, especialmente en América Latina y en Bolivia.

Con el tiempo expandieron sus mandatos a fin de que pudiesen abordar no solo el crédito para proyectos industriales y de infraestructuras consideradas clave, sino también necesidades del sector rural y de vivienda. Ese fue el caso de los extintos Bancos Agrícola y Banco de la Vivienda en nuestro país.

La segunda fase que se inicia en la década de 1980, obedece a la percepción de que los bancos estatales no estaban cumpliendo con sus objetivos de desarrollo y, lo que es más relevante al hecho de que estaban generando fuertes pérdidas fiscales y recurrentes necesidades de recapitalización, antecedentes que impulsaron a cerrar los bancos, como El Banco del Estado, El Banco Agrícola, El Banco Minero y El Banco de la Vivienda.

En el contexto de una ola de políticas económicas orientadas a liberalizar mercados y restringir la actividad estatal en la economía, se inició una nacionalización de estas instituciones. A nivel latinoamericano, se estima que

entre 1987 y 2003 se privatizaron bastantes bancos estatales. Otros bancos fueron reestructurados o liquidados, bajo la premisa de que la alta interferencia política de decisiones de índole financiera llevaba una asignación ineficiente de los escasos recursos disponibles.

La tercera fase, aun vigente, se inicia a finales de la década de 1990 y comienzos del nuevo milenio. Durante esta fase resurge la presencia de los bancos estatales, como es el caso del Banco de la Unión en nuestro país, a la respuesta a la continua existencia de restricciones crediticias. Sin embargo, esta vez la intervención estatal se enmarca dentro de las prescripciones de las teorías de la economía institucional, las cuales admiten la intervención pública, la cual puede ser beneficiosa bajo ciertas condiciones, particularmente cuando complementa o facilita las actividades del sector privado y lo hace de manera costo-efectiva.

Este renovado interés no solo ha alcanzado a países de desarrollo de distintas regiones, sino también de países de Europa, particularmente a partir del rol anti cíclico que se busco que los bancos estatales cumplieran durante la crisis mundial iniciada en 2008. Este rol coadyuvo a que durante el periodo 2007 – 2009, la cartera crediticia de estas entidades aumentaran significativamente con relación a una mejor proporción de los bancos comerciales.

Dentro de esta coyuntura, resulta ineludible entender las tendencias actuales de los bancos estatales, y analizar los factores institucionales que inciden en su capacidad para cumplir con su rol de fomento de desarrollo, u en el hecho de que se logre de una manera físicamente responsable.

5.2 Banco Estatal de Desarrollo

En primera instancia, es importante aclarar que es un Banco Estatal de Desarrollo y cuáles son las características que los distinguen de los bancos públicos en general. Un Banco Estatal de Desarrollo, es una institución financiera del estado cuyo mandato consiste en fomentar el desarrollo socioeconómico a través del financiamiento de actividades, sectores o segmentos económicos específicos.

Esta definición contiene dos elementos clave: i) la participación pública en el sistema financiero y ii) el objetivo esencial de proveer financiamiento para proyectos valiosos para el desarrollo socioeconómico, o que estén enmarcados dentro de una política pública nacional.

De esta manera, el presente proyecto de grado, intenta hacer hincapié en su análisis a aquellas que tienen una actividad crediticia y que se consideran parte del sistema financiero regulado. Asimismo, se distingue entre los bancos públicos cuya actividad principal es comercial y el banco estatal de desarrollo es el que debe apuntalar el desarrollo.

Aunque tradicionalmente ambos, se han mezclado para su análisis, los bancos públicos comerciales en general se excluyen de esta investigación debido a que replican las funciones de las instituciones privadas y se enfocan a obtener ganancias monetarias, por lo cual son inherentemente distintos. La excepción se presenta cuando estas instituciones tienen significativos programas crediticios con fines de desarrollo.

A su vez, los bancos estatales de desarrollo pueden clasificarse según varios criterios, entre ellos: a partir de si asumen o no ahorros directos del público; en función de si sus operaciones financieras se realizan directamente con sus clientes (primer piso) o a través de otros intermediarios financieros (segundo piso), o en virtud de la actividad económica que apoyen. Sin embargo, estas dimensiones solo describen aspectos operacionales; independientemente de ellas, si un banco público tiene un mandato explícito de desarrollo y este predomina en sus actividades, entonces se encuentra dentro de los límites de este análisis.

El cuadro 1 presenta una lista de 56 entidades que pueden clasificarse como Bancos Estatales de Desarrollo en 22 países de América Latina. La lista incluye tantas entidades que puedan considerarse Bancos Estatales de Desarrollo “puros”, decir, cuyo mandato exclusivo es fomentar el desarrollo socioeconómico a través del financiamiento de actividades, sectores o segmentos económicos

específicos, como bancos públicos comerciales con un grado significativo de actividades o programas con fines de desarrollo.

5.3 La razón de ser de los Bancos Estatales de Desarrollo

Si bien la lógica de intervención de los Bancos Estatales de Desarrollo ha evolucionado, con el tiempo a partir de las distintas orientaciones que ha habido en la política económica, en esencia sigue estando basada en la justificación clásica de cubrir fallas de mercado que llevan a restricciones de financiamiento, con el fin de lograr objetivos de política pública.

El monto de la restricción crediticia, es la diferencia entre el nivel real de acceso de estos sectores medido por la cantidad y los costos del crédito, y el nivel que se podría obtener si los mercados concedieran créditos sobre la base de su capacidad real. Las restricciones de crédito pueden ser estructurales o temporales, caso que este último que surgen a raíz de ciclos o crisis económicas.

La renuencia o inhabilidad de los intermediarios financieros privados para asumir ciertos riesgos puede deberse a: i) la dificultad y el alto costo de evaluar y mitigar los riesgos; ii) limitaciones propias o derivadas del entorno financiero (por ejemplo, su modelo de negocios², la falta de acceso al financiamiento, los límites crediticios establecidos por normas prudenciales, etc.), o ii) simplemente, el alto costo de oportunidad de asignar capital a ciertos negocios con perfiles de riesgo/entorno menos atractivos.

Cuadro 1: Bancos Públicos de Desarrollo y Bancos Públicos Comerciales con un grado significativo de actividades o programas con fines de desarrollo en América Latina y el Caribe

Banco de Inversión Comercio Exterior	Argentina
Bahamas Development Bank	Bahamas
Banco de Desarrollo Productivo	Bolivia
Banco do Brasil Banco do Nordeste do Brasil Banco Nacional de Desenvolvimento Económico e Social Caixa Econômica Federal	Brasil

² En OCDE (2012), se cita la importancia de cambiar de modelo de negocios bancarios.

Banco de Amazonia	
Banco del Estado Corporación de Fomento de la Producción	Chile
Banco de Desarrollo Empresarial Banco Agrario de Colombia Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario Financiera del Desarrollo	Colombia
Banco Nacional de Costa Rica Banco Popular y de Desarrollo Comunal Banco de Crédito Agrícola de Cartago Banco Hipotecario de Costa Rica	Costa Rica
Corporación financiera nacional Banco del estado del ecuador Banco nacional de fomento Banco ecuatoriano de la vivienda Corporación nacional de finanzas populares y solidarios	Ecuador
Banco de desarrollo de el salvador Banco de fomento agropecuario Banco hipotecario de el salvador	El salvador
Crédito hipotecario nacional	Guatemala
Banco hondureño para la producción y la vivienda Banco nacional de desarrollo agrícola	Honduras
Develompment bank of Jamaica EXIM bank	Jamaica
Banco nacional de comercio exterior Banco nacional de obras y servicios públicos Nacional financiera Fideicomisos instituidos en la relación con la agricultura Sociedad hipotecaria federal Banco de ahorro nacional y de servicios financieros Financiera rural	México
Banco produzcamos	Nicaragua
Banco nacional de panamá Banco de desarrollo agropecuario Banco hipotecario nacional	Panamá
Crédito agrícola de habilitación Agencia financiera de desarrollo	Paraguay
Banco de la nación Corporación financiera de desarrollo Banco agropecuario	Perú
Banco agrícola de la republica dominicana Banco nacional de la vivienda	Republica dominicana
Nationale ontwikkelingsbank Landbouwbank	Suriname
Agricultural development bank	Trinidad Tobago
Banco de la republica oriental del Uruguay Banco hipotecario del Uruguay Corporación nacional para el desarrollo	Uruguay
Banco de desarrollo económico social	Venezuela

Fuente: BID

Respecto de la dificultad y del alto costo que tiene para los intermediarios el evaluar y mitigar los riesgos de sus préstamos, el sector más comúnmente citado,

ello puede deberse a su vez a la asimetría de la información, a los elevados costos de transacción y a las externalidades que se desprenden del proceso de innovación productiva o del descubrimiento de nuevos productos, procesos o mercados.

La información asimétrica ocurre cuando un intermediario financiero no puede obtener información precisa y verificable sobre la capacidad y la voluntad de un cliente a pagar un préstamo (o debe enfrentar elevados costos para hacerlo). Debido a la facultad para obtener esta información, las entidades financieras no pueden calcular adecuadamente los riesgos de prestar a ese cliente y deciden no participar en su mercado, o bien cobrar tasas de interés. A menudo no corresponden a su solvencia real, o solicitar un colateral sustancioso, que resulta en una opción poco conveniente para el cliente.

Esto tiene lugar particularmente en el caso de la mayoría de las pequeñas y medianas empresas (PyME), las cuales no tiene auditorías de sus declaraciones financieras, ni sistemas internos de información financiera sofisticados y, por lo tanto, no pueden proporcionar información verificable sobre su estado financiero. Si bien existen sociedades de información crediticia en la mayoría de los países de América Latina, muchas empresas no cuentan con un historial crediticio a partir del cual se pueda calcular una calificación precisa. Finalmente, a menudo es difícil para las empresas, sobre todo las del sector informal, demostrar su capacidad y voluntad para reembolsar los créditos.

Asimismo, en la mayoría de los países de América Latina los sistemas para asegurar las transacciones financieras y velar por el cumplimiento de los contratos financieros tienden a ser ineficaces, largos y costosos. Más aún, dado que los costos de estos procesos son los mismos para las transacciones grandes y las pequeñas, los costos relativos de velar por el cumplimiento de los contratos por parte de las PyME son mucho más elevados que en el caso de las empresas grandes.

Los elevados costos de transacción están relacionados con problemas de economías de escala, que implican un alto costo unitario para realizar y monitorear operaciones de bajo monto, lo cual lleva a que los intermediarios eviten determinados segmentos de clientes. Para disminuir estos costos, se requerirían tecnologías financieras especializadas. Sin embargo, si el volumen total de un mercado no es lo suficientemente grande, estas tecnologías tampoco son viables porque se torna imposible justificar sus costos de desarrollo.

Por último, las externalidades asociadas al proceso de innovación nacen de la limitada capacidad de los intermediarios financieros para evaluar y asignar un precio al riesgo de financiar nuevos proyectos, o por lo menos para hacerlo de manera eficiente. En general, se sobrestima el riesgo y, por lo tanto, el crédito o no se otorga o se otorga a costos muy elevados.

Las fallas de mercado y los otros factores citados que inciden en las restricciones crediticias se ven afectados por los marcos normativos e institucionales que enfrentan los acreedores y prestatarios, y por el desarrollo general de los sistemas financieros. Por eso, las medidas más eficaces para resolver los problemas descritos anteriormente son de tipo sistémico, y en particular abarcan reformas regulatorias que mejoren la información disponible en el mercado y la seguridad de los acreedores, promuevan la innovación y amplíen las alternativas de colateral. Esto incluye aumentar la seguridad en las transacciones financieras, fortaleciendo los sistemas para identificar, establecer y ejecutar garantías, y mejorar la infraestructura de la información, a través de las sociedades de información crediticia y la presentación de estados financieros por parte de las empresas. Estos avances se podrían lograr mediante normas bancarias, pero también con la creación de un espacio para desarrollar productos financieros innovadores y el uso de nuevas tecnologías que contrarresten las deficiencias del entorno (por ejemplo, la banca móvil). Más aun, las medidas que promuevan una mayor competencia en el sector bancario y la desconcentración del mismo constituirían una solución de más largo plazo.

Sin embargo, la dificultad de implementar medidas sistémicas genera la necesidad de que los Bancos Estatales de Desarrollo intervengan a fin de mitigar los problemas de acceso al crédito de manera más inmediata, aunque también se justifican porque cuando solucionan fallas de mercado o las intervenciones logran retornos sociales significativos. La intervención precisa de un Banco Estatal de Desarrollo, para corregir la falla de mercado u otros factores restrictivos del crédito es (o debería ser) una función de su origen y de los sectores o segmentos económicos considerados como estratégicos por los gobiernos. Entre los sectores o segmentos económicos tradicionales de intervención se destacan;

- Infraestructura, La naturaleza de estos proyectos de inversión, que son de gran envergadura e implican largos períodos de maduración de las inversiones, hace necesaria la presencia de instituciones que puedan asumir riesgos a mayor plazo y/u obtener el financiamiento acorde.
- Sector rural. Es particularmente difícil ampliar la frontera de los servicios financieros para este sector, especialmente en el caso de los pequeños productores, ya que entraña: i) mayores riesgos relativos, debido a los riesgos climatológicos, de comercialización y de precios, concentración de riesgo por actividad y zonas geográficas, y mayores limitaciones en términos de colateral disponible y su ejecución, y ii) altos costos de transacción, asociados a la dispersión geográfica y al tamaño de sus unidades productivas típicas.
- PyME, Este segmento económico presenta un alto riesgo de crédito debido a la debilidad de las empresas en términos patrimoniales de colateral, de calidad de la información financiera y de gestión. En América Latina, estas debilidades están asociadas al alto nivel de informalidad de las economías.

En años recientes, en atención a las nuevas prioridades de política pública, los Bancos Estatales de Desarrollo han ampliado su actividad para cubrir otros sectores o segmentos, entre ellos: energía renovable, adaptación al cambio climático y su mitigación, educación, vivienda social, microempresas, e innovación y cadenas productivas bajo la nueva generación de políticas de desarrollo

productivo. Esto es producto de que los gobiernos de América Latina, han mostrado interés en lograr una mayor inclusión de los Bancos Estatales de Desarrollo en las estrategias económicas nacionales, particularmente para apoyar los esfuerzos orientados a elevar la productividad y competitividad de los países, lo que ha sido identificado como uno de los mayores desafíos económicos de la región. Asimismo, participan mayormente en proyectos de inversión cuyos beneficios sociales superan a los comerciales, o que contemplan la adopción de nuevas tecnologías, cuyos rendimientos, riesgos y barreras no son ampliamente conocidos ni han sido interiorizados por los intermediarios financieros.

Es importante aclarar que la existencia de fallas de mercado u otros factores que restringen el crédito es condición necesaria, pero no suficiente para justificar una intervención pública en el sistema financiero. Tampoco lo es el interés por promover una política pública, aunque esta traiga aparejados claros beneficios en materia de desarrollo. Los gobiernos y los Bancos Estatales de Desarrollo deben analizar el origen y la naturaleza de la restricción, cuantificar la brecha de mercado y hacer un análisis del costo-beneficio de intervenir a través de Bancos Estatales de Desarrollo u otras instituciones más aún, los gobiernos no deben dejar de promover las medidas sistémicas que llevan a ablandar las restricciones crediticias. De otra manera, pueden generar distorsiones en el mercado, desplazar agentes privados, incurrir en pérdidas financieras y contingencias fiscales, o simplemente tener un bajo impacto en el desarrollo.

En particular, es necesario entender las causas que subyacen a la falta de acceso al crédito. Por ejemplo, puede haber razones validas para que el sector privado evite proporcionar servicios financieros a un determinado segmento del mercado y estas pueden seguir siendo validas aunque se involucre un banco público. O el beneficio social, estimado de un proyecto financieramente inviable, puede no justificar la intervención de un Banco Estatal de Desarrollo, porque su costo excede sus beneficios. En síntesis, debe recordarse que los Bancos Estatales de Desarrollo constituyen solo uno de los instrumentos de intervención disponibles para el gobierno y es importante que se elija el más adecuado, de modo que se

evite utilizar indistintamente cualquier instrumento en respuesta a crisis o a imperfecciones del mercado. Más aun, las brechas de mercado no son estáticas, sino que es necesario reevaluarlas periódicamente y hacer los ajustes necesarios según corresponda. Es por ello, que los mandatos de los Bancos Estatales de Desarrollo tienen que ser revisados cada cierto tiempo.

La justificación de los Bancos Estatales de Desarrollo, va a depender de cada país, en función de las características de su economía y de su sistema financiero, así como también de sus objetivos prevalecientes de materia de política pública. De ahí que exista una gran variedad de instituciones y de maneras de atender las demandas de financiamiento.

La manera de abordar las demandas de financiamiento, y el despliegue de alternativas que mejoren las opciones de acceso al crédito estarán determinados por las características de cada institución, la realidad de los mercados financieros y de capitales en los que estas instituciones operan y la disponibilidad de recursos para enfrentar cada una de las opciones existentes en términos de instrumentos financieros. Además, los Bancos Estatales de Desarrollo deben ser capaces de desarrollar estos instrumentos integrándolos con las herramientas aplicadas por otras instituciones públicas relacionadas con el sector o segmento que se busca promover. Este es un problema serio en los países de menor desarrollo y con débil institucionalidad en América Latina, donde hay una dispersión de programas de fomento.

5.4 Adicionalidad Potencial de un Banco Estatal de Desarrollo

En primer lugar, por la naturaleza de su objetivo básico, los Bancos Estatales de Desarrollo contribuyen a la profundización financiera y, si actúan en reacción a los factores que restringen el crédito a priori, son complementarios del crédito privado. Un problema frecuente en el pasado ha sido la intervención indiscriminada de un Banco Estatal de Desarrollo que efectivamente trunca el desarrollo del sector financiero privado. En contraste con los bancos públicos en general, un Banco Estatal de Desarrollo en principio, debería fomentar el desarrollo del sistema

financiero (por ejemplo, contribuyendo a la formación de una curva de rendimiento de largo plazo en países donde el crédito a la inversión se financia a través del refinanciamiento de créditos de corto plazo).

En segundo lugar, los Bancos Estatales de Desarrollo pueden contribuir al logro de metas específicas de desarrollo. Al involucrarse cada vez más en las nuevas prioridades de política pública, esta misión está cada vez más presente en sus mandatos u objetivos. Ello puede lograrse no solo a través de productos financieros, sino también al suministrar información relevante al resto del gobierno sobre el desarrollo del sector económico en el que actúa y las intervenciones requeridas.

En tercer lugar, los Bancos Estatales de Desarrollo pueden financiar inversiones en sectores con externalidades positivas, cuyas tasas de retorno sociales superan a las privadas o, por lo menos, cuyas tasas de retorno privadas aun son inciertas. En estos casos, el financiamiento de la inversión no solo está en función de su rendimiento financiero.

En cuarto lugar, los Bancos Estatales de Desarrollo, movilizan recursos del sector privado, al compartir el financiamiento y/o los riesgos de los proyectos. Asimismo, pueden aportar conocimiento específico sobre un determinado sector y generar un efecto de fijación de normativas, al aumentar la visibilidad de oportunidades existentes y sus posibles soluciones financieras. De esta manera, pueden hacer que los intermediarios financieros privados se interesen más por involucrarse en sectores o segmentos subatendidos, disminuyendo el costo de oportunidad de futuras transacciones.

En quinto lugar, los Bancos Estatales de Desarrollo pueden estimular y ayudar a estructurar la demanda de financiamiento, interactuando con el resto de las políticas públicas de fomento productivo que se ocupan del crecimiento de sectores o áreas estratégicos para el desarrollo, y facilitando la entrega de bienes o servicios públicos. En particular, los Bancos Estatales de Desarrollo pueden estimular la demanda de servicios financieros atendiendo brechas no financieras.

En efecto, a través de asistencia técnica u otros servicios no financieros, pueden hacer viables proyectos con potencial de ser financiados. Si bien la prestación de servicios empresariales a las PyME es el caso más frecuente de prestación de servicios no financieros, su uso se ha extendido a casi todos los sectores y segmentos citados.

Por último, en períodos de restricciones de liquidez que surgen de crisis financieras o económicas, los Bancos Estatales de Desarrollo pueden desempeñar un rol en la política anticíclica al sustituir capital privado de manera temporal. El crédito otorgado por los bancos estatales en general responde menos ante los shocks macro-económicos que aquel proveniente de los bancos privados y, por lo tanto, sugiere que aquellos pueden ser útiles en la transmisión de la política monetaria. Para ser efectivos en esta misión, los Bancos Estatales de Desarrollo deben ser relevantes en tamaño y, preferiblemente de primer piso. Aun así, la intervención en casos de crisis presenta retos adicionales, ya que requiere que se mantenga la capacidad de prestar servicios y/o entregar productos en los sectores necesitados antes y después de las crisis, posiblemente sin que dichos servicios o recursos se utilicen.

5.5 Relevancia de los Bancos Estatales de Desarrollo

Como ya se mencionó, en los últimos años los Bancos Estatales de Desarrollo de América Latina, han crecido en importancia, tanto desde el punto de vista de sus activos, como de la ampliación de sus actividades para atender demandas de financiamiento de objetivos considerados como estratégicos por parte de los gobiernos de la región. Este proceso se ha visto acompañado de las mejoras logradas por muchas instituciones, particularmente en lo relativo a su administración y viabilidad financiera, lo que a su vez permite acrecentar su actuación. Ello, sin menoscabo de que aún existen instituciones fallidas o prácticas insostenibles por parte de la gobernanza de varios Bancos Estatales de Desarrollo.

En una coyuntura de mayor actuación de los Bancos Estatales de Desarrollo y donde continúan ampliándose los mandatos, es necesario identificar los factores institucionales que parecen ser clave para obtener mejores resultados.

En efecto, aunque ha habido avances en materia de monitoreo de los resultados financieros, poco se conoce sobre la eficacia de los Bancos Estatales de Desarrollo para lograr sus objetivos de política pública, es decir, su impacto en el desarrollo.

Los instrumentos requeridos para satisfacer nuevas demandas cada vez más complejas y de mayor envergadura exceden a los tradicionales mecanismos de intervención de los Bancos Estatales de Desarrollo en los mercados de crédito, concentrados en proveer financiamiento de manera directa o intermediada. Hay espacio para nuevas modalidades de operación con potencial de mayor valor agregado, las cuales pueden atender más directamente las problemáticas asociadas a los mayores riesgos de los sectores atendidos y a la profundización de mercados insatisfechos.

Dados los problemas de información incompleta y de insuficiencia en la regulación de los derechos de los acreedores que existen en los sistemas financieros de la región, los esquemas de garantías parciales de crédito, son cruciales para enfrentar las dificultades derivadas de la aversión al riesgo con la que operan los intermediarios financieros privados.

El número de esquemas en la región, ha aumentado notablemente y su actividad tiene una tendencia claramente ascendente. De este modo, se explican sus ventajas en términos del apalancamiento de los recursos públicos y de los bajos costos operativos y se proveen lineamientos para un buen diseño y una buena gestión de estos esquemas. Incluso, quizá se trate del instrumento más adecuado para que los Bancos Estatales de Desarrollo contribuyan a atender las fallas de mercado, de los mercados financieros, además de ser muy eficiente desde el punto de vista fiscal.

El otro instrumento de mitigación del riesgo, es la provisión de servicios no financieros, no solo para mejorar la elegibilidad de un proyecto o empresa y su capacidad de pago, sino también para disminuir las asimetrías de información y de esa manera, modificar la apreciación del riesgo asociado a las operaciones de financiamiento. De esta manera, se atiende la falla de mercado que se puede originar por el lado de la demanda de servicios financieros, Por ejemplo, en el caso de las PyME, los servicios de desarrollo productivo se enfocan en mejorar las capacidades productivas de las empresas, y (por extensión) su demanda de servicios financieros y el acceso a estos. Asimismo, en el sector de infraestructura pública y de energía no renovable, existen experiencias que apoyan el diseño y la estructuración de los proyectos para que sean viables y bancables, en vista de que involucran riesgos de distinta naturaleza (por ejemplo, financieros, legales, ambientales y técnicos) y en distintas etapas (construcción y operación).

Los Bancos Estatales de Desarrollo de América Latina, han entablado lazos institucionales con las entidades públicas o privadas que los proveen complementando iniciativas gubernamentales en la materia.

Un sector que aprovecha las nuevas oportunidades y desafíos frente a los Bancos Estatales de Desarrollo, es el del financiamiento verde. La falta de recursos dedicados a financiar proyectos de inversión para la mitigación del cambio climático, y la adaptación al mismo, es una de las fallas de mercado más importantes en el mundo, y ha merecido la atención de muchos gobiernos, que la han puesto dentro de las prioridades de políticas públicas. La complejidad de este sector, no sólo por el largo período de maduración de los proyectos, sino también por la falta de conocimiento que las instituciones financieras tienen de las tecnologías limpias, hace que los Bancos Estatales de Desarrollo, puedan mostrar al sistema financiero cómo financiar proyectos complejos, pero potencialmente redituables, generando un efecto de demostración y de transferencia de conocimientos.

5.6 Indicadores financieros de los Bancos Estatales de Desarrollo

La evolución reciente de los indicadores financieros de los Bancos Estatales de Desarrollo, sugiere que ha habido un progreso hacia una mayor sostenibilidad financiera. Un reflejo de ello, se observa en la mejora de las utilidades medidas sobre activos y sobre el patrimonio, incluidos los Bancos Estatales de Desarrollo con alguna actividad de primer piso, lo cual puede atribuirse al mayor margen que pueden asignar a sus operaciones activas.

Cabe destacar que los resultados han sido más positivos para los Bancos Estatales de Desarrollo diversificados, es decir, aquellos cuyo mandato no se encuentra restringido a un solo sector o una sola actividad económica.

Cuadro 2. Evolución de los Indicadores de resultado de los BDP (En porcentaje)

País	Utilidad / Activo (ROA)			Utilidad/Patrimonio (Roe)			Utilidad / Ingresos		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Argentina	0.23	2.74	2.78	-0.38	15.69	22.15	2.73	24.50	23.16
Bolivia	2.08	0.90	2.19	8.99	5.54	6.27	20.31	13.15	35.97
Brasil	1.42	0.66	5.24	10.13	-0.56	23.73	6.72	5.60	44.22
Chile	4.22	1.54	1.64	8.60	36.68	8.51	24.68	19.55	11.21
Colombia	-1.72	-2.02	1.85	-0.74	4.87	16.46	-10.98	12.33	15.53
Costa Rica	0.94	4.29	1.62	4.58	21.30	7.98	17.98	27.89	35.34
Ecuador	-3.73	1.93	1.29	-31.35	1.00	5.85	-18.34	12.29	47.48
El Salvador	-4.59	2.90	0.63	-56.13	24.86	2.52	-33.26	33.76	2.73
Guatemala	0.88	2.79	2.84	10.83	49.96	25.10	6.02	30.75	33.63
Honduras	8.71	n.d.	2.43	15.18	n.d.	3.02	55.06	n.d.	39.49
México	-0.93	0.37	1.73	-25.43	-3.21	9.53	-6.22	4.94	31.22
Nicaragua	5.25	n.d.	4.43	8.40	n.d.	43.19	36.82	n.d.	n.d.
Panamá	3.49	2.82	1.67	23.45	19.84	18.10	43.50	48.81	n.d.
Paraguay	-0.53	0.40	2.19	-4.45	5.06	21.68	-3.19	2.45	n.d.
Perú	0.29	0.71	1.08	1.02	4.22	2.01	1.25	-0.01	6.70
Rep. Dom.	1.35	4.91	3.19	7.08	6.82	10.03	13.04	33.80	55.00
Uruguay	-3.35	-1.64	1.50	1.97	17.04	14.40	-41.69	-8.05	4.65
Promedio Simple	0.82	1.55	2.25	-1.07	13.94	14.15	6.73	17.45	27.60

Fuente: BID

A su vez, varios indicadores de utilidades de los Bancos Estatales de Desarrollo puros, es decir, aquellos cuyo mandato específico es de desarrollo, han sido

superiores en 2000 y 2010 a los que aquellos cuyo foco principal es la actividad comercial.

Cuadro 3. Evolución de los indicadores de resultado según modalidad operativa

Modalidad Operativa	Utilidad / Activo (ROA)			Utilidad/Patrimonio (Roe)			Utilidad / Ingresos		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Primer piso	-0.41	0.83	2.52	-3.87	10.27	18.06	-2.66	13.86	26.26
Segundo piso	1.07	1.92	1.84	-0.01	7.58	9.06	10.14	13.87	18.82
Primer y segundo piso	0.91	1.70	3.60	-0.29	8.65	14.97	6.70	17.01	48.20

Fuente: BID

Cuadro 4. Evolución de los indicadores de resultado según orientación sectorial

Orientación Sectorial	Utilidad / Activo (ROA)			Utilidad/Patrimonio (Roe)			Utilidad / Ingresos		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Bancos Multisectoriales	1.16	2.17	3.01	2.59	10.92	17.70	9.10	19.15	32.12
Bancos especializados	-1.82	0.11	1.87	-12.73	6.40	10.33	-12.55	7.63	25.33

Fuente: BID

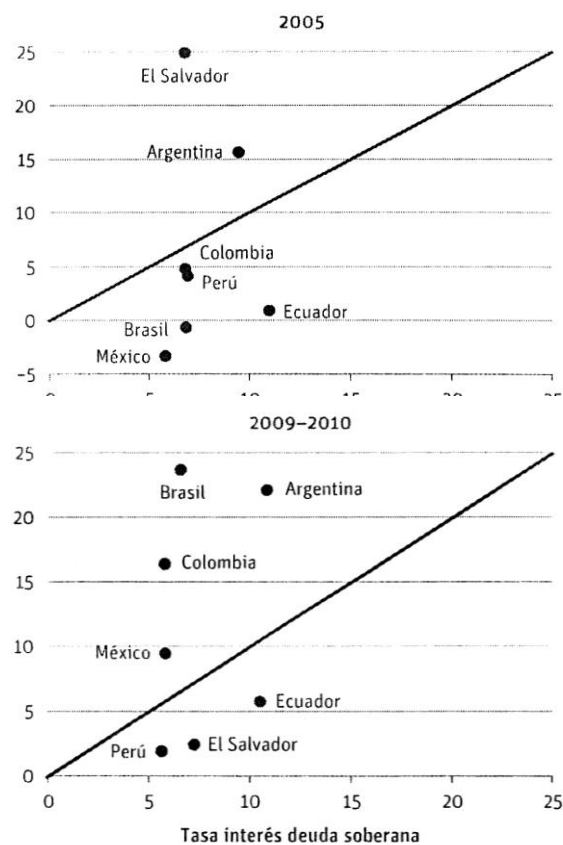
Al comparar los indicadores de utilidades sobre el patrimonio (ROE) de los Bancos Estatales de Desarrollo de los bonos de la deuda soberana en sus respectivos países, se observa que en 2005 los Bancos Estatales de Desarrollo tuvieron un mejor rendimiento que la tasa de deuda soberana en dos países, y hacía finales de la década, en cuatro de ellos.

Cuadro 5. Evolución de los indicadores de resultado según foco o actividad principal (En porcentaje)

Foco o actividad principal	Utilidad / Activo (ROA)			Utilidad/Patrimonio (Roe)			Utilidad / Ingresos		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
BDP puro	0.71	1.04	3.00	-2.22	6.43	15.06	5.78	14.63	33.35
BDP con foco comercial	-0.52	1.72	2.05	-2.40	14.20	15.79	-3.13	14.98	23.77

Fuente: BID

Gráfico 1. ROE de BDP y tasa de interés de los bonos de deuda, 2005 y 2009



Fuente: BID

Esto indica que el rendimiento de los Bancos Estatales de Desarrollo en general supera al costo de oportunidad de los recursos públicos destinados a su funcionamiento, aún sin considerar la utilidad social que pueden generar en cumplimiento de su mandato. Además, debe considerarse que a diferencia de un banco privado, el Banco Estatal de Desarrollo debe orientar sus recursos hacia proyectos más riesgosos, sin que ello necesariamente implique una mayor rentabilidad, dado que su objetivo no es de maximización de utilidades, sino garantizar una utilidad mínima que le permita conservar el capital y crecer.

Cuadro 6. Evolución de los Indicadores de resultado de los BDP (En porcentaje)

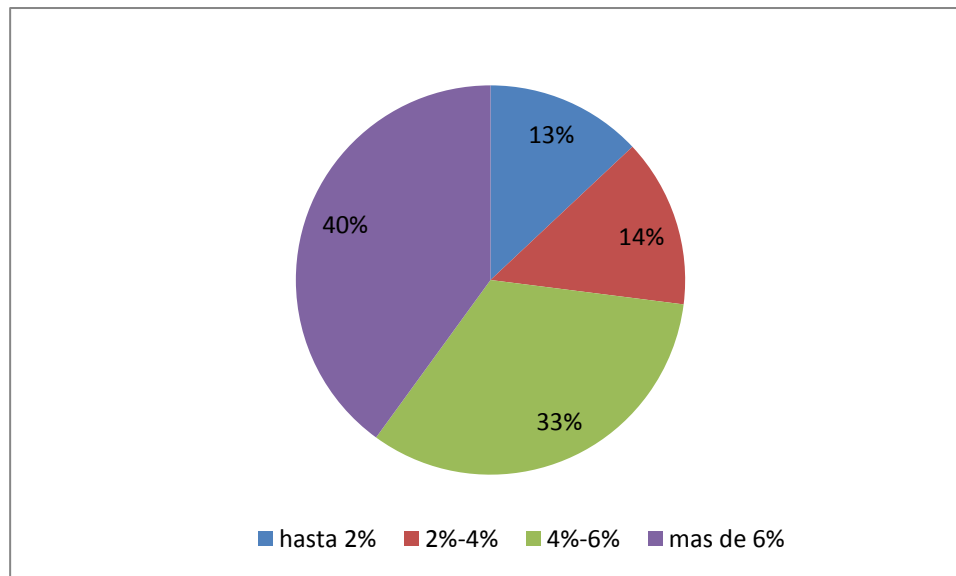
País	Utilidad / Activo (ROA)			Utilidad/Patrimonio (Roe)			Utilidad / Ingresos		
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010
Argentina	9.41	12.54	9.16	84.65	77.10	73.83	15.36	23.58	15.78
Bolivia	3.32	5.18	1.86	76.84	83.81	65.03	23.16	16.19	34.97
Brasil	11.46	8.24	7.59	85.13	78.95	67.71	14.87	20.94	27.07
Chile	7.62	11.74	9.69	56.82	50.96	49.21	43.18	6.32	51.45
Colombia	6.38	6.47	7.93	69.82	80.08	86.04	30.18	19.90	14.21
Costa Rica	9.61	5.62	4.41	78.54	71.34	69.43	21.46	21.40	30.02
Ecuador	3.79	1.52	2.29	69.37	53.88	69.36	30.63	46.12	30.64
El Salvador	6.47	6.10	5.26	81.69	81.61	77.25	18.29	17.51	22.09
Guatemala	10.35	10.29	7.82	90.38	57.47	89.84	9.62	5.49	11.18
Honduras	0.74	1.25	0.24	42.63	55.47	19.58	57.37	44.53	80.28
México	18.45	16.93	12.63	92.98	77.61	76.25	7.02	22.32	23.99
Nicaragua	0.60	0.09	14.01	37.52	n.d	n.d	62.48	n.d	10.26
Panamá	5.72	6.02	10.43	85.13	85.52	91.02	14.87	14.21	8.73
Paraguay	7.48	11.74	6.82	88.21	92.15	84.87	11.79	7.85	12.44
Perú	2.54	0.77	n.d	71.74	33.52	n.d	28.26	66.48	61.54
Rep. Dom.	4.84	0.39	n.d	77.06	28.07	n.d	22.94	71.98	32.20
Uruguay	5.83	n.d	n.d	82.65	95.54	n.d	17.35	4.47	10.81
Promedio Simple	6.74	6.55	7.15	74.77	68.94	70.73	25.23	25.58	28.10

Fuente: BID

Por otra parte, los Bancos Estatales de Desarrollo han mostrado ser conservadores en su apalancamiento. El promedio de indicador de patrimonio/activo de los Bancos Estatales de Desarrollo en 2010 fue del 28%, mientras que en general, para los bancos comerciales, este indicador oscila entre el 10% y el 12%.

Otro indicador clave que refleja el grado de solvencia de los Bancos Estatales de Desarrollo es el de la calidad de su cartera. En este sentido, las tasas de morosidad indican que en la mayoría de los países, los Bancos Estatales de Desarrollo administran carteras sanas, a pesar de que por naturaleza toman riesgos que el sector privado no desea o no puede asumir.

Gráfico 2. Tasa de Morosidad de la Cartera de los BDP, 2010



Fuente: BID

5.7 Evolución reciente

A partir del panorama de los indicadores financieros descritos, se podría concluir que en general ha habido un avance significativo hacia una mayor eficiencia en la gestión operativa y financiera de los Bancos Estatales de Desarrollo en América Latina. Esto sin perjuicio de que continúan existiendo en la región bancos públicos con problemas importantes, en su mayoría aquellos ligados a la especialización sectorial, particularmente en el sector agrícola y en menor grado el de vivienda, así como también al menor grado de fortaleza institucional general en los países respectivos.

La evolución positiva de los Bancos Estatales de Desarrollo desde finales de los años noventa, también respondió a un mayor interés de los gobiernos y las propias instituciones por mejorar su sostenibilidad financiera, como reacción ante el cuestionamiento de la eficiencia de su accionar, derivado de décadas de malos manejos, politización de las instituciones y, finalmente, pérdidas fiscales. A su vez, el interés por fortalecer los Bancos Estatales de Desarrollo, respondió al objetivo

de lograr una mayor penetración financiera y cumplir distintos objetivos de desarrollo, particularmente en una coyuntura en la que el crédito privado a sectores considerados económica o socialmente importantes había sido limitado.

Con estos objetivos en mente, se llevo a cabo una serie de reformas institucionales en los Bancos Estatales de Desarrollo.

Primero, a finales de los años noventa e inicios del nuevo milenio en varios países (como Colombia, El Salvador, México, Perú, Paraguay y Nicaragua) se realizaron reformas legales para crear instituciones de segundo piso, o transformar aquellas de primer piso en bancos de segundo piso, lo cual conduce a una operación más eficiente y menos riesgosa. Casi el 45% de las instituciones realizan operaciones de segundo piso (22,2% en primero y segundo piso, mientras que otro 22,2% lo hace exclusivamente en segundo piso). El 55,6% realiza operaciones solo de primer piso.

Segundo, se adoptaron instrumentos para una mejor gestión bancaria estándar, como sistemas de administración de riesgos (que se han visto reflejados en tasas de morosidad controladas) o nuevas tecnologías de procesos operativos. Esto último, aunado al proceso de moverse hacia segundo piso, llevo a que los gastos no operativos, principalmente gastos de administración, mostraran una tendencia a la baja, llevando a que los gastos totales pasaran de representar el 93% de los ingresos totales en 2000 a 74% en 2010.

Tercero, se realizaron esfuerzos para acotar los mandatos de los Bancos Estatales de Desarrollo, a la cobertura de fallas de mercado específicas, en lugar de mandatos abiertos, con el fin de mantener una situación financiera más saludable y limitar contingencias fiscales. Se considera que el 95% de los planes de desarrollo de los Bancos Estatales de Desarrollo, se orientan a atender fallas de mercado y el 75% a complementar una política pública, mientras que solo el 40% tiene el objetivo de mejorar las condiciones crediticias en los sistemas financieros. Más aun, gradualmente, y en mayor o menor medida según el país y la institución,

se avanza en la mejora de los marcos de los gobiernos corporativos (aunque su aplicación efectiva continúa siendo incierta).

Cuarto, los Bancos Estatales de Desarrollo se han sujeto a la regulación y supervisión de las autoridades financieras, ya sea por norma (la mayoría) o en la práctica. El 88% de los Bancos Estatales de Desarrollo, mantienen las mismas reglas prudenciales que sus pares comerciales y/o son supervisados, mientras que el resto no lo hace porque se consideran agencias de desarrollo y aun así incluyen en sus normas alguna asimilación a dichas reglas. Asimismo el 68% de los Bancos Estatales de Desarrollo tiene una calificación crediticia local.

Como consecuencia de estas reformas, y a diferencia de décadas anteriores, cada vez menos Bancos Estatales de Desarrollo reciben recursos del presupuesto público para mejorar su capitalización, y ha habido menos casos de intervenciones por cuestiones de insolvencia. Lo que es más, en algunos casos el gobierno ha retirado patrimonio de los Bancos Estatales de Desarrollo para financiar el presupuesto, o, en los casos en los que ha inyectado capital, ha buscado ampliar sus actividades (como en la crisis internacional de 2008) o transferir recursos para fines específicos utilizando la capacidad fiduciaria de los bancos.

La tendencia general positiva de los Bancos Estatales de Desarrollo durante la década de 2000 alentó a varios gobiernos de América Latina, a recurrir a estas instituciones para que cumplan un papel crucial durante la coyuntura generada por la crisis financiera internacional que estallo en 2008.

Otro resultado interesante de las intervenciones durante la crisis 2008-09, es que, a pesar del crecimiento de la cartera de los Bancos Estatales de Desarrollo, no se ha visto un empeoramiento significativo de su calidad, lo cual se ha debido en parte a la pronta recuperación económica de la mayoría de los países. Ello debe verse a la luz de que el rol anticíclico de los Bancos Estatales de Desarrollo, durante la crisis debió traer aparejado un mayor riesgo en la nueva cartera administrada. Empero, para que esta conclusión se mantenga, se hace perentorio que los supervisores financieros de los diferentes países hagan un riguroso

seguimiento a dichos créditos, incluida la exigencia de provisiones adicionales en caso que los mismos den señales de estar deteriorándose.

Las instituciones públicas pudieron desarrollar una política activa en materia crediticia, con una inyección de recursos suplementarios de origen gubernamental así como también con emisión de deuda. Los gobiernos federales/centrales aportaron 59% de los fondos, las instituciones financieras 12% y 24% provino del mercado financiero local, Cabe destacar que 35% de los Bancos Estatales de Desarrollo no recibieron aportes nuevos. Ello se pudo hacer gracias a que el punto de partida financiero y fiscal para la región era claramente más sólido que el de similares coyunturas o crisis del pasado, y esto permitió que los esfuerzos del gobierno se concentraran en apoyar al sector productivo privado o a la infraestructura pública, más que en apoyar la sostenibilidad de las instituciones financieras, ya fuesen públicas o privadas.

5.8 La Coyuntura Actual de los Bancos Estatales de Desarrollo

Mientras que hace 10 años había una necesidad de asegurar la sostenibilidad financiera de los Bancos Estatales de Desarrollo, una vez logrado este objetivo en menor o mayor medida, el énfasis ha girado hacia el impacto que dichas instituciones pueden tener sobre el desarrollo (sin que ello sacrifique la sostenibilidad financiera). Esto ha llevado a una nueva ola de cambios institucionales.

Cuadro 7. Evolución de las Colocaciones según modalidad operativa (En porcentaje)

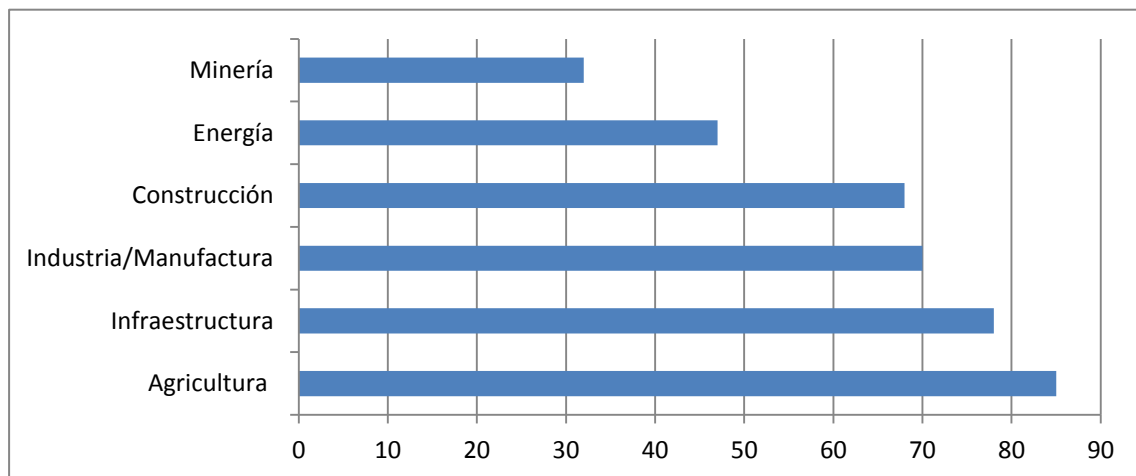
Modalidad operativa	Variación Promedio Anual Del Periodo 2000-05	Variación Promedio Anual del Periodo 2005-10
Primer piso	-0.3	21.4
Segundo piso	3.0	17.0
Primer y segundo piso	3.2	19.4
Sistema financiero regional	8.7	15.0

Fuente: BID

Primero, varios bancos de segundo piso con una situación financiera sólida han comenzado a cambiar su modalidad operativa para poder abarcar un mayor número de beneficiarios. En general, se observa un mayor dinamismo de los Bancos Estatales de Desarrollo, que contienen alguna actividad de primer piso. Al respecto, el cofinanciamiento ha adquirido mayor relevancia, particularmente en torno a proyectos relacionados con infraestructura y energías renovables, los cuales están siendo realizados por entidades, tanto de primer piso como de segundo piso.

Segundo, la región sigue una tendencia vista en el resto del mundo hacia una mayor diversificación en los sectores atendidos. Actualmente, el 65% de los Bancos Estatales de Desarrollo es multisectorial y el resto es especializado principalmente en vivienda y agricultura. La diversificación sectorial de los Bancos Estatales de Desarrollo hacia nuevos sectores en años recientes ha obedecido a nuevas prioridades de política pública, como la energía renovable, la adaptación al cambio climático y su mitigación, educación, vivienda social, microempresas e innovación y cadenas productivas. Los gobiernos han buscado una mayor integración de los Bancos Estatales de Desarrollo en las estrategias económicas nacionales y lo que es más: los Bancos Estatales de Desarrollo multisectoriales han mostrado un mayor dinamismo en años recientes.

Gráfico 3. Cobertura de los BDP por sector, ALC (En porcentaje)



Fuente: BID

Tercero, los instrumentos requeridos para satisfacer estas nuevas demandas exceden a los tradicionales mecanismos de intervención de los Bancos Estatales de Desarrollo en los mercados de crédito (basados en esquemas de provisión de financiamiento de manera directa o intermediada), creando espacio para nuevas modalidades de operación con potencial de generar mayor valor agregado. Los Bancos Estatales de Desarrollo abordan las problemáticas asociadas a los mayores riesgos de los sectores atendidos, y lo hacen, por ejemplo, a través de garantías parciales de crédito o de servicios no financieros para mejorar la viabilidad financiera de proyectos o clientes.

5.9 Naturaleza de los Bancos Estatales de Desarrollo

¿Qué factores institucionales conducen a que los Bancos Estatales de Desarrollo logren tanto sus mandatos de política pública como su sostenibilidad financiera?

El balancear ambas tareas, es un reto complicado que requiere, en primera instancia, recordar la naturaleza de su actividad y los posibles conflictos que conlleva; en particular, su análisis debe tomar en cuenta los aspectos que se detallan a continuación.

Primero, se deben considerar las características específicas de los Bancos Estatales de Desarrollo que los distinguen de los intermediarios privados, por ejemplo, el atender una falla de mercado, el tener subsidios implícitos o explícitos, el asumir mayores riesgos, el no maximizar ganancias, el exigir distintos requisitos de retorno al capital, y el estar sujetos a ciertos parámetros establecidos por su accionista (el Estado) y a ciertas políticas públicas. Así, aun si el desempeño operacional de un Banco Estatal de Desarrollo fuese considerado bueno, su evaluación general podría ser subóptima, si las metas no coinciden con las políticas establecidas por el gobierno, y viceversa.

Segundo, se debe entender el origen de la falla de mercado o de la restricción crediticia que constituye la justificación del Banco Estatal de Desarrollo, y de qué

manera busca atenderla el gobierno como parte de una estrategia de política pública.

Tercero, se deben examinar las causas subyacentes de un buen o mal desempeño, distinguiéndolas de los efectos (o síntomas) que directa o indirectamente generan. Por ejemplo, la falta de un mandato claro (causa) conduce a que se intervenga en múltiples sectores, varios de los cuales pueden no ser prioritarios para el desarrollo o no presentar una falla de mercado (síntoma). De manera similar, la existencia de múltiples roles y responsabilidades del gobierno como accionista del banco, regulador y defensor de los intereses del público, y la falta de delimitación de cada uno, (causa) pueden resultar en una interferencia política sobre decisiones técnicas en materia crediticia, en una regulación prudencial o supervisión inadecuadas o en una escasa rendición de cuentas (síntomas).

Por último, no hay un Banco Estatal de desarrollo "modelo", ya que las circunstancias políticas, sociales y económicas son únicas en cada país. Una determinada práctica en un país puede ser perjudicial en otro contexto. Sin embargo, pueden identificarse algunos aspectos críticos comunes dentro de su marco de actuación, que en su conjunto pueden determinar el éxito de un Banco Estatal de Desarrollo.

Políticas públicas y mandato

Como se mencionó, los Bancos Estatales de Desarrollo, existen para cubrir fallas de mercado u otros factores que conllevan a restricciones de financiamiento, con el fin de lograr objetivos de política pública. Por lo tanto, es crucial asegurar que el mandato y los recursos de la institución se enmarquen correctamente en relación con la estrategia del gobierno dentro de ese ámbito de política pública.

Esto requiere, en primera instancia, que el gobierno tenga una estrategia clara para desarrollar y pro-mocionar un área económica o social específica. Para ello se debe efectuar un análisis de; i) las distintas alternativas de política pública para

desarrollar dicha área, ii) la manera en que se complementa a las otras entidades gubernamentales involucradas y sus actividades, y ¡iii) los recursos que se requieren. De otro modo, se tendrán resultados subóptimos en materia de impacto en el desarrollo, aun si el Banco Estatal de Desarrollo se desempeña bien, o se le pedirá que procure solucionar múltiples problemas, cuando en realidad su rol debería ser limitado.

En este sentido, se observa que los Bancos Estatales de Desarrollo aparecen cada vez más en los planes nacionales de desarrollo de la región, no sólo dentro de los capítulos de financiamiento sino también de las políticas sectoriales. Un ejemplo, de cómo los servicios financieros de un Banco Estatal de Desarrollo, se insertan en las políticas sectoriales en el desarrollo del segmento de pequeñas y medianas empresas (PyME), en donde pueden enmarcarse junto con otras iniciativas del gobierno para disminuir la informalidad, incrementar los servicios de apoyo empresarial, modificar las tasas impositivas o fortalecer las regulaciones bancarias.

En segunda instancia, dicha estrategia debe ser un insumo para el Banco Estatal de Desarrollo al establecer su misión. Esta misión o mandato, y los recursos (financieros y de otro tipo) requeridos para cumplirlo, deben quedar plasmados claramente en el marco normativo de la institución, el cual debe incluir:

1. El mandato o los objetivos primarios, así como un plazo para revisarlos y replantearlos.
2. La naturaleza jurídica de la entidad y su sujeción a otras leyes de entidades públicas (como presupuesto, auditorías y adquisiciones) y a las instituciones y normas de regulación y supervisión financiera,
3. La relación con el gobierno, particularmente frente a su rol como accionista y a otras entidades gubernamentales.
4. La relación, con el sector privado, en particular el rol complementario con las fuentes privadas de capital.

5. Las posibles fuentes de financiamiento y las restricciones financieras, así como también las obligaciones gubernamentales, en su caso, ligadas a garantizar los pasivos del banco o a capitalizarlos. Este aspecto debe abarcar como lograr la sostenibilidad financiera y, en su caso, el rol de los subsidios.
6. La obligatoriedad de reportar periódicamente los planes y estrategias y los resultados en su cumplimiento.
7. El sistema de gobierno corporativo.

Un aspecto clave al establecer el mandato y subsecuentemente los objetivos estratégicos dentro de los planes multianuales de un Banco Estatal de Desarrollo, es haber analizado las fallas de mercado que constituyen su justificación principal.

Este análisis debe abarcar la naturaleza de las fallas y la demanda potencial de los clientes, de manera de poder cuantificar la brecha entre la oferta y la demanda de los servicios financieros y determinar su relevancia. Con base en ello, se podrán identificar los tipos de proyectos a financiar y los instrumentos, financieros y no financieros, que deben utilizarse.

Los errores más comunes en América Latina, respecto de los mandatos llevan a que estos; sean demasiado rígidos, lo que no les permite ajustarse a las condiciones de mercado, establezcan múltiples objetivos que no necesariamente se relacionan con la política pública que se busca atender; reflejen una inadecuada selección de cliente, o no incluyan la meta de sostenibilidad financiera. Más aun, no hay ejemplos de entidades que, en función de su regulación interna, reevalúen periódicamente su mandato.

Algunos ejemplos de mala práctica en América Latina se relacionan con mandatos que:

1. Aluden a actividades que no son propias de un Banco Estatal de Desarrollo o no se modifican con el tiempo ("promover el desarrollo del mercado de valores").

2. Indican meramente promover el desarrollo sostenible y competitivo de la economía, lo cual conduce a que se intervenga en cualquier sector, aunque no sea estratégico o no presente una restricción crediticia real.
3. Incluyen el instrumento específico por el cual van a atender un sector, sin considerar que las condiciones de mercado pueden alterar cual debería ser el óptimo,
4. No delimitan a los clientes en segmentos en donde hay una falla de mercado o bien no definen al tipo de cliente ("financiamiento para micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, además de asociaciones y cooperativas").

Gobierno corporativo

Quizás el elemento fundamental para la gestión exitosa de un Banco Estatal de Desarrollo sea el gobierno corporativo. Este puede definirse como un sistema compuesto por un conjunto de elementos organizados que interactúan entre sí, con el objetivo de controlar y administrar una empresa o institución, ya sea pública o privada.

En general, las buenas prácticas de gobierno corporativo implican beneficios para las empresas que las adoptan, como la creación de valor para los accionistas, mayor facilidad para cumplir los mandatos y los objetivos de la empresa, mejor ambiente de control, manejo de conflictos de interés, limitación del oportunismo de los administradores, mayor competitividad, acceso a los mercados de capital, profesionalización de la gestión, mejor gestión de los riesgos y menor coste de recursos.

En el contexto de los Bancos Estatales de Desarrollo, el gobierno corporativo es una herramienta cuyo uso contribuye a la sostenibilidad de las entidades en el tiempo y al cumplimiento de los objetivos para los que fue creado.

Una correcta asignación de funciones y responsabilidades complementarias entre los distintos niveles de gobierno de una empresa (propiedad administración y

gestión ordinaria), constituye el pilar básico de su buen funcionamiento. Independientemente de la forma jurídica de un Banco Estatal de Desarrollo, su propiedad reside en el Estado (accionista único o principal) y se ubica en el vértice de su estructura de gobierno.

La propiedad encarga a la administración la defensa de sus intereses transfiriéndole cierto poder de decisión; así, la administración, se sitúa en el nivel intermedio de la estructura de gobierno de la institución y rinde cuentas a la propiedad. Finalmente, la gestión es la base de la estructura de gobierno de la empresa y responde a la necesidad de la administración de un equipo que asuma la conducción del negocio de la empresa "día a día".

Las relaciones entre estos tres niveles se basan en contratos formales e informales, y han sido ampliamente tratadas por la teoría de agente-principal. Según esta, pueden presentarse conflictos de interés entre la propiedad (denominada "principal") y los niveles que han recibido de los dueños el mandato de velar por sus intereses (denominados "agentes"), lo que constituye el caso de la administración y la gestión. Las asimetrías de información pueden llevar a que las acciones del agente se orienten hacia objetivos propios, en detrimento de los del principal. Esta problemática crea la necesidad de contar con un sistema de gobierno que aporte claridad sobre el control y la administración de los Bancos Estatales de Desarrollo.

El nivel de propiedad de un Banco Estatal de Desarrollo, es el responsable último de que su sistema de gobierno esté bien diseñado e implementado, así como de garantizar que los otros niveles cumplan y hagan cumplir lo previsto en dicho sistema, Y aún si teóricamente un sistema de gobierno está bien implementado, hay tres situaciones básicas que pueden comprometer su funcionamiento, de tal forma que la efectividad de los controles recíprocos entre sus tres niveles se debilite; i) la propiedad ignora al nivel de la administración, ii) la gestión neutraliza al nivel de la administración y iii) la administración se confunde con la gestión.

En los Bancos Estatales de Desarrollo suelen presentarse las dos primeras situaciones. La tercera responde a un sistema de gobierno de uso común en las empresas privadas de Estados Unidos y (salvo algunas excepciones relevantes, como los casos de Nicaragua y Paraguay) no se presenta habitualmente en empresas públicas de la región.

Las tres situaciones reflejan una falla por parte de la propiedad y afectan principalmente a la administración (en concreto, a su capacidad de ejercer el control sobre la gestión). Esto sugiere que, independientemente de la rendición de cuentas económico-financiera de los Bancos Estatales de Desarrollo ante el público, la propiedad también debería explicar y justificar sus decisiones sobre el gobierno de los mismos.

Con el objetivo de definir un marco de actuación para la gestión de potenciales conflictos de interés y reducir el riesgo de injerencia política, durante los últimos años, los gobiernos de distintos países de la región han desarrollado esfuerzos significativos para adecuar a las mejores prácticas internacionales el marco legal o al menos aspectos concretos del gobierno corporativo aplicables a los Bancos Estatales de Desarrollo. Sin embargo, si bien estas iniciativas representan un primer avance, sus potenciales efectos positivos pueden verse limitados porque son incompletas, conceptualmente equivocadas, o no van acompañadas de normas complementarias y/o de una actuación diligente por parte de los entes supervisores.

Independencia del directorio. En la mitad de los bancos puede decirse que existe una aspiración a asegurar la independencia de los miembros del directorio, aunque esto se manifiesta de distintas formas, por ejemplo: en tres Bancos Estatales de Desarrollo, directores que no son nominados y elegidos por el gobierno; en otro caso, hay directores independientes, en el sentido de que no son funcionarios públicos, aunque sí son elegidos por el Poder Ejecutivo; en Perú, el comité ejecutivo del Banco Estatal de Desarrollo es supervisado por un Consejo de Supervisión que incluye representantes del sector privado; y en dos casos, hay

una confirmación externa (el Senado en Argentina y la Superintendencia de Bancos en Costa Rica),

En principio, es acertado que regulaciones como las de Chile, Colombia y México determinen que los directorios de los Bancos Estatales de Desarrollo, deban estar integrados por miembros independientes. Sin embargo, la definición de "independiente" es muy débil en algunos casos, lo cual deja abiertos resquicios que limitan la independencia del director. En otros, simplemente se parte de premisas equivocadas, como la de que basta con no ser funcionario público para ser calificado como independiente. Si a lo anterior, se suman los procesos poco transparentes para la evaluación de los candidatos, se puede concluir que no siempre los directores calificados como independientes lo son en la práctica. El criterio para calificar a los directores como independientes debería ser preciso, de tal forma que pueda ser evaluable.

Cabe mencionar que los criterios para la adecuada independencia de los miembros del directorio también deberían ser similarmente aplicables a los miembros de los comités de auditoría, e incluso sería deseable que dichos comités fueran conformados única y exclusivamente por miembros independientes.

Nominación de los miembros del directorio. En la mayoría de los países de la región los miembros de los directorios de los Bancos Estatales de Desarrollo (al margen de si se los califica o no como independientes), son designados en base a criterios políticos. Sin embargo, países como Canadá y Sudáfrica han incluido en su marco legal la obligatoriedad de que los miembros de los directorios sean personas aptas o idóneas para ocupar el cargo. El espíritu de esta exigencia va más allá de la simple verificación de incompatibilidades o inhabilidades de carácter legal para ocupar el cargo o de la valoración de requisitos generales como la honorabilidad o la experiencia.

En ambos casos, un comité especializado del directorio (en general, el comité de nombramientos o uno equivalente, con una mayoría de miembros independientes) tiene la responsabilidad de definir que perfiles son necesarios en el directorio,

evaluar las capacidades de los directores en ejercicio, y establecer los requisitos para los nuevos. En base a esta información, el comité selecciona una lista corta de candidatos y se la presenta a quien ejerce los derechos de propiedad del Estado para que designe a los nuevos directores; a su vez, este último puede, si así lo estima oportuno, designar a otras personas no incluidas en la lista corta.

Conceptualmente, este sistema de nominación es avanzado y limita la influencia política sobre los procesos de identificación y evaluación de candidatos, aunque — como no podía ser de otra manera— deja en manos de la propiedad, la designación final de los directores.

Obligatoriedad de contar con un código de gobierno corporativo. Todos los bancos, con diferentes niveles de intensidad, son conscientes de la importancia de la gobernanza como una herramienta de gestión eficaz. Algunos de ellos —como el Banco Nacional de Costa Rica, la Corporación Financiera de Desarrollo (Cofide) en Perú y el Banco de Desarrollo Empresarial (Bancóldex) en Colombia— tienen un código escrito de gobernanza.

La figura de un código de buen gobierno corporativo ha ido perfilándose como un instrumento válido para alcanzar dos objetivos principales: i) implementar buenas prácticas de gobierno corporativo, previamente incluidas en el estatuto social, y ii) servir como documento compilatorio del sistema de gobierno de la entidad que lo emite, con el fin de facilitar su conocimiento por parte de terceros. Por ejemplo, en Colombia todos los emisores de valores, incluidos los Bancos Estatales de Desarrollo, están obligados por una norma de 2001 de la antigua Superintendencia de Valores, a tener su propio código de buen gobierno corporativo, para poder recibir recursos de los fondos de pensiones.

Si bien esta regulación tuvo el mérito de haber introducido a nivel normativo el concepto de gobierno corporativo, en la mayoría de los casos la adopción de un código se ha limitado al cumplimiento de disposiciones legales sobre el tema, sin incluir las buenas prácticas de gobierno corporativo que se hayan adoptado mediante la autorregulación, lo cual disminuye su efectividad.

Transparencia Todos los bancos, algunos por ley, están comprometidos con la transparencia en sus procedimientos de gestión y sus programas. Para las auditorías internas se utilizan prácticas modernas, ya sea a través de un comité de auditoría u otros métodos, siempre con la inclusión de un informe al directorio. Todas estas instituciones publican informes anuales y todas, excepto una, utilizan auditorías externas. Muchos bancos tienen una persona asignada para verificar el cumplimiento de la regulación bancaria local, las políticas del banco, las aprobaciones de préstamos, etc.

Durante mucho tiempo la sola publicación de los estados financieros anuales (y en algunos casos, los estados financieros de períodos intermedios) de un Banco Estatal de Desarrollo, era considerada como un paradigma de máxima transparencia. Actualmente, sin embargo, desde la perspectiva del gobierno corporativo, la publicación de los estados financieros es sólo una pequeña parte de las obligaciones de transparencia que las instituciones deberían asumir ante los mercados y el público.

Algunos gobiernos han entendido esta nueva situación y han reflejado en leyes de transparencia o equivalentes la necesidad de reforzar la calidad y cantidad de información que las sociedades reguladas y sometidas a supervisión están obligadas a publicar. Incluso han definido los mecanismos de publicación y el contenido mínimo a publicar comprendiendo, entre otros, los siguientes apartados; gobierno corporativo, información financiera, información presupuestal, proyectos de inversión, ambiente de control de indicadores de desempeño. Más aún, tornando un caso fuera de la región latinoamericana, el marco legal de Canadá exige que los Bancos Estatales de Desarrollo reporten las presiones políticas que la entidad pueda recibir con relación a las decisiones de crédito, lo cual resulta en una herramienta efectiva para limitar el riesgo de interferencia política.

En lo que atañe a la transparencia, poco se ha dicho sobre el impacto fiscal de los Bancos Estatales de Desarrollo y la presentación de esta información ante el Poder Legislativo y el público. En este sentido, el crédito dirigido y los préstamos

subsidiados pueden considerarse como una actividad cuasi fiscal, mientras que las garantías explícitas del Estado para ciertos préstamos deben considerarse como una contingencia fiscal, de esta forma, los riesgos fiscales que presentan deberían evaluarse y reportarse en las cuentas gubernamentales.

En conclusión, el hecho de haber introducido diversas medidas para fortalecer el gobierno corporativo no significa que estas buenas prácticas efectivamente se cumplan. Los Bancos Estatales de Desarrollo en América Latina, afrontan retos en relación con el ejercicio de las funciones de control y administración, debido a las siguientes características del entorno;

1. Diversidad de la legislación aplicable: existen normas comunes al conjunto de las entidades bancarias y normas específicas para los Bancos Estatales de Desarrollo.
2. Escasos controles recíprocos, formalmente tipificados en el marco legal aplicable entre los tres niveles que definen el modelo de organización empresarial; propiedad, administración y gestión.
3. Limitada exigencia de responsabilidad o rendición de cuentas.
4. Escaso nivel de autorregulación, derivado de falta de voluntad y de la rigidez de los marcos legales aplicables.
5. Posibilidad de politización, como consecuencia de los cambios de gobierno, e incluso debido a los cargos públicos responsables de ejercer los derechos de propiedad del Estado en el Banco Estatal de Desarrollo.

5.10 Desempeño operacional y financiero

Al igual que cualquier institución financiera, un Banco Estatal de Desarrollo, debe ser administrado de manera viable y sostenible. La sostenibilidad financiera de un Banco Estatal de Desarrollo está dada por su capacidad para mantener en el largo plazo la provisión de productos y servicios conforme a su mandato. Esto, es aún más desafiante para los *Bancos Estatales de Desarrollo*, dado que atender fallas

de mercado usualmente implica que se deba adoptar un perfil de riesgo superior al promedio del mercado y que se pueda sostenerlo por un largo período.

Así, en general, los Bancos Estatales de Desarrollo enfrentan presiones financieras adicionales a las de otras entidades financieras (públicas o privadas), y requieren una gestión operacional excepcional por encima de los retos comunes de llevar a cabo buenos procesos crediticios y minimizar costos. Y lo que es más, aunque como en el caso de cualquier entidad, la minimización de costos requiere recursos humanos y tecnología apropiados, los Bancos Estatales de Desarrollo no suelen tener autonomía presupuestal para conseguirlos. Por fortuna, varios países han visto la necesidad de que los Bancos Estatales de Desarrollo cuenten con regímenes de contratación y adquisición de bienes y servicios que, aún ofreciendo garantías en términos de control público, reconozcan la singularidad del negocio bancario y la necesidad de ofrecer salarios competitivos para atraer y retener los recursos humanos necesarios.

Hay dos elementos clave para el desempeño operacional y financiero de los Bancos Estatales de Desarrollo: la gestión de riesgos y la estrategia de marketing.

Gestión de riesgos

Una buena gestión de riesgos es particularmente relevante para los Bancos Estatales de Desarrollo, debido a su naturaleza de asumir riesgos que otros intermediarios no desean o no pueden cubrir. Si bien deben considerarse los riesgos usuales de una institución financiera —riesgos de crédito, de liquidez, de mercado (tasa, divisa) y operacional— hay ciertos aspectos propios de los Bancos Estatales de Desarrollo que conviene resaltar y que deben tratar de mitigarse.

Con respecto al riesgo de crédito, el marco de gestión de riesgos será distinto si el Banco Estatal de Desarrollo de primer piso o de segundo piso. En el caso de los de primer piso, además de administrar el riesgo de crédito directo del cliente o proyecto, los Bancos Estatales de Desarrollo tendrán el reto de recolectar pagos y ejecutar colateral, lo que puede ser particularmente desafiante en entornos

políticos y sociales en los que predomina una cultura de falta de pago al Estado, estimulada —por ejemplo— por condonaciones que hayan tenido lugar en el pasado.

Si el Banco Estatal de Desarrollo es de segundo piso, debe tener un buen sistema de evaluación del riesgo de sus contrapartes, los intermediarios financieros privados, lo cual se torna más difícil cuando estos incluyen entes no regulados o supervisados. El Banco Estatal de Desarrollo debe asegurarse de que sus contrapartes tengan buenas prácticas de control de riesgos y cumplan con las regulaciones prudenciales, según corresponda. En varios países de la región están incluso obligados a ejercer esta responsabilidad, ya que viene delegada de manera formal o informal por el ente supervisor del sistema financiero. Esto obviamente añade costos al Banco Estatal de Desarrollo, y les impone una tarea que excede su mandato.

Con respecto a los riesgos de liquidez y de mercado, también existen aspectos a destacar, particularmente, dado que por su naturaleza la Banca Estatal de Desarrollo, generalmente tienden a otorgar crédito a largo plazo, aunque financian sus operaciones con recursos de corto plazo en el mercado. Es muy común encontrar brechas de liquidez en el Banco Estatal de Desarrollo de la región, dado que cuentan con la garantía implícita o explícita, del gobierno sobre sus obligaciones. Esto les permite cargar con la brecha y refinanciarse sin mayores problemas en el mercado. Sin embargo, no es una práctica sana, e incluso en tiempos de crisis de liquidez en el sistema financiero algunos han visto materializarse este riesgo. De manera similar, sostienen brechas de tasa, asumiendo que sus activos están a tasa fija y los instrumentos de cobertura en la región son escasos por lo que un incremento de las tasas de interés llevaría a una pérdida en la valuación del banco.

Una parte importante de la gestión de riesgos, es que estos se vean adecuadamente reflejados en los sistemas de reportes financieros y en el marco de manejo de capital de la entidad. Al interpretar el desempeño financiero de los

Bancos Estatales de Desarrollo, debe incluirse el mayor riesgo de crédito y de mercado que asumen.

De esta manera, los reportes financieros deben considerar la pérdida esperada de dichos riesgos y el capital económico en lugar de la cantidad asignada a las reservas bajo estándares contables, para llegar a una medida de retorno ajustado por el "riesgo excesivo" asumido.

Más aún, en condiciones óptimas, los estados financieros deben además ajustarse por los efectos marginales de tener un mandato de desarrollo, tanto por los ingresos como por los gastos operacionales que ello implica. Este concepto debería también ser un insumo para el proceso de planificación estratégica y financiera del Banco Estatal de Desarrollo, que permitiría estimar el costo de cumplir el objetivo de política pública y su impacto sobre la sostenibilidad financiera de la entidad.

Por ejemplo, los ingresos adicionales pueden provenir de tasas de interés inferiores a las del mercado, con las cuales se financia el Banco Estatal de Desarrollo, por tener el aval del gobierno o por contar con el financiamiento directo del gobierno, o con otras formas de subsidios operacionales recurrentes con los que no cuentan las entidades privadas. A su vez, los costos adicionales de los Bancos Estatal de Desarrollo por cumplir con su mandato pueden reflejarse en una política crediticia más flexible en términos de condiciones de tasas y riesgos de crédito, en el costo regulatorio y de fiscalización adicional al cual están sujetos por ser entidades públicas, o en el mayor riesgo de liquidez, al cual están expuestos. La diferencia entre la pérdida esperada de un Banco Estatal de Desarrollo y de un banco privado podría ser cuantificada como un costo para el desarrollo.

Asimismo, un Banco Estatal de Desarrollo requiere un marco para el manejo de su capital, ya sea basado en las normas del Comité de Supervisión Bancaria de Basilea, o generado internamente, que aplique las restricciones o los límites

impuestos por el capital regulatorio o económico al proceso de planificación financiera y estratégica de la entidad. Ello responde a varias razones particulares:

1. Dado que el capital de un banco se mantiene para cubrir pérdidas inesperadas, en su proceso de planificación estratégica el Banco Estatal de Desarrollo debe tomar en cuenta el grado de riesgo adicional que asume. Si no cuantifica su riesgo, ni lo refleja en sus políticas crediticias, se expone a escenarios de estrés financiero.
2. Ya sea por ley o por restricciones fiscales, los Bancos Estatales de Desarrollo no pueden depender de inyecciones de recursos por parte del gobierno. Por ello, al tener que recurrir a los mercados crediticios nacionales e internacionales, algunos bancos han obtenido calificaciones crediticias.
3. Como entidad pública, el Banco Estatal de Desarrollo tiene la responsabilidad de asegurar que los recursos fiscales con los que cuenta sean adecuadamente administrados.

Estrategia de marketing

La estrategia de marketing debe ser consistente con el mandato del Banco Estatal de Desarrollo, lo cual requiere una distribución de productos y servicios que sea eficiente, así como también conducente al logro de los objetivos de desarrollo, y una congruencia entre los productos ofrecidos y sus precios.

Con respecto a la distribución de productos y servicios, de acuerdo con la argumentación tradicional operar desde el segundo piso minimiza el riesgo, ahorra costos y potencia la penetración de mercado de un Banco Estatal de Desarrollo, ya que se aprovecha la red de distribución (o escala) de las entidades privadas. Por su parte, operar desde el primer piso, permite llegar directamente a los beneficiarios y por lo tanto facilitar el logro de los objetivos de desarrollo. En efecto, las entidades de segundo piso se ven más limitadas para lograr sus objetivos mientras más recae la decisión crediticia en el intermediario privado, lo

cual es natural dado que este asume el riesgo y debe tomar decisiones sobre el colateral y el precio del crédito.

Esta argumentación ha ido transformándose, dado que las ventajas y desventajas teóricas de cada tipo de operación no siempre se han verificado en la práctica. Por ejemplo, algunos bancos de primer piso han llegado a ser relativamente eficientes en su operación. Por otro lado, las entidades de segundo piso han tenido problemas en lograr una mayor penetración, debido al contexto de mayor liquidez de los sistemas financieros y a la dificultad de ofrecer financiamiento a tasas competitivas.

En ambos casos, ha sido útil la adopción de nuevas tecnologías bancarias, incluidas aquellas que permiten incrementar la inclusión financiera y reducir costos de transacción (lo cual abarca también los costos de información). Asimismo, varios Bancos Estatales de Desarrollo han ampliado sus canales de distribución para poder aumentar su clientela base, encontrando canales alternativos no bancarios para financiar a sectores con menor acceso al financiamiento o no bancarizados, entre ellos:

1. Operadores no financieros, los cuales complementan las redes de distribución en localidades aisladas y utilizan esquemas de créditos rotativos que abaratan costos operacionales.
2. Proveedores y compradores, los cuales tienen mejor información sobre sus clientes y mayor capacidad para recuperar sus créditos.
3. Intermediarios financieros no bancarios, como micros financieros, cooperativos, arrendadores, empresas de factoraje, sociedades financieras, etc., las cuales en general no captan depósitos del público.

En este contexto, en los últimos años se ha incrementado el número de instituciones que operan bajo ambas modalidades. Incluso se está probando un tercer modelo híbrido que consiste en subcontratar parte del proceso crediticio al banco comercial (el origen, la administración y la recolección del crédito) para utilizar su plataforma de distribución y su capacidad analítica, a cambio de una

comisión, mientras que el Banco Estatal de Desarrollo mantiene el riesgo. Una alternativa actualmente utilizada en el Banco de Desarrollo de El Salvador (Bandesal) es que la aprobación del crédito queda en manos del Banco Estatal de Desarrollo. Asimismo, el banco comercial podría ser invitado a participar en el riesgo.

Con respecto a la congruencia entre los productos ofrecidos y sus precios, debe destacarse la complejidad de la política de precios en un Banco Estatal de Desarrollo. Esto surge de la contradicción que podría haber entre los objetivos financieros y de desarrollo, la cual puede llevar a elecciones subóptimas de precio y riesgo. Los precios deben establecerse en función del mandato de la institución y del marco de capital y financiero. De este modo, la política de precios debe considerar la existencia o no de subsidios, los cuales pueden ser aceptables en virtud de la naturaleza del mandato establecido, y siempre que sean transparentes (incluida su fuente de financiamiento) y no impliquen externalidades negativas para el mercado, así como también los supuestos sobre el costo de capital. En cuanto a este último, dado que el objetivo de un Banco Estatal de Desarrollo no es obtener el mayor rendimiento posible sobre el capital, el capital excedente (por arriba del mínimo regulatorio) podría asignarse para operaciones de mayor rendimiento social. Aunque, no existe una metodología única para establecer los precios de un Banco Estatal de Desarrollo, dado el gran abanico de diferentes modelos e instituciones, lo esencial es la consistencia con el marco legal y de capital con el que trabaja la institución.

5.11 Impacto en el Desarrollo

Dada la naturaleza de los Bancos Estatales de Desarrollo, medir su impacto en el desarrollo socioeconómico del país es esencial para su evaluación. Con este fin, el banco debe articular sus objetivos como indicadores de desempeño y reflejarlos en sus procesos crediticios, monitorear sus resultados y verificarlos ex post. Esto debe realizarse con el apoyo de una unidad independiente, o incluso un tercero

especializado, elegido por licitación competitiva para evitar que el gobierno sea juez y parte.

En este sentido, si bien ha habido avances significativos en el monitoreo de los indicadores financieros de los Bancos Estatales de Desarrollo, no se puede concluir lo mismo sobre el monitoreo de su mandato social o de desarrollo.

Algunos Bancos Estatales de Desarrollo han realizado esfuerzos importantes para llevar a cabo evaluaciones de impacto de sus programas —entre ellos, el Banco de Desarrollo Empresarial (Bancóldex) en Colombia y fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) en México— pero estos han sido escasos. Hay estudios al respecto, pero no son ideales para evaluar a los Bancos Estatales de Desarrollo en primer lugar, por que analizan el efecto de la banca pública en general y no consideran un universo acotado del Bancos Estatales de Desarrollo puros y, en segundo lugar, porque utilizan modelos de equilibrio parcial y no se enfocan en el tema de la atribución. En contraste, las evaluaciones deberían centrarse en el impacto de programas específicos de los Bancos Estatales de Desarrollo sobre ciertos sectores, con independencia del ciclo económico u otros factores explicativos.

Una buena evaluación de impacto, ayuda a identificar programas que están funcionando bien y aspectos de un programa que pueden ser mejorados. La necesidad de buenas evaluaciones cobra aun mayor relevancia en el contexto actual, en el cual han surgido nuevos programas para nuevos sectores o segmentos económicos. Al respecto, habría sido importante evaluar los programas establecidos durante la crisis financiera global de 2008-09 para contar con mayor información en caso de que estas instituciones deban volver a intervenir en un nuevo ciclo económico recesivo.

Las evaluaciones de impacto también pueden servir para que los Bancos Estatales de Desarrollo muestren a sus accionistas (el Estado), la contribución que realizan a los objetivos de política pública, justificando capitalizaciones subsecuentes. Más aún, al producir información sobre el impacto de los Bancos

Estatales de Desarrollo, también pueden ayudar a complementar las iniciativas destinadas a mejorar la gobernanza corporativa, limitando la probabilidad de influencia política sobre decisiones técnicas, y contribuir a su transparencia al explicar cómo gastan los recursos públicos. En este sentido, resulta indispensable que toda evaluación, independientemente de sus conclusiones, sea ampliamente diseminada entre el público interesado, de manera de fomentar la rendición de cuentas de quienes diseñan y ejecutan las políticas públicas.

Un paso esencial en el proceso para fortalecer las evaluaciones de los Bancos Estatales de Desarrollo, es definir claramente los indicadores de resultados y de impacto que se deben medir y monitorear. No basta con medir los resultados directos del Banco Estatal de Desarrollo (por ejemplo, el número de empresas atendidas, créditos otorgados o desembolsos), sino que además, hay que mensurar la rentabilidad social y económica de sus acciones. Esto puede hacerse a partir de distintos enfoques, entre ellos:

1. La adicionalidad sobre el sistema financiero, por ejemplo: el alargamiento del plazo de crédito.
2. El impacto sobre una meta de desarrollo, como la productividad, el empleo o las exportaciones.
3. El efecto demostrativo sobre el sector financiero por ejemplo: en términos del desarrollo del mercado y sus decisiones de crédito hacia sectores con fallas de información.
4. La transferencia de conocimiento, por ejemplo: cuando se presta un servicio no financiero.
5. El cambio de conducta, que puede apreciarse sobre la responsabilidad social y ambiental de las empresas.
6. Las externalidades positivas.

Una buena evaluación sistemática requiere planificación desde el inicio de los programas para definir los indicadores de medición, establecer grupos o zonas de control, y recolectar y monitorear los datos a lo largo del programa. El monitoreo

es el punto de partida del proceso de aprendizaje, ya que puede permitir analizar el avance del programa conforme al diseño y a la implementación de la intervención.

Las lecciones aprendidas deben introducirse en los planes estratégicos subsecuentes. De esta manera, es menester que los criterios de desarrollo se incorporen en las políticas y procesos crediticios.

Finalmente, una buena medición de los beneficios de los programas permite también una evaluación de su eficiencia. Cabe aclarar que la política pública consiste en gran medida en asignar recursos escasos entre alternativas diferentes. El hecho de que un programa escogido, obtenga una alta calificación en una evaluación de impacto no necesariamente implica que el financiamiento de ese programa haya sido la mejor asignación de los limitados recursos públicos. En ese caso, es muy importante que los gobiernos no pierdan de vista que, además de estos exámenes rigurosos, es crítico continuar con el análisis de costo-beneficio tradicional, de manera de asegurar que los escasos recursos se destinan a los programas con mayor rédito económico y social. Debe recordarse que los Bancos Estatales de Desarrollo, constituyen sólo uno de los instrumentos de intervención disponibles para el gobierno, y que es fundamental que se elija al más adecuado.

5.12 La Eficacia de los Bancos Estatales de Desarrollo

Los programas de los Bancos Estatales de Desarrollo, se han convertido en un ingrediente fundamental de las estrategias de políticas de desarrollo productivo en la mayoría de las economías emergentes. Aunque rara vez se cuestiona la necesidad general de estas intervenciones, tanto los académicos como los encargados de formular políticas debaten a menudo sobre los enfoques e instrumentos adecuados para implementarlas y sobre su eficacia. Por eso, la necesidad de realizar evaluaciones rigurosas de los Bancos Estatales de Desarrollo ha ido cobrando una relevancia creciente para los gobiernos y la sociedad civil.

En este punto se presentan los temas conceptuales y operativos fundamentales relacionados con la ejecución de una rigurosa evaluación de impacto de las iniciativas y de los instrumentos de los Bancos Estatales de Desarrollo, a fin de que el enfoque sea lo más práctico posible, al abordar estos temas, se presentan ejemplos de evaluaciones de impacto de programas, ya sea existentes o en curso, o de otros programas relevantes para sus actividades. Este objetivo implica una doble limitación para el alcance de este enfoque.

En primer lugar, se cubre solo un aspecto clave del proceso de evaluación, a saber: la atribución de efectos.

Esto significa que todos los métodos y técnicas que se abordan, enfrentan el problema fundamental de identificar una relación causal entre las intervenciones de las políticas y los cambios observados en la población objeto del estudio. Otros elementos importantes de un proceso de evaluación global —como la eficacia la relevancia y la coherencia institucional— no son objeto de este análisis.

En segundo lugar, se consideran exclusivamente enfoques cuantitativos con el fin de solucionar el problema de la atribución. Esto no significa en absoluto que no se valore la contribución de los enfoques cualitativos al estudio de los Bancos Estatales de Desarrollo, al contrario, los enfoques cuantitativos y cualitativos son complementarios. Pero se requieren trabajos mucho más exhaustivos para abarcar ambos. Este enfoque se concentra fundamentalmente en la literatura metodológica basada en el análisis contractual, que parte del uso de métodos experimentales y cuasi experimentales en la evaluación de las políticas públicas.

Las posibles intervenciones de los Bancos Estatales de Desarrollo abarcan un conjunto de sectores demasiado amplios para abordar en un solo acápite. Por lo tanto, el análisis y el debate se restringen a aquellas iniciativas de los Bancos Estatales de Desarrollo que tienen como objeto mejorar el acceso al crédito del sector productivo (empresas y agricultores). De esta manera, se espera ofrecer ideas y sugerencias más claras y enfocadas, a la vez que se reconoce que la complejidad y las idiosincrasias de los programas, requieren estudios específicos.

5.13 Las cuestiones de una Buena Evaluación

Una de las primeras cuestiones que hay que definir cuando se lleva a cabo una evaluación de impacto de un Banco Estatal de Desarrollo, tiene que ver con las principales preguntas de la evaluación. Estas preguntas se pueden dividir en dos grupos fundamentales: i) las relacionadas con el efecto promedio del tratamiento en lo tratado y ii) las relativas al estudio de los efectos secundarios de los programas. La mayoría de los análisis de la eficacia de los programas de los Bancos Estatales de Desarrollo, buscan respuestas, ya que —por ejemplo— para analizar el impacto que tiene la creación de una línea de crédito en la calidad del acceso al crédito, o en el rendimiento de las empresas beneficiarias es necesario centrarse en este efecto.

Después de seleccionar cuidadosamente los resultados que se observaran y sus indicadores, la evaluación de impacto de los programas de un Banco Estatal de Desarrollo no es una tarea trivial, sobre todo, si el objetivo es medir el impacto causal que tienen sus programas en los resultados de interés. En una evaluación de impacto, la definición de causalidad se basa en el análisis contra factual; es decir, se pregunta ¿qué habría ocurrido si el programa no hubiera existido?.

Por ejemplo, si una empresa recibe un crédito subvencionado o una línea de crédito específica y se observa el valor de un determinado resultado de interés (como la calidad del crédito, el rendimiento, etc.), se dice que la subvención pública tiene un efecto causal cuando se demuestra que en ausencia de la misma (y si todos los demás factores son iguales) ese resultado habría sido diferente.

Si bien, esta definición de causalidad es relativamente sencilla e intuitiva, presenta una importante complicación empírica: por definición, nunca se puede observar el resultado contra factual. En otras palabras, si una empresa recibe una subvención, resulta imposible saber con certeza qué resultados habría tenido esa empresa sin dicha subvención. Holland (1986) llamó "problema fundamental de la inferencia causal" a la imposibilidad de observar una determinada unidad con y sin tratamiento a la vez, en cualquier momento concreto del tiempo.

El desafío de definir un contrafactual adecuado no puede resolverse a partir de una observación individual (o sea, no es posible generar un contrafactual para un beneficiario específico de una intervención pública), pero sí puede resolverse eficientemente en términos de los valores promedio de un conjunto de beneficiarios. Por eso, las evaluaciones de impacto se centran en calcular el efecto promedio del tratamiento y no el individual.

Este efecto promedio puede ser estimado de varias formas. El parámetro de alcance más amplio es el impacto promedio del tratamiento en el conjunto de la población. El cálculo involucra la construcción de dos contrafactuales (y por lo tanto la estimación de dos parámetros); primero, el contrafactual de cuál hubiera sido el resultado de los beneficiarios en caso de que no hubieran sido beneficiarios y el contrafactual de lo que hubiera sido el resultado de los no beneficiarios en caso de que hubieran sido beneficiarios (conocido también como el efecto promedio del tratamiento en los no tratados).

Se puede demostrar que todos estos parámetros resultarían sesgados en cualquier estudio que no previera la asignación aleatoria de los beneficiarios. En todos los otros casos, es necesario aplicar técnicas econométricas para eliminar los sesgos y calcular correctamente el impacto promedio del programa.

5.14 Las Externalidades

Cuando se implementa un programa, un productor o una empresa pueden tener diferentes tipos de externalidades o efectos indirectos. Por ejemplo, por el hecho de recibir un crédito en función de alguna política del Banco Estatal de Desarrollo una empresa puede experimentar en su cadena de producción cambios que aumenten su productividad, lo cual puede afectar a otras empresas vecinas o que tengan vínculos con aquella. Por ejemplo, estas otras compañías pueden encontrarse geográficamente cerca o estar vinculadas a través del proceso productivo, es decir: de forma indirecta, y podrían ser consideradas beneficiarios indirectos. En principio, se puede distinguir entre efectos monetarios y efectos no monetarios de las externalidades. Un ejemplo de los efectos monetarios lo

constituyen los vinculados a las reducciones de costos en la cadena de producción, mientras que un ejemplo de los efectos no monetarios lo constituyen los cambios en las propias técnicas de producción.

Puede ser que incluso tengan lugar economías de aglomeración, que son el resultado de un conjunto de externalidades positivas simultáneamente específicas de la industria y de un lugar. Por ejemplo, en un programa de Banco Estatal de Desarrollo las empresas beneficiarias pueden aprovechar las economías de aglomeración y aumentar su rendimiento debido a los flujos de información y a las tecnologías generados por los vínculos formales e informales entre empresas y organizaciones. A su vez, estos efectos podrían ser externalidades negativas y positivas y/o efectos de equilibrio general. Por lo tanto, son aspectos que deben ser considerados en la evaluación, ya que de otra manera se podría sobrestimar/subestimar el impacto global de los programas de Banco Estatal de Desarrollo.

Distribución de los efectos en el tiempo

Es posible que los efectos de ciertos programas de Banco Estatal de Desarrollo (como el rendimiento económico), tarden en manifestarse en los resultados. De hecho, el proceso de interiorizar el nuevo crédito, encontrar el personal adecuado y organizar los negocios probablemente implique demoras en cualquier efecto sobre el rendimiento económico.

Estas demoras, pueden variar según el indicador de rendimiento económico escogido. Por ejemplo, una intervención puede generar un aumento puntual en los resultados, o puede tener impactos fuertes que se desvanecen progresivamente con el tiempo. Alternativamente, puede ser que el impacto de un programa se manifieste sólo después de un determinado período, o incluso produzca una disminución inicial en los resultados, que después será superada por los aumentos de los años siguientes.

Por lo tanto, en una evaluación de impacto de un programa del Banco Estatal de Desarrollo, es fundamental tener una idea adecuada de la distribución en el tiempo de los efectos sobre las empresas beneficiarias. Se debe distinguir claramente entre efectos de corto, mediano y largo plazo con el fin de evaluar adecuadamente los costos y beneficios de un programa público. De hecho, centrarse sólo en un breve período, después de una intervención podría llevar a subestimar los impactos en el caso de que los efectos del programa tarden varios años en manifestarse. Por otro lado, las evaluaciones, que sólo toman en cuenta períodos posteriores a la implementación de la intervención podrían acabar subestimando los costos en caso de que en los primeros años se produjera un proceso de ajuste.

Intensidad del tratamiento y efectos de dosificación

Si bien la literatura sobre evaluación de impacto suele analizar el caso binario de participación versus falta de participación en un determinado programa, en la práctica suele ocurrir que las unidades difieren no solo en su estatus binario de tratamiento (participantes versus no participantes) sino también en la intensidad del tratamiento. Por ejemplo, puede ser que las empresas reciban diferentes montos de un programa de préstamos de un Banco Estatal de Desarrollo o bien que participen tomando préstamos en diferentes momentos. Esto deja en evidencia importantes aspectos que se deben considerar cuando se diseña una evaluación. Interesa saber no solo si el rendimiento de los participantes es mejor que el de quienes no participan, sino también como influyen en el rendimiento las diferentes intensidades del tratamiento, y si es posible encontrar un nivel óptimo para la intervención (por ejemplo, el monto del financiamiento que permite maximizar los efectos en el rendimiento de la empresa).

Tratamientos múltiples

En los contextos en los que se puede contar con tratamientos múltiples, puede ser que al evaluador le interesen no sólo los efectos individuales de cada tratamiento, sino también los efectos que generan sus interacciones. De hecho, no es evidente que el efecto de múltiples programas sea aditivo; por el contrario, puede ser que

combinar diferentes intervenciones tenga efectos multiplicativos, o que un tratamiento anule el efecto de otro (por ejemplo, puede ser el caso de las empresas que reciben préstamos para inversiones de parte de un banco público y una subvención para la innovación proveniente de un programa de aportes no reembolsables). Investigar efecto combinado de diferentes tipos de intervenciones es crucial para el diseño de programas de un Banco Estatal de Desarrollo Eficaces.

La heterogeneidad del impacto

En la mayoría de los contextos relevantes, puede ser difícil suponer que una determinada intervención vaya a tener un efecto constante, es decir: el mismo impacto en todas las unidades estudiadas. En particular, pueden surgir dos grandes tipos de heterogeneidad del impacto. El primer tipo, ocurre cuando las intervenciones tienen efectos diferenciales para distintos grupos (por ejemplo, puede acontecer que el efecto del crédito otorgado por el Banco Estatal de Desarrollo, sea mayor en las empresas que, de otra manera, tendrían problemas de liquidez). El segundo tipo, está relacionado con la distribución de los efectos del programa en la población; por ejemplo, puede pasar que dos programas tengan el mismo impacto promedio, pero que uno de ellos concentre los efectos en la parte inferior de la distribución.

5.15 Indicadores y datos

Indicadores

Para evaluar el impacto de los programas de los Bancos Estatales de Desarrollo, en el rendimiento de las empresas- se pueden utilizar diversos indicadores como variables de resultados³. Entre ellos, se incluyen la productividad y otros relacionados con las exportaciones, la innovación y el empleo.

³ Los buenos resultados e indicadores tienen que ser específicos, mensurables, realistas y definidos (SMART)

La productividad

Existen varias medidas de la productividad de las empresas. El término puede referir a la productividad de un insumo (por ejemplo, la productividad laboral) o a la productividad de todos los insumos (es decir; la productividad total de los factores). En cualquier caso, medir la productividad no es una tarea sencilla.

Con respecto a la productividad laboral, medida como la razón (ratio) entre la producción total y el factor trabajo, se requiere cierta prudencia en la medición de dichas variables. En la práctica, las empresas producen diversos bienes, y es necesario agregarlos en una única medida de producción (por ejemplo, las ventas o el valor agregado). Por fortuna, generalmente existe información sobre el número de empleados o sobre los costos laborales, aunque es necesario deflactar las variables nominales para obtener variables reales.

Con respecto a los diversos métodos de cálculo existentes, implican aplicar supuestos sobre el proceso de producción y la competencia en los mercados. Por lo tanto, cada método tiene sus fortalezas y sus debilidades.

Dada la dificultad para observar esta variable, muchos programas de un Banco Estatal de Desarrollo, directamente apuntan a la mejora de diversas variables relacionadas, pero que son más fáciles de observar: por ejemplo, el valor de las exportaciones, los gastos en investigación y desarrollo, la innovación, las ventas totales y el nivel de empleo.

Indicadores relacionados con las exportaciones

En algunos casos, los programas de un Banco Estatal de Desarrollo, pueden centrarse en promover las exportaciones de las empresas⁴ beneficiarias. Para medir los efectos de este tipo de programas, se pueden utilizar diversos

⁴ En el caso de las iniciativas innovadoras, pueden producirse fallas de mercado.

indicadores, como el valor de las exportaciones, la probabilidad de convertirse en exportador, el número de bienes exportados y el número de mercados de exportación.

En América Latina y el Caribe, existen algunas evaluaciones de impacto que utilizan estos indicadores. Por ejemplo, a partir de una base de datos a nivel de empresa para Perú, lo largo del período 2001-05, encuentran una relación entre las iniciativas de promoción de las exportaciones y un aumento de las mismas, tanto en términos de mercados como de productos. Asimismo, sobre la base de un conjunto de datos a nivel de empresa para Argentina a lo largo del período 1996-2008, se observa que el Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE), destinado a respaldar a las pequeñas y medianas empresas (PyME), aumenta la probabilidad de convertirse en exportador.

Indicadores relacionados con la innovación

Asimismo, los programas de Bancos Estatales de Desarrollo, pueden apuntar a corregir fallas de mercado al promover la inversión de las empresas. Los instrumentos utilizados para abordar este problema y las limitaciones financieras para innovar incluyen: subvenciones públicas (a través de ayuda y aportes no reembolsables), créditos específicos, incentivos fiscales y herramientas relacionadas con el sistema de propiedad intelectual.

Indicadores relacionados con el empleo

Finalmente, puede darse también el caso de que un programa de Banco Estatal de Desarrollo, busque generar un aumento del empleo para las empresas participantes. Dentro de este conjunto de indicadores pueden incluirse el número de empleados, el tipo de empleados por nivel de calificación y los salarios que las empresas pagan a sus empleados. Por ejemplo, encuentran evidencia de que el Programa de Apoyo a la Reestructuración Empresarial (PRE), aumentó tanto los empleos como los salarios.

Los datos

Cuando se analiza la eficacia de los programas de un Banco Estatal de Desarrollo, contar con buenos datos, puede hacer toda la diferencia en una evaluación, Los datos utilizados deben caracterizarse por su disponibilidad, precisión y fiabilidad.

Uno de los desafíos para evaluar los programas de Bancos Estatales de Desarrollo en América Latina, es que los datos secundarios —es decir, los datos recopilados para objetivos diferentes de la evaluación de una política concreta— no suelen estar disponibles. Aunque, existen encuestas y censos que podrían proporcionar abundante información para la evaluación y el seguimiento de los programas de los Bancos Estatales de Desarrollo, estos no siempre están disponibles con ese fin. La falta de disponibilidad también impone limitaciones a la recopilación de datos primarios.

Datos secundarios

Hay tres fuentes de datos secundarios: las encuestas, los censos y los registros administrativos. Cada una de estas fuentes, tiene ventajas y desventajas que se deben tener en cuenta en la evaluación.

Las encuestas tienen la ventaja de que posibilitan el armado de un panel de empresas con información anual. Además, proporcionan información sobre diversas variables, que permiten que el evaluador utilice métodos de correspondencia, para encontrar no beneficiarios con características similares a las de los beneficiarios. Sin embargo, la principal limitación de las encuestas es que cubren solo muestras de la población y, en muchos casos, esas muestras incluyen a solo un pequeño porcentaje de los beneficiarios.

Los censos, por el contrario, recopilan información sobre la población total de beneficiarios. Por lo tanto, si los beneficiarios están activos cuando el censo tiene lugar, quedan incluidos en él. Por otro lado, los censos suelen recopilar más información que las encuestas. Esto es importante cuando se aplica la técnica

estadística de correspondencia por puntaje de propensión. Sin embargo, la principal limitación de los censos es que no se llevan a cabo todos los años.

Finalmente, los registros administrativos se refieren a una amplia gama de información sobre las empresas, que ha sido recopilada por varias instituciones, aunque con objetivos diferentes de la evaluación. Como en el caso de los censos y las encuestas, estas bases de datos tienen que ser usadas en la institución que las elabora después de un acuerdo de confidencialidad. La principal ventaja de las bases de datos de los registros administrativos, comparadas con las encuestas y los censos, es que en la mayoría de los casos proporcionan información anual sobre la totalidad de las empresas. Sin embargo, la principal desventaja es que dicha información es limitada y muchas veces no se pueden elaborar indicadores.

Las bases de datos administrativos, que se han utilizado hasta el momento en las evaluaciones disponibles de políticas de desarrollo productivo y de programas de Bancos Estatales de Desarrollo en América Latina, son la Base de Datos para el Análisis Dinámico del Empleo (BADE) en Argentina, la Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) en Brasil, el Servicio de Impuestos Internos (Sil) en Chile y la Superfinanciera en Colombia.

Datos primarios

Cuando no hay datos secundarios disponibles, es necesario recopilar datos primarios. La principal ventaja de recopilar datos primarios es que se puede tener toda la información necesaria para la evaluación, dado que el cuestionario puede ser diseñado a medida. La principal desventaja la constituyen sus costos y el hecho de que tienden a cubrir sólo un breve período. Para las evaluaciones de un programa de Banco Estatal de Desarrollo, que requieran recopilar datos primarios, será necesario diseñar una muestra y contar con un plan de actividades.

5.16 Las Garantías de Crédito

Las garantías de crédito, constituyen uno de los instrumentos financieros más ampliamente utilizados por los gobiernos a nivel mundial, para promover el crédito hacia sectores o segmentos económicos con acceso limitado, en particular las pequeñas y medianas empresas (PyME). Los fondos de garantía de crédito se han empleado desde comienzos del siglo XX.

América Latina y el Caribe (ALC), ha ganado gran experiencia en la materia, ya que 15 países han tenido programas de garantías de crédito del sector público, y actualmente en 10 de ellos, hay programas en operación. Además, numerosos países operan con varios fondos. Los programas funcionan a través de una amplia variedad de estructuras institucionales y financieras. En el plano institucional, hay programas gestionados por bancos o instituciones financieras del sector público que también proporcionan otros servicios financieros, y programas gestionados por instituciones especializadas exclusivamente en las garantías de crédito. En algunos casos, los fondos se gestionan con balances separados y sus pasivos están respaldados directamente por el gobierno central y en otros casos, están respaldados por la propia entidad financiera, con una garantía indirecta del gobierno central.

A pesar de este uso generalizado de programas de garantías de crédito, sólo hay un número limitado de evaluaciones de impacto rigurosas y son escasos los estudios que identifican las mejores prácticas, sobre todo en relación con las experiencias más recientes. Las valoraciones disponibles presentan resultados mixtos en cuanto al cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, indican que bajo ciertas circunstancias, cuando los programas están bien diseñados e implementados, pueden ser eficaces para mejorar el acceso al crédito y apalancar recursos fiscales.

Cabe destacar que en la mayoría de los países de la región, el tamaño de los esquemas de garantías de crédito del sector público es bastante limitado en comparación con el de otras regiones, sobre todo Asia. Dada esta situación, se

puede sostener que el acceso al crédito en América Latina podría mejorar significativamente, si más países operasen esquemas de garantías de crédito bien diseñados y ejecutados, y si se aumentasen los recursos destinados a ellos.

El objetivo es identificar, en base a la información disponible sobre los resultados de los esquemas de garantías de crédito del sector público, tanto dentro como fuera de la región, los cuáles son los factores clave en materia de diseño e implementación para estructurar garantías de crédito exitosas, tanto en términos de su eficacia (adicionalidad) como de su eficiencia (el uso de recursos del sector público).

5.17 Impacto Teórico y Ventajas Potenciales

Como se explicó, la existencia de fallas de mercado en los mercados financieros hace que deban emplearse instrumentos de política pública para superarlas. Estas fallas provienen, en parte de la asimetría de la información entre la institución financiera y (su cliente), y del riesgo moral causado por el comportamiento del cliente. Los esquemas de garantías parciales de crédito, constituyen uno de los instrumentos más eficaces para resolver el problema, y en la mayor parte de los casos, deberían ser mejores que otros instrumentos, como los préstamos de primer y segundo piso del sector público. Esto se debe, a que reducen el riesgo crediticio a la entidad financiera y permiten otorgar créditos a las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MiPyME) con mejor perfil crediticio, pero que tienen restricciones crediticias. De esta forma, los sistemas de garantías de crédito involucran al sector financiero privado, al crear incentivos de mercado para que este sector aumente su participación en el financiamiento. Aunque los sistemas de crédito de segundo piso, también involucran al sector financiero privado, en realidad, cubren las limitaciones de financiamiento de las propias entidades financieras, pero no reducen su riesgo de prestar a un sector específico. Cabe aclarar, que en numerosos países de la región, las limitaciones de financiamiento de las entidades financieras son importantes, sobre todo para financiar préstamos de largo plazo; por lo tanto, los esquemas de segundo piso, también pueden ser

un instrumento eficaz. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región, esto no ocurre para los préstamos de capital de trabajo, que constituyen la mayor fuente destinada a cubrir las necesidades financieras externas de las MiPyME.

Finalmente, otra ventaja de las garantías de crédito para las entidades financieras, es que en la mayoría de los países los préstamos con garantías tienen requerimientos de reservas y de capital más bajos, lo cual disminuye su costo efectivo.

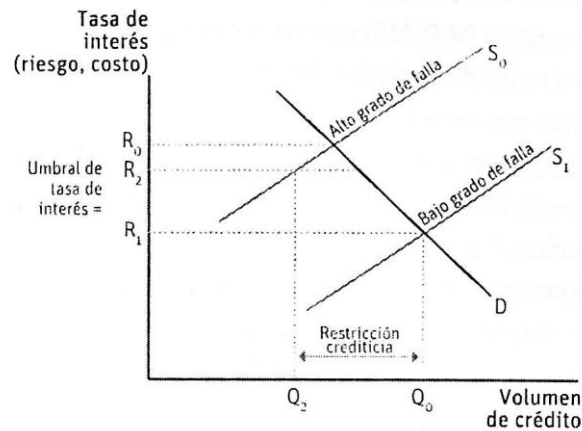
Impacto en los mercados financieros

Como puede apreciarse en el gráfico 4, las fallas de mercado, influyen en el acceso al crédito. El eje Y representa las tasas de interés, así como también los riesgos y costos percibidos de los préstamos para las entidades financieras, y el eje X, representa el volumen de préstamos. La curva de oferta S , representa los costos y los riesgos para una entidad financiera frente a mínimas fallas de mercado. En esta situación, hay una tasa de interés de compensación de mercado R_0 y un volumen de préstamos representado por Q_0 . S_0 es la curva de la oferta con altos niveles de fallas de mercado e indica los riesgos y costos más altos percibidos por las entidades financieras.

Tal como lo indican Stiglitz y Weiss (1981), con un alto nivel de fallas de mercado es probable que no exista un tipo de interés para el cual se cubra el mercado.

Esto ocurre porque las entidades financieras no prestan a las empresas dispuestas a pagar lo que sería la alta tasa resultante de mercado (R_1), ya que creen que solo los proyectos/empresas, de mayor riesgo, estarían dispuestos a aceptar tasas tan altas. Como resultado, establecen un umbral de tasa de interés más bajo (R_2), y limitan el número de empresas a las que están dispuestas a prestar (Q_2). La distancia entre Q_0 y Q_2 , representa el monto de préstamos no cubierto debido a fallas del mercado.

Gráfico 4. Mercados de Crédito bajo diferentes niveles de fallas de mercado



Fuente: BID

Es importante señalar que esta representación de restricciones de crédito no se refiere sólo a las empresas que carecen de acceso al crédito de las entidades financieras reguladas, sino también, al nivel más bajo de crédito que una empresa recibe en comparación con lo que desearía y obtendría en ausencia de las fallas de mercado.

El gráfico 5 ilustra el impacto de un programa de garantías de crédito que reduce los riesgos del préstamo. Se puede representar como un giro descendente en la curva de la oferta de las entidades financieras a S_3 . Al reducir riesgos y costos, un programa de garantías de crédito lleva a que las entidades financieras acepten una tasa de interés más baja (R_3) y aumenten su volumen de préstamos (Q_3). El resultado es una reducción de las restricciones de crédito, el cual se ve representado por la diferencia entre Q_3 y Q_2 . Cabe aclarar que esto es ilustrativo del impacto que existe si se ofrece una garantía parcial (de manera que el prestamista sigue asumiendo parte del riesgo de crédito).

Gráfico 5. Mercados de Crédito con esquemas de garantías de Crédito

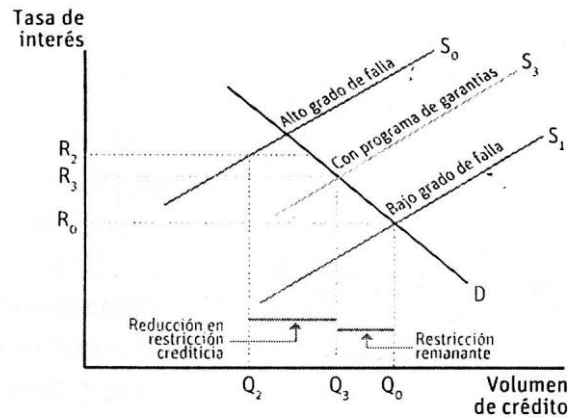
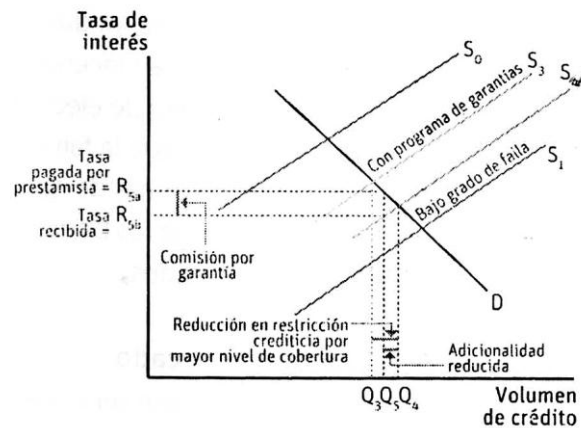


Gráfico 6. Impacto de los Términos financieros de la garantía



El gráfico 6, muestra el impacto asociado a los términos financieros de un programa de garantías, como el nivel de cobertura (o el porcentaje del valor del préstamo garantizado) y el nivel de la comisión (o el precio de la garantía). Cuanto mayor sea el nivel de cobertura, más bajo será el riesgo asumido por la entidad financiera y, por lo tanto, mayor el cambio en la curva de la oferta y en el monto del crédito que un banco está dispuesto a ofrecer. Un esquema con mayores niveles de cobertura está representado por S_4 . Un nivel más alto de comisión, tiene un efecto opuesto, dado que aumenta el precio pagado por las empresas y la tasa de interés efectiva, percibida por la entidad financiera. Gráficamente, la

comisión de garantía está representada por la diferencia entre R_{5a} y R_{5b} , y la reducción asociada en el crédito proporciona la diferencia entre Q_4 y Q_5 .

Debe señalarse, que, hasta cierto punto, las empresas dispuestas a pagar un interés más alto deberían ser empresas con un riesgo más elevado y por lo tanto, con todos los demás factores iguales, cuanto más alto sea el precio, mayor será el riesgo de la cartera de garantías resultante. Sin embargo, las empresas de mayor riesgo también deberían ser las que tienen menor acceso a crédito y, por lo tanto, con todos los demás factores iguales, las comisiones de garantía más altas orientan los programas hacia las firmas con mayores restricciones de crédito.

Se pueden extraer diversas conclusiones de este análisis microeconómico. La primera, es que un programa de garantías debería ser más eficaz en la ampliación del acceso al crédito en países donde se presentan mayores fallas de mercado, como es el caso de los países de América Latina. Si las fallas de mercado, son importantes, habrá mayores restricciones de crédito y, por lo tanto, crecerá el número de empresas que podrían beneficiarse de una garantía. En contraste, en las economías avanzadas, con fallas de mercado más limitadas, la tasa de mercado refleja el verdadero riesgo crediticio de las firmas. En estos casos, la ampliación del acceso por la vía de un esquema de garantías de crédito, implica prestar a tasas demasiado bajas, que no reflejan el riesgo crediticio de la empresa. Como consecuencia, se producen mayores pérdidas y se necesitarán subsidios para financiarlas. Además, para que las entidades financieras amplíen sus préstamos, los términos de las garantías deben ser más generosos en cuanto a precio y cobertura.

Una segunda conclusión es que los sistemas de garantía tienen que encontrar un adecuado balance entre los diferentes efectos de los términos financieros. Los términos más generosos, como mayores niveles de cobertura y comisiones de garantías más bajas, deberían generar una mayor adicionalidad tanto en el nivel del crédito como en menores tasas de interés. A su vez, los términos menos generosos facilitan la estabilidad financiera del esquema, ya que con comisiones

más elevadas y niveles de cobertura más bajos, las entidades financieras tienen incentivos para proporcionar créditos a empresas de menor riesgo, y por ende reducen la probabilidad de ejecución de las garantías.

Una tercera conclusión, es que la falta de competencia en los mercados de crédito, también podría influir en la eficacia de los esquemas de garantías. En ausencia de competencia, las entidades financieras transmitirán una parte menor de los beneficios financieros de la garantía y, por lo tanto, disminuirá la demanda de préstamos garantizados.

Impacto en las fallas de mercado

Un programa de garantías, puede servir para sustituir las reformas regulatorias que llevan a disminuir las fallas de mercado, así como también para introducir tecnologías financieras más eficaces. Sin embargo, las garantías por sí mismas también pueden contribuir a disminuir dichas fallas.

En primer lugar, al aumentar el número de empresas con acceso al crédito, un programa de garantías de crédito hace que se incremente la cantidad de firmas con historiales de crédito y, de esta manera, se amplía la información disponible para que los prestamistas calculen y evalúen la capacidad y la disposición de las empresas para pagar. A su vez, la ampliación del número y de la diversidad de las empresas con acceso al crédito contribuye a crear calificaciones de crédito más precisas.

En segundo lugar, un programa parcial de garantías de crédito puede tener efectos de demostración y de "aprendizaje en la práctica". Por ejemplo, a medida que las entidades financieras participan más en préstamos a pequeñas y medianas empresas (PyME), como resultado de un programa de garantías, su conocimiento y su experiencia en préstamos a estos segmentos mejoran. Asimismo, gracias a las economías de escala de mayores volúmenes de crédito, pueden generarse mayores incentivos para desarrollar tecnologías financieras especializadas, que pueden reducir el alcance de las fallas de mercado.

5.18 Impacto Real

Eficiencia

Eficiencia por medio del apalancamiento

Uno de los mayores atractivos de los esquemas de garantías de crédito es que pueden ser altamente eficientes para generar crédito adicional con un determinado monto de aportes fiscales. En el supuesto de que no haya subsidios directos, los aportes fiscales equivalen a la contribución en capital social al fondo. Los pasivos de un programa de garantías son principalmente pasivos contingentes, cuyo valor real debería ser varias veces inferior al monto cubierto de las garantías, siempre y cuando el diseño del programa establezca incentivos para un análisis prudente del riesgo en los préstamos garantizados. Esta diferencia entre el valor real de las garantías y su valor nominal proporciona la oportunidad para el apalancamiento de capital y, por ende, para el apalancamiento de los aportes fiscales. El nivel de apalancamiento posible, bajo un supuesto de sostenibilidad financiera sin subsidios depende del riesgo de la cartera y de la eficacia para alinear los precios con los niveles de cobertura.

Desde una perspectiva fiscal, gracias a este apalancamiento, un programa de garantías se presenta como potencialmente más atractivo que uno de préstamos, ya sea de segundo o primer piso. Sobre la base de las tasas promedio para América Latina, se obtiene que por cada dólar de aporte fiscal un programa de garantías genera US\$. 7,3 de crédito a su mercado objetivo (el índice de apalancamiento efectivo). De esta manera, para un objetivo de US\$. 100 millones, un programa de garantías requeriría solo US\$. 13,7 millones de aportes fiscales, mientras que un programa de préstamos que tuviese un requerimiento de capital del 10% requeriría US\$. 110 millones.

Dadas las diferentes circunstancias y los distintos objetivos de las políticas de los países, los niveles de cobertura y de apalancamiento pueden variar considerablemente. Comparados con los de las economías avanzadas, los fondos

de garantías de América Latina tienden a tener un apalancamiento y una cobertura mucho menor, lo cual refleja una mayor prudencia de las políticas financieras y, normalmente, tasas básicas de incumplimiento más altas en el sector objetivo. Como consecuencia, aunque los índices de apalancamiento financiero de las economías avanzadas son casi cuatro veces más elevados que los de América Latina, gracias a que los niveles de cobertura en esta última región son mucho más bajos (la mitad que en las economías avanzadas), los niveles de apalancamiento efectivo de las economías avanzadas no llegan al doble.

De esta forma, en algunos de los fondos de garantía más grandes de América Latina, los niveles de apalancamiento efectivo son iguales o superan a los de las economías avanzadas, a pesar de tener niveles más bajos de apalancamiento. Además, debe señalarse que los programas de las economías avanzadas requieren subvenciones sustanciales para mantener su equilibrio financiero. Por lo tanto, es probable que los aportes fiscales relativos al nivel de préstamos garantizados sean significativamente más grandes que en la mayoría de los países de América Latina, aunque los índices de apalancamiento tiendan a ser más altos.

Finalmente, es importante poner de relieve que el lado inverso de la eficiencia de los sistemas de garantía (en términos fiscales) es el mayor riesgo de pérdidas potenciales y, por ende, la mayor necesidad de capital adicional. Por ejemplo, con un nivel de apalancamiento de 10, el aumento de cada punto porcentual en la tasa de incumplimiento de la cartera de garantías implica un aumento del 10% en capital adicional para mantener el índice de apalancamiento, a menos que las comisiones de crédito cubran el incremento de la tasa de incumplimiento.

Dado este impacto del apalancamiento, es crucial que los niveles de apalancamiento y las comisiones de garantía estén alineados con el riesgo de cartera, y que los términos financieros ofrecidos creen incentivos que alienten a las entidades financieras participantes a conceder créditos solventes. Quizás, el instrumento más destacado para crear estos incentivos sea la tasa de cobertura.

Cuanto más baja sea esta, mayor será el riesgo financiero asumido por la entidad financiera y, por lo tanto, mayor será el incentivo para seleccionar préstamos solventes.

Los datos, demuestran claramente esta relación porque la mayoría de los fondos de América Latina, los cuales tienen tasas de cobertura relativamente bajas, no requieren subsidios para mantener su sostenibilidad financiera, mientras que los de los países desarrollados en general sí los requieren. Sin embargo, si las tasas de cobertura son menores, disminuyen los incentivos de las entidades financieras para conceder créditos a las empresas con mayores restricciones. Así, los encargados de formular políticas tienen que equilibrar los objetivos de adicionalidad del crédito (eficacia) y sostenibilidad financiera, al establecer la tasa de cobertura y otros parámetros financieros.

El Fondo de Garantía para Pequeños Empresarios (Fogape) de Chile, tiene una manera innovadora de equilibrar estos objetivos. En lugar de establecer una tasa de cobertura y una tarifa de crédito fijas, estas variables son flexibles. En primer lugar, a las garantías se accede por licitación, cuanto más bajo sea el nivel de cobertura ofrecido por una entidad financiera, mayor será el monto de garantías que puede obtener. Esto crea incentivos de mercado para bajar las tasas de cobertura, pero en concordancia con la demanda. Si bien la tasa máxima de cobertura es del 80%, la tasa promedio de la cartera oscila alrededor del 65%.

En segundo lugar, con el fin de crear más incentivos de mercado para llevar a cabo un análisis de crédito prudente y una selección de empresas solventes, se utiliza otro mecanismo de mercado que permite asegurar que las comisiones de garantía estén alineadas con la calidad de la cartera. Cuando la tasa de incumplimiento, en una entidad financiera supera un techo establecido, la comisión de garantía en el conjunto de su cartera aumenta en concordancia con el deterioro de la calidad. Estos mecanismos, han contribuido al éxito del Fogape tanto en términos de sus altos niveles de adicionalidad del crédito, como en lo atinente a un desempeño financiero fuerte y sólido.

Por su parte. Nacional Financiera (Nafín) de México, utiliza otro mecanismo para asegurar un análisis de crédito de alta calidad por parte de las entidades financieras participantes. En este caso, la posibilidad de participar depende del cumplimiento de ciertos estándares establecidos por Nafin y basados en un análisis de sus políticas de crédito y procedimientos. Aquellos que cumplen con estos estándares tienen acceso abierto a las garantías. En el pasado, cuando el monto de garantías disponibles era más limitado, Nafin también utilizaba un sistema de licitación similar al de Chile.

Eficiencia operativa

Otra gran ventaja de los esquemas de garantías de crédito, al igual que en el caso de los bancos de segundo piso, es el potencial de tener bajos costos operativos al delegar el análisis crediticio y las decisiones de, préstamo en las entidades financieras participantes. La gran mayoría de los programas de garantías de América Latina, sigue este modelo. Además, la experiencia ha demostrado que las entidades financieras participantes, tienden a llevar a cabo un análisis de crédito prudencial más profundo que el de las instituciones de crédito del sector público debido a su mayor conocimiento del mercado, sus estrechas relaciones con las empresas y sus mayores incentivos internos para reducir las pérdidas.

Eficacia

Adicionalidad del crédito y menores costos financieros para las empresas

La adicionalidad derivada de los programas de garantías, se puede medir tanto en términos del impacto de estos sobre los niveles de acceso al crédito de las empresas beneficiadas, como en relación con los cambios en el mercado del sector objetivo. La evidencia de diversos estudios indica que los programas podrían ser exitosos en términos de adicionalidad, no obstante se debería subrayar que esta conclusión, se basa en un limitado número de evaluaciones rigurosas. Asimismo, pocos países poseen suficientes datos disponibles.

Dentro de las economías emergentes, la adicionalidad se ha demostrado de manera precisa en los sistemas de garantías de Chile y Malasia, cuyos mercados financieros aún se caracterizan por algunas fallas de mercado; más aún: estos sistemas no han requerido subvenciones. Los estudios de evaluación calculan que, en promedio, las empresas que participaron en los esquemas de garantías de los países mencionados aumentaron su acceso al crédito en un 40% y un 35%; respectivamente, en comparación con otras firmas de características y perfiles de riesgo similares.

En las economías desarrolladas, las evaluaciones no encontraron ningún impacto positivo en la adicionalidad, con la excepción del Programa de Garantías de la Administración de Pequeñas Empresas (SBA, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, cuando intervenía en zonas de ingresos más bajos.

La adicionalidad positiva del SBA en las zonas de ingresos más bajos, también apoya la conclusión de que los esquemas de garantías son potencialmente más eficaces cuando el nivel de fallas de mercado es mayor. Las empresas que se encuentran en dichas zonas tienden a sufrir restricciones crediticias, dado que pocas entidades financieras operan allí. En efecto, una práctica común de los bancos de Estados Unidos, por ejemplo, es trazar una "línea roja" con criterio geográfico para delimitar el crédito en zonas que se consideran de mayor riesgo, de manera que incluso los potenciales clientes solventes de esas zonas tienen un acceso limitado o nulo al crédito.

Las evaluaciones señalan que la falta de competencia disminuye la eficacia de los esquemas de garantías. La evaluación del Fogape, descubrió que el programa tenía un efecto positivo sólo en la región metropolitana de Santiago, sin ningún impacto en otras regiones.

Fuera del contexto de las evaluaciones rigurosas de impacto, los datos sugieren que los esquemas de garantías de crédito pueden ser particularmente eficaces para ayudar a las MiPyME, a seguir accediendo a financiamiento durante la contracción del crédito que se produce a partir de una crisis financiera u otros

shocks económicos. Durante estos períodos, las entidades financieras tienden a disminuir sus préstamos a las empresas, considerando que el entorno económico influye negativamente en sus resultados. Esta restricción al crédito puede empeorar la desaceleración general de la economía. En este contexto, un programa de garantías, puede compensar el mayor riesgo esperado por las entidades con el potencial de convertirse en un eficaz instrumento de política económica contracíclica.

La importancia de las garantías de crédito como instrumento de política económica contracíclica, se demuestra a partir de las experiencias recientes de América Latina, donde la demanda de garantías aumento fuertemente a partir de la crisis financiera de 2008-09. Durante 2009-10, el índice de crecimiento de los préstamos garantizados se duplico en comparación con los dos años anteriores. A su vez, el número de empresas beneficiarias aumento en un 70%, en comparación con una disminución en los dos años anteriores.

En Chile y en México, y en menor medida en Colombia, las autoridades utilizaron explícitamente sus fondos de garantía para las MiPyME, como un instrumento de política contracíclica destinado a mitigar el impacto de la crisis en el acceso al crédito. En Chile, el capital del fondo más grande se duplicó y en México creció casi en un 70%. Esto permitió que los programas cubrieran un aumento exponencial de garantías de crédito, al tiempo que se mantuvieron políticas financieras prudentes. Durante el período del cierre de 2008 a finales de 2010, en Chile el valor de los préstamos garantizados, aumento cinco veces y el número de empresas beneficiaras se triplicó. Por su parte, en México se duplico tanto el nivel de préstamos garantizados como el número de beneficiarios, (cuadro 8).

En Chile, donde hay datos disponibles sobre el total de créditos y préstamos garantizados según el tamaño de la empresa, es posible observar el impacto de los programas de este tipo, particularmente sobre las pequeñas empresas. Durante los años 2009-10, el aumento en el valor del uso de garantías ascendió al doble del cambio total en préstamos al segmento de pequeñas empresas, de

modo que para 2010, los préstamos garantizados del Fogape, llegaron a equivaler a más del 40% de todo el crédito concedido a este tipo de empresas, comparado con el 17% de los dos años previos. Estos resultados, no sólo señalan la eficacia de los esquemas de garantías para mantener el acceso al financiamiento durante períodos de shocks externos; también indican que puede haber grandes impactos positivos en el mercado financiero objetivo.

Cuadro 8. Impacto de los esquemas de garantías durante un shock económico (EN PORCENTAJE)

	VALOR DE LOS PRÉSTAMOS GARANTIZADOS (VARIACIÓN EN EL PERIODO)		EMPRESAS BENEFICIARIAS (VARIACIÓN EN EL PERIODO)		PORCENTAJE DE LOS PRÉSTAMOS A LAS PEQUEÑAS EMPRESAS		PORCENTAJE DE PEQUEÑAS EMPRESAS CON CRÉDITO	
	2006/08	2008/10	2006/08	2008/10	2008	2010	2008	2010
Chile	8	422	-8	200	14	43	17	36
Colombia	-	35	-	60	-	-	-	-
México	-	95	-	126	-	-	-	-
ALC	50	100	-10	70	-	-	-	-

Fuente: BID

Con respecto al impacto de los esquemas de garantías sobre las tasas de interés que pagan las empresas, los datos de Italia y Chile señalan una disminución. En Italia, las empresas con créditos garantizados tienen costos de financiamiento un 12% inferior, al de aquellas empresas similares sin préstamos garantizados.

En Chile, las tasas de interés para las empresas beneficiarias en todos los segmentos del mercado de las MiPyME, son inferiores a las del mercado (véase en el cuadro 8 la fila "Ventanilla abierta"). Estos resultados implican que los bancos están cobrando tasas de interés más altas a las firmas sin garantías, lo cual podría indicar que muchas de las empresas beneficiarias de las garantías presentan riesgos crediticios relativamente bajos y que probablemente tengan acceso al crédito.

La experiencia chilena, también demuestra el impacto negativo de las medidas que alientan a las entidades financieras a disminuir las tasas de interés para las

empresas beneficiarias amparadas por las garantías. Hasta hace poco, bajo el marco de las garantías del Fondo de Garantía para Inversiones (Fogain), el monto de garantías al que podía acceder un banco, estaba determinado por una licitación en la cual los bancos competían sobre la base del tipo de interés ofrecido a sus beneficiarios. Esto arrojó tasas de interés bastante más bajas que las del mercado para las empresas beneficiarias. Sin embargo, como era de esperar, las entidades financieras concedieron estos préstamos sólo a un número limitado y a sus clientes de más bajo riesgo (véase en el cuadro 9 la fila "Licitaciones"). Durante el período 2007-10, el diferencial de tasas de interés entre las operaciones del Fogain y los mercados comparables fluctuaba entre -6,8 y -11,1 puntos porcentuales.

Cuadro 9. Impacto del programa Fogain (Chile) En las tasas de Interés

	TASAS DE INTERÉS DEL FOGAIN				TASAS DE INTERÉS DEL MERCADO			
	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas Empresas	Total	Microempresas	Pequeñas Empresas	Medianas Empresas	Total
Ventanilla abierta (2011)	175.8	15	13.4	16.1	19	17	16	16.4
Licitaciones (2010)	10.3	10.1	10.1	10.1	n.d.	18.8	19.3	19.0

Fuente: BID

Cuando a fines de 2010 el esquema se modificó para convertirse en una ventanilla abierta de acceso ilimitado, el tipo de interés promedio de un préstamo garantizado del Fogain aumentó en 6 puntos porcentuales. Con el cambio de política, las entidades financieras comenzaron a prestar a un mayor universo de clientes, dado que podían establecer libremente los precios de sus préstamos garantizados según el riesgo, sin comprometer su acceso al fondo de garantías. Como resultado, la demanda de préstamos garantizados en el marco de este esquema aumentó exponencialmente. El número de operaciones pasó de menos de 2.000 en 2010, a 41.000 en 2011, y el monto involucrado superó los US\$. 1.800 millones, en comparación con US\$. 192 millones en 2010.

Finalmente, un factor adicional que condujo a este enorme aumento de la demanda, fue la eliminación del requisito de un plazo mínimo para los préstamos garantizados. Este cambio permitió usar los fondos de garantías para créditos de capital de trabajo. Así, el plazo promedio de un préstamo garantizado del Fogain disminuyó de más de cinco años en 2010, a dos años y medio en 2011, lo cual implica una participación mucho mayor de beneficiarios, sobre todo de MiPyME.

Así, el número de MiPyME participantes aumentó 24 veces en un año, pasando desde menos de 1.400 a casi 33.000; esto sugiere que las mayores necesidades de financiamiento de este segmento se centran en el capital de trabajo y que los esquemas de garantías constituyen un instrumento eficaz para abordarlas.

Beneficios económicos y sociales

La adicionalidad del crédito, y los menores costos financieros para las empresas que pueden generarse con las garantías de crédito, no son en sí mismos medidas de los beneficios de estos esquemas para el conjunto de la economía y la sociedad. Estos beneficios, deben calcularse en relación con objetivos como el ingreso nacional y los indicadores distributivos. De todos modos, medir el impacto de los esquemas de garantías directamente sobre estos objetivos es sumamente difícil, pero se puede considerar una gama de indicadores sobre el desempeño de las empresas que son más fáciles de mensurar, y que pueden demostrar el alcance de estos beneficios. Entre los indicadores de referencia, se incluyen la producción o las ventas, la productividad, el empleo y la rentabilidad. Sin un impacto positivo sobre ellos, un programa de garantías de crédito sería sobre todo un programa de transferencias a las empresas y a los bancos. Las evaluaciones de impacto demuestran que cuando hay una adicionalidad del crédito y, por lo tanto, una disminución de las restricciones crediticias de las empresas, las garantías de crédito tienen un efecto positivo en su desempeño. Este ha sido el caso del Fogape en Chile, del Fondo Nacional de Garantías (FNG) en Colombia y de Nafin en México durante la crisis financiera. En Chile, se observó que las empresas participantes del programa de garantías tenían mayores beneficios y

ventas promedio que las empresas similares no participantes en Colombia, que la participación en el programa de garantías tenía un impacto positivo sobre ventas y empleo. Por último, en México se pudo apreciar que el programa de garantías ayuda a las empresas beneficiarias a mejorar la productividad laboral en diversos sectores y a mantener el empleo. En particular, se calculó que por cada US\$. 8.000 de garantías concedidas en 2009, se conservaba un puesto de trabajo, lo cual implica que el programa habría conservado casi 250.000 empleos. Con un índice de apalancamiento de 1, esto significa que se ha salvado un empleo por cada US\$. 1.000 de aportes fiscales.

Cuadro 10. Impacto de los esquemas de garantías en el desempeño de las empresas

	VENTAS	PRODUCTIVIDAD LABORAL (POR MONTO DE LA GARANTÍA)	EMPLEO	RENTABILIDAD	SUPERVIVENCIA
Chile (Fogape): Drexler, Cowan y Yañez (2008).	6 (empresas promedio)	-	-	4	-
México (Nafin): UNAM (2012)	-	5 (todos los sectores) 9 (comercio)	1 empleo mantenido por c/ US\$ 8.000 de garantía concedida	-	-
Colombia: Arráiz, Meléndez y Stucchi (2012)	8	-	9	-	-
Corea (KOSDAQ, fondo general): Kang y Hesmati (2008).	-29 (por monto de la garantía)	-29	-1.4	-	5
Corea (Kotec, para pequeñas empresas intensivas den tecnología): Kang y Hesmati (2008)	6 (por monto de la garantía)	2	-1.4	-	27

Fuente: BID

Un ejemplo interesante fuera de la región de América Latina, es el de Corea. En este país, se observó que el acceso a las garantías del programa Korean Securities Dealers Automated Quotations, que no está centrado en un tipo particular de PyMF, tuvo efectos negativos en los indicadores de desempeño de las empresas, aunque aumentó su probabilidad de supervivencia. Quienes

realizaron la evaluación explican que el programa era demasiado generoso y por eso otorgó préstamos a empresas débiles y de baja rentabilidad.

En cambio, el fondo Technology Credit Guarantee Fund (Kotec), centrado en pequeñas empresas intensivas en tecnología, presenta resultados similares a los descritos para América Latina. Este, tuvo buenos resultados, principalmente por dos factores. Primero, se enfocó en una restricción específica del crédito, en un sector específico. Las pequeñas empresas intensivas en tecnología perdieron su principal fuente de financiamiento cuando se produjo un colapso del mercado de capital de riesgo. El programa creó una fuente sustituta de financiamiento (el crédito bancario) que permitía que aquellas empresas con garantías ampliaran su acceso al crédito, y, como consecuencia, mejoraran su desempeño. Segundo, el programa incluía una evaluación de la viabilidad de las empresas realizada por la institución gestora. El conocimiento especializado sobre las firmas intensivas en tecnología, parece haber aumentado la probabilidad de seleccionar empresas con un mayor potencial de crecimiento.

5.19 Buenas Prácticas de Diseño y Gestión

Al adoptar decisiones relativas al diseño y a la gestión de los esquemas de garantías, debe tenerse en cuenta cómo influyen estos esquemas en los incentivos, que tienen sobre todos los actores para poder alcanzar el objetivo de aumentar el acceso al crédito sin comprometer la sostenibilidad financiera. Los actores principales son tres: las entidades financieras, la entidad gestora del programa de garantías y el gobierno, sobre todo en lo que concierne a los aportes de recursos fiscales. Las instituciones pueden tener diferentes objetivos y, por lo tanto, al iniciar un programa, es importante determinar cómo y en qué medida el diseño y la implementación influirán en el comportamiento a nivel de la empresa beneficiaria.

En un intento por crear un marco simplificado de diseño e implementación, se han identificado seis factores clave que inciden en los elementos generales de un programa y en los incentivos de los diferentes actores; i) los términos financieros

de las garantías (como comisiones y niveles de cobertura); ii) el apalancamiento; iii) la definición de los beneficiarios objetivo; iv) el rol de las entidades financieras, v) el rol del gestor de las garantías y vi) el rol del gobierno. A continuación se formulan recomendaciones para cada uno de estos factores.

Términos financieros de las garantías

Una condición básica para definir los términos de un programa de garantías parciales, es que sean coherentes con la sostenibilidad financiera. En este sentido, las comisiones de la garantía tienen que cubrir como mínimo los pagos esperados de la garantía a causa de préstamos vencidos, lo cual depende del nivel de riesgo (calidad) de la cartera de préstamos garantizados. Además, las comisiones tienen que cubrir los costos operativos del fondo. Mientras que el nivel de cobertura determina la adicionalidad, la relación entre este y la comisión de la garantía es lo que las entidades financieras utilizan para determinar el nivel de riesgo de los préstamos para los que solicitan garantías. En este sentido, un programa establece un precio por unidad de cobertura, en función del cual las entidades financieras determinan el monto de garantías a demandar.

Como el principal objetivo de un programa de garantías debe ser reducir las restricciones de crédito, para definir los niveles apropiados de precios es necesario identificar el precio de la cobertura, para el cual se maximiza la adicionalidad manteniendo un equilibrio financiero. Este precio dependerá de las condiciones de mercado en los diferentes segmentos en los que se concede la garantía. Por ejemplo, mayores riesgos subyacentes en un mercado implican la necesidad de un precio más alto y viceversa; asimismo, una mayor demanda de préstamos garantizados, implica que se puede cobrar una tasa de interés más elevada y por lo tanto, disminuir el riesgo asumido por el fondo de garantía. En América Latina, donde la demanda es grande debido a que hay mayores restricciones de crédito, se puede fijar un precio alto y aun así seguir generando una importante demanda, pero en los países más desarrollados, se requieren precios más bajos para que la demanda tenga lugar.

Existen dos opciones básicas para definir los precios. Una primera opción, consiste en determinar el precio para un segmento específico del mercado sobre la base del proceso ya mencionado. De esta manera, cada segmento del mercado alcanza la estabilidad financiera. Una segunda opción, de uso muy difundido, consiste en adaptar el precio para impulsar a las entidades financieras a conceder crédito a segmentos prioritarios, y reducir la demanda de los segmentos menos prioritarios. Para asegurar el equilibrio financiero, esto podría implicar algún grado de subsidios cruzados entre los diferentes segmentos. En la mayoría de los países de América Latina, la diferenciación preferencial en la fijación de los precios se basa en el tamaño de la empresa, lo cual concuerda con la idea de que las empresas más pequeñas padecen mayores restricciones de crédito.

Debido a los importantes requisitos de información necesarios para definir estos precios, y puesto que las condiciones básicas del mercado no suelen cambiar drásticamente en poco tiempo, los precios pueden establecerse a tasas fijas y modificarse sólo periódicamente. En países donde las condiciones de mercado son más variables, los precios tendrían que ser ajustados con mayor frecuencia, o, como se explica más abajo, los niveles de apalancamiento deberían ser menores con el fin de absorber el impacto de una cartera de préstamos garantizados en rápido deterioro.

Es importante plantear un modelo útil, para el uso de mecanismos de mercado con el fin de establecer un marco de incentivos flexible que permita al fondo ajustar los precios según la demanda y los riesgos.

Primero, a través de una licitación, se contribuye a ajustar el precio de mercado a la demanda, haciendo que los bancos ofrezcan el nivel de cobertura que están dispuestos a proporcionar a un determinado precio; bancos con mayor demanda acordarán pagar un precio más alto para una mayor cobertura.

Segundo, a través de un aumento en los precios de la garantía cuando las tasas de incumplimiento superan un determinado umbral, se asegura que los precios

estén alineados con el riesgo y se crea un incentivo para que las entidades financieras mejoren sus políticas.

Apalancamiento

Como se ha explicado anteriormente, el apalancamiento y los términos financieros son los factores determinantes clave de la eficiencia de un esquema de garantías con relación a los aportes fiscales que requiere; Para asegurar la sostenibilidad financiera, el nivel de apalancamiento debe estar alineado con el valor de la cartera de garantías, A su vez, el cálculo del valor de la cartera debe ser prospectivo y tener en cuenta las probabilidades de cambios en los factores subyacentes que influyen en la cartera de préstamos (por ejemplo, el riesgo) y en los niveles de ingreso. Entre los factores clave para efectuar este cálculo se incluyen: i) el desempeño de la economía y del sector financiero como factor determinante del riesgo esperado de la cartera de garantías; ii) el comportamiento de los bancos a nivel individual, y iii) la flexibilidad del mecanismo de fijación de precios del esquema de garantías para alinearse con los riesgos de crédito.

Cuanto mayor sea la inestabilidad potencial de la economía y del sector financiero, sumada a los cambios en el comportamiento de los bancos, menor debe ser el apalancamiento, de modo de preservar un amortiguador prudente si las condiciones se deterioran. Una buena metodología de valor en riesgo tiene en cuenta esta variabilidad para calcular el valor de la cartera y, por ende, el nivel de capital prudente.

La creación de mecanismos de fijación de precios mas flexibles podría mitigar factores de inestabilidad de los mercados y de instituciones en lo individual. Por ejemplo, en Chile las comisiones de garantía se ajustan automáticamente al deterioro de la cartera de préstamos garantizados de una entidad financiera. La principal razón de ser de este mecanismo consiste en crear incentivos más sólidos para una selección más prudente y para que las entidades financieras puedan monitorear el crédito, pero también permite aumentar las tarifas en concordancia con el deterioro del segmento desfavorecido, el cual podría afectar la cartera de

todas las entidades financieras que participan. Esta flexibilidad del sistema de fijación de precios, contribuye a que los fondos puedan tener mayores niveles de apalancamiento y por lo tanto, una mayor eficiencia fiscal.

Definición de los beneficiarios objetivo

Como se ha demostrado anteriormente, los esquemas de garantías tienen que estar dirigidos hacia segmentos de mercado donde haya claras restricciones de crédito. Para que los programas sean más eficaces, debe analizarse su segmento objetivo a fin de entender cabalmente la naturaleza y la dimensión de estas restricciones; y ésta información debe utilizarse en los procesos de diseño y monitoreo. Lamentablemente, rara vez se lleva a cabo este tipo de análisis y cuando se efectúa no tiene una continuidad periódica.

Establecer requisitos para participar como beneficiario es la manera más directa de enfocar los recursos. Estos requisitos suelen limitarse al tipo de empresas beneficiarias, en términos de su tamaño o sector. Además, dentro de las empresas elegibles, la mayoría de los fondos proporciona algún incentivo adicional en la forma de precios más atractivos para que las entidades otorguen préstamos a los que se supone que son los sectores con mayores restricciones de crédito, también sobre la base de su tamaño o sector.

Aunque estos mecanismos son relativamente eficaces, se recomienda ir un paso más allá para aumentar la adicionalidad de los programas y asegurar que los fondos sean asignados a las empresas con mayores restricciones de crédito. En efecto, hasta en los programas más eficaces hay espacio para mejorar significativamente la adicionalidad, dado que se asignan muchos recursos a empresas que de todas maneras tienen un acceso importante al crédito. Entre los mecanismos adicionales para incentivar a las entidades a fin de que otorguen préstamos las empresas con mayores restricciones, podrían incluirse los siguientes:

1. Vincular la elegibilidad al nivel de acceso al crédito de la empresa. Se podría establecer un indicador que mida el acceso al crédito de entidades financieras reguladas por parte de las empresas (como la relación crédito/activos). Las firmas elegibles, con niveles de crédito por encima de un umbral definido podrían convertirse en no elegibles, o podrían implicar un precio más alto para el banco que desee cubrirlas.

2. Limitar el número de veces que una entidad financiera puede usar una garantía para una empresa específica. Es de esperar que, una vez que una firma ha tenido acceso al crédito en una entidad financiera regulada durante un período significativo, haya demostrado con claridad su solvencia y, por ende, se vea disminuido el problema de asimetría de la información que debe enfrentar la entidad financiera. Esto debería reducir su necesidad de una garantía de crédito. Para implementar este tipo de límite, se podría crear una cláusula de "suspensión" que restrinja el número de veces, que una empresa puede recibir una garantía de crédito, y/o aumentar el precio de la garantía después de que una firma la ha recibido en previas ocasiones.

El rol de la entidad financiera

Siempre y cuando las garantías sean de naturaleza parcial, las entidades financieras involucradas, mantendrán responsabilidad sobre todos los aspectos operativos de los créditos garantizados: la decisión de otorgar el crédito, la administración financiera, el seguimiento y, cuando sea necesario, la recuperación. Las entidades financieras, tienen mayor experiencia y conocimiento de estas tareas y lo que es igual de importante, tienen fuertes incentivos financieros para llevarlas a cabo eficiente y eficazmente. Aunque la institución gestora del esquema de garantías, tenga experiencia y conocimientos técnicos muy acabados los incentivos para realizar operaciones eficaces serán mucho mayores para las entidades financieras. Una vez más, debe destacarse que esto depende de que la entidad financiera mantenga los riesgos financieros de la operación.

¿Qué entidades pueden participar en un esquema de garantías? En la mayoría de los países, el principal requisito para hacerlo es que la entidad esté regulada por la autoridad nacional de supervisión financiera; así, normalmente la mayoría de las entidades de préstamo autorizadas pueden participar. A pesar de que un proceso abierto, es apropiado en el sentido de que amplía la demanda y la potencial efectividad de los programas, deberían incluirse mecanismos que puedan descalificar a una entidad financiera si la calidad de su cartera se ve significativamente más deteriorada que la de otras instituciones. Como ya se ha señalado, el programa Fogape cobra una comisión de garantía más alta cuando la calidad de la cartera de préstamos garantizados de una entidad financiera se deteriora y, si este deterioro se profundiza, la entidad financiera puede ser excluida de una posterior participación.

El rol de la institución gestora del esquema de garantías

La estructura legal y financiera de un esquema de garantías no debe afectar su efectividad o su eficacia. Por ejemplo, los esquemas de garantías de Chile, Colombia y México tienen estructuras legales e institucionales diferentes, pero todos son eficaces y financieramente sostenibles.

En Chile, los dos fondos existentes son gestionados por entidades financieras públicas que proporcionan otros servicios financieros. Fogape es administrado por el Banco del Estado, un Banco Estatal de Desarrollo de primer piso que gestiona el fondo de garantías de segundo piso, bajo un contrato con el gobierno central, el cual asume los pasivos subyacentes del fondo. Fogain es gestionado por la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), el organismo de desarrollo del sector público, y tiene un balance separado de la división de préstamos de la institución. En Colombia, las garantías son provistas por una agencia de garantías de crédito especializada e independiente. En México, el fondo de garantías es gestionado por Nafin, un banco de desarrollo que actúa principalmente en segundo piso, y no tiene un balance separado sino que cuenta con el respaldo de

los activos totales de Nafin. En los tres países de América Latina mencionados el gobierno central respalda explícitamente sus balances.

En Estados Unidos, el SBA es una institución independiente especializada, pero no solo proporciona garantías sino también otros servicios, sobre todo no financieros.

En Corea, los operadores de los fondos de garantías son organismos de garantías independientes. En contraste con América Latina, estos esquemas de garantías no se enfrentan a restricciones presupuestarias claras y fuertes que exijan su sostenibilidad financiera.

Los programas en Colombia, Corea y Estados Unidos están gestionados por instituciones independientes, mientras que en Chile y México están en manos de entidades financieras públicas que proporcionan toda una gama de servicios financieros. Asimismo, parecería que no es un factor crítico el hecho de que el fondo de garantías forme parte del balance de una institución, o tenga un balance separado, siempre y cuando se preserven los incentivos para la estabilidad financiera, y no se perciba que el diseño, ni la gestión del fondo sean susceptibles de presiones políticas o que su garantía sea débil.

La entidad debería tener la flexibilidad para modificar los términos financieros del esquema de garantías para alinearlos con las condiciones del mercado. Preferiblemente, esto debería hacerse a través de mecanismos previamente definidos, como los que se utilizan en los fondos chilenos. En los casos en que no existan dichos mecanismos, deberían definirse criterios de ajuste muy claros, de modo de minimizar intervenciones políticas que podrían poner en peligro la adicionalidad del crédito o la sostenibilidad financiera del esquema.

Además, de los aspectos operativos y de la gestión financiera del esquema de garantías, es importante que la entidad gestora monitoree la eficacia del programa. Lamentablemente, son pocas las entidades que lo hacen, al menos desde el punto de vista del impacto del programa en el acceso al crédito. En

contraste, se centran en medir el valor de los préstamos garantizados concedidos y el número de empresas beneficiarias (es decir, la adicionalidad del insumo). Sin embargo, estos datos proporcionan escasa evidencia sobre la adicionalidad del crédito de los programas (adicionalidad del producto) y, por lo tanto, brindan información limitada sobre cómo podría mejorarse la eficacia de los mismos.

De lo anterior, surge que es necesario prestar más atención al desarrollo de sistemas de información que permitan calcular y analizar la eficacia de los programas de garantías. Es probable que esto requiera esfuerzos de coordinación con funcionarios supervisores o con oficinas de crédito, para obtener de las entidades financieras reguladas la información necesaria sobre las empresas participantes. Además, es probable que haya que efectuar encuestas periódicas para comparar las empresas participantes con las que no lo son.

El rol del gobierno

El gobierno central tiene tres roles fundamentales:

1. Establecer limitaciones presupuestarias fuertes para el acceso a los fondos del gobierno central. Se debería otorgar financiamiento para permitir la ampliación de la cartera de garantías de crédito pero no para cubrir pérdidas, excepto en los casos más excepcionales.
2. Establecer objetivos y metas claras.
3. Monitorear la gestión del fondo de garantías y realizar periódicamente, a través de terceros especializados, evaluaciones de impacto rigurosas para determinar la eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa.

5.20 El papel del Banco Estatal de Desarrollo

Los Bancos Estatales de Desarrollo desempeñan un papel importante en la formulación e implementación de algunas políticas de desarrollo productivo (o políticas industriales). Como ya se expuso, tradicionalmente los Bancos Estatales

de Desarrollo han operado brindando servicios financieros (oferta), incluidos los créditos de largo plazo, con el propósito de ayudar a sus clientes a superar algunas fallas del mercado. En algunos casos, estos servicios se brindan solo a ciertos sectores específicos. Por otra parte, algunos Bancos Estatales de Desarrollo, brindan servicios no financieros enfocados en mejorar las capacidades productivas de sus clientes, lo cual también puede redundar en una mayor demanda de servicios financieros.

En el diseño y la provisión de los servicios no financieros, existen diferentes modalidades. Por ejemplo, en el caso del sector público, los Servicios de Desarrollo Productivo, provienen de los ministerios y organismos de desarrollo, mientras que en el caso del sector privado, estos servicios son ofrecidos por empresas consultoras, centros de capacitación y organizaciones no gubernamentales (ONG). Inclusive, algunas veces la relación comercial entre empresas (encadenamientos productivos) facilita la transferencia de conocimientos. Además, a partir de la evidencia que se presenta, se puede afirmar que los Bancos Estatales de Desarrollo, complementan su oferta de servicios financieros con servicios no financieros enfocados en mejorar el desarrollo productivo de sus clientes. Estos servicios, varían desde la provisión de capacitación (por ejemplo, cursos básicos de contabilidad), hasta la asistencia técnica para preparar planes de negocios o identificar nuevos nichos de mercado o nuevos clientes.

5.21 Que se entiende por servicios de Desarrollo Productivo y por qué conviene ofrecerlos

De acuerdo con la evidencia empírica de América Latina, los impedimentos relativos al acceso al financiamiento son más acentuados en las empresas de menor tamaño (PyME). Estas empresas poseen características diferentes a las de las grandes firmas, como la carencia de recursos humanos calificados y su limitada capacidad de gestión gerencial y financiera. Además, en muchos casos operan en el mercado informal (y así cumplen solo con algunos de los requisitos

legales del código mercantil y de las cargas fiscales). Por lo general, las PyME no cuentan con incentivos apropiados que las motiven a moverse hacia la formalidad. Además, la falta de historial crediticio e información financiera fiable para la toma de decisiones, así como las limitadas oportunidades para incrementar su productividad por medio de la innovación empresarial y la adopción de nuevas tecnologías, reduce la rentabilidad de estas empresas y su solvencia financiera, todo lo cual impide en muchos casos que sean vistas como sujetos de crédito por parte de los intermediarios financieros de la región.

Para hacer frente a esta situación se ha identificado una serie de Servicios de Desarrollo Productivo, cuya finalidad es aumentar el crecimiento productivo de las empresas, así como también la demanda futura de servicios financieros.

Mejorar la productividad

Una lógica básica que fundamenta la provisión de algunos Servicios de Desarrollo Productivo, es la de buscar aumentos en la productividad de las empresas beneficiarias, en general PyME. Entre estos servicios se destacan la asistencia y la capacitación por medio de talleres y consultorías. o la provisión de herramientas técnicas. Para lograr este fin, este tipo de Servicios de Desarrollo Productivo, opera directamente sobre las variables de la función de producción de la empresa (productos e insumos) a través de distintos mecanismos: i) intervenciones que reducen los costos de producción (por ejemplo, ahorro energético, mayor eficiencia mediante el sistema de entrega justo a tiempo), ii) mejoras en la calidad del producto (por ejemplo, certificaciones), iii) mejoras en la capacidad gerencial y las habilidades de los trabajadores (desarrollo de los recursos humanos y iv) aumentos en el nivel de producción, mediante mejoras en los procesos productivos (innovación de procesos).

Cuando un Servicio de Desarrollo Productivo, optimiza la productividad de una empresa (incrementando su capacidad productiva o la calidad del producto o del servicio que brinda), su riesgo crediticio se reduce, ya que ello conlleva un potencial crecimiento de su rentabilidad y, por extensión, de su capacidad de pago

al intermediario financiero. El Banco Estatal de Desarrollo, puede ayudar a sus clientes en la identificación de áreas críticas para la mejora de su productividad, así como en la provisión de los Servicios de Desarrollo Productivo apropiados para conseguir tal objetivo. A su vez, el uso de estos servicios por parte de un cliente de un Banco Estatal de Desarrollo constituye una doble señal del compromiso para advertir los obstáculos que impiden el crecimiento de su empresa y de la voluntad para superarlos. En estos casos, el éxito en la provisión de Servicios de Desarrollo Productivo puede coadyuvar a reducir la mora en el pago de los créditos concedidos a las empresas beneficiarias.

Afrontar mejor un clima de negocios desfavorable

Muchas empresas enfrentan serios problemas de competitividad asociados con un clima de negocios deficiente. Como resultado de esta situación, las firmas tienen mayores costos de operación, una menor productividad y menos acceso a fuentes de financiamiento. Ejemplos de estos factores externos a la empresa son los costos de hacer negocios (registrar una empresa, pagar impuestos, tramitar productos en las aduanas etc.), los cuales dependen de las condiciones legales e institucionales de un país. Algunos Servicios de Desarrollo Productivo, pueden desempeñar un papel importante en la reducción de estos costos. Por ejemplo, pueden ayudar a mejorar el grado de formalización de las empresas capacitando a los empresarios sobre los costos de la informalidad y los beneficios de que su firma opere formalmente, así como también facilitándoles los trámites para registrar la empresa ante las autoridades competentes, pagar impuestos y cumplir con otras obligaciones. Potencialmente esto permitiría la expansión de la producción de las empresas una vez formalizadas, en especial de las PyME. Debe recordarse que el peso de la informalidad (costos) es mayor para las empresas de menor tamaño, toda vez que estos costos representan una mayor proporción de sus ventas y que su capacidad administrativa es mucho menor. Además, es muy probable que las firmas de menor tamaño carezcan de incentivos para formalizarse.

Los Bancos Estatales de Desarrollo pueden hacer que disminuyan los costos de operación de sus clientes, al brindarles ciertos servicios financieros, principalmente por medio de la banca electrónica o móvil. Además, el promover la informatización y la capacitación en el uso de las tecnologías digitales entre sus clientes reduce también los costos operativos del propio Banco Estatal de Desarrollo. Entre los ejemplos de estos servicios se incluyen el pago de impuestos, el pago de servicios públicos y préstamos, la solicitud en línea de un crédito. Estos servicios reducen tanto los costos de operación de los Bancos Estatales de Desarrollo, como de sus clientes, ya que —entre otras cosas— acortan los tiempos necesarios para originar y ejecutar créditos. Por último, pero no por ello menos importante, los Servicios de Desarrollo Productivo que promueven la informatización y capacitación de las empresas en el uso de las tecnologías digitales constituyen un mecanismo fundamental de apoyo para la transición de estas empresas hacia la economía basada en el conocimiento o economía del siglo XXI.

Generar externalidades

Existen otros factores que limitan el crecimiento de las empresas clientes de los Bancos Estatales de Desarrollo, entre los cuales se pueden citar la falta de información sobre oportunidades de mercado, las asimetrías de información entre acreedores y clientes, la imposibilidad de aprovechar externalidades positivas, o la falta de incentivos para proveer bienes o servicios en grupos. Este último caso incluye, por ejemplo, la toma de decisiones conjuntas entre productores para realizar compras y ejecutar estrategias de marketing o de capacitación de su fuerza laboral, a fin de facilitar una mayor eficiencia en su operación, o bien, las aglomeraciones de empresas que permiten una mayor escala de producción o inversiones coordinadas dentro de una cadena de valor, todo lo cual favorecería una mayor productividad. Una importante característica de este tipo de actividades, es que genera externalidades de cuyos beneficios pueden apropiarse varias empresas a la vez.

5.22 La Banca Estatal y su Rol

Es claro que los objetivos que persiguen los diversos Servicios de Desarrollo Productivo no tienen por qué ser excluyentes: más bien deben ser complementarios. Por ejemplo, un Servicio de Desarrollo Productivo que busca mejorar la productividad de una empresa cliente de un Banco de Desarrollo Productivo, así como la rentabilidad del propio Banco de Desarrollo Productivo, puede resultar en externalidades positivas (como financiamiento para mejorar la eficiencia energética, lo que reduce las emisiones de carbono y permite que la empresa sea más competitiva – rentable-, lo cual a su vez mejora sus posibilidades de pago).

En general los Servicios de Desarrollo Productivo buscan abordar los factores internos y externos, y las externalidades que afecten al desempeño de muchas empresas, especialmente en países en desarrollo. En la medida en que los Servicios de Desarrollo Productivo sean exitosos, ayudando a las empresas a superar estas barreras o creando los incentivos adecuados para la realización de ciertas actividades (formalización), tendrán un impacto positivo sobre la productividad y por ende sobre la solvencia crediticia de las empresas beneficiarias. En el contexto del conjunto de políticas públicas orientadas a aumentar el acceso al financiamiento, es evidente que a la hora de diseñar programas para alcanzar este objetivo, es importante contar con acciones tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda.

5.23 La Banca Estatal en el Estado Plurinacional de Bolivia

La creación de la banca estatal, en las décadas del sesenta y del setenta, con una banca privada en ese entonces aun incipiente, obedecía a un objetivo principal de lograr un mayor desarrollo económico a través de un control absoluto de la economía y mediante el estímulo de la inversión hacia sectores estratégicos. Este estímulo, incluía aspectos paternalistas como la canalización de recursos a tasas de intereses subvencionados, menores aranceles y exenciones tributarias, y una participación directa en las decisiones de las entidades bancarias estatales.

Las pérdidas incurridas por la banca estatal en los periodos de referencia, debido a la difícil recuperación de su cartera, llevaron a concluir que la asignación de recursos financieros, fue dirigida a sectores de la economía con baja productividad y eficiencia.

En este sentido, se debe notar que esta situación fue inducida en parte por el grado de especialización de los bancos estatales, en los casos específicos del Banco Minero y El Banco Agrícola de Bolivia, en épocas en que los precios internacionales de los minerales o productos agrícolas no eran favorables, continuaron financiando dichas actividades, dado que no contaban con la autonomía necesaria ni la flexibilidad suficiente, debido a su objeto de creación, para poder financiar otros sectores viables en ese momento, lo cual definitivamente, resultó en un desperdicio de recursos financieros y limitó el desarrollo económico del país en el largo plazo.

Los resultados hablan por si mismos, tanto debido al enfoque paternalista de los gobiernos de esos periodos, como al inadecuado desempeño de la banca estatal en el caso específico Boliviano, sumado a otros aspectos como la injerencia política, mala gestión referida a la deficiente asignación del crédito y elevados costos de operación, y una función supervisora debilitada, provocaron el estancamiento del sector financiero y no permitieron el desarrollo económico, por lo que no se cumplió con el objetivo primario planteado en la creación de dichas entidades.

5.23.1 Resurgimiento de la Banca Estatal

El agotamiento del modelo económico liberal en nuestro país, en la década del 2000, encumbro en 2006 por la vía electoral al Señor Evo Morales A. como presidente de la república, cuya política económica es de orientación populista.

Es bajo ese marco que se concreta el resurgimiento de la Banca Estatal en Bolivia, con la promulgación del D.S. 620 del 1 de Septiembre de 2010, mediante el cual, el Gobierno autorizó la compra de acciones de los socios privados del Banco

de la Unión para convertirlo en el mecanismo facilitador de las operaciones financieras de la administración pública.

El Tesoro General de la Nación (TGN) es el mayor accionista del Banco de la Unión, posee 11.09 millones de acciones, que representan el 83.19 %, de acuerdo con el registro de la Bolsa Boliviana de Valores (BBV).

5.23.2 Banco de Desarrollo Productivo (BDP)

Con la promulgación de la Nueva Ley de Servicios Financieros, promulgado por el actual gobierno en fecha 21 de agosto de 2013, faculta al banco de Desarrollo Productivo (BDP), canalizar créditos de forma directa y dar pie a la creación de una entidad financiera de desarrollo público. A lo que se debe añadir al Banco Unión que ya actúa como banco público.

El Banco de Desarrollo Público Sociedad Anónima, es una persona jurídica de derecho privado con fines públicos constituido bajo la tipología de una sociedad de economía mixta y que realiza actividades de primer y segundo piso de fomento y de promoción del desarrollo del sector productivo.

Cabe subrayar que el banco de Desarrollo Productivo (BDP), solo era de segundo piso, es decir que sus recursos los canalizaba a través de la contratación de una institución financiera.

El artículo 176 de la Nueva Ley de Servicios Financieros, le da la facultad de ampliar sus operaciones al banco de Desarrollo Productivo (BDP). Este banco era de segundo piso, ahora puede operar directamente en el sistema financiero nacional como banco de primer piso.

La nueva Ley, señala que la entidad tendrá como finalidad principal, promover el desarrollo del sector agrícola, ganadero, manufacturero, psicola y forestal maderable y no maderable, pudiendo ampliar a otros sectores productivos y, de comercio y servicios complementarios a la actividad productiva, otorgando servicios financieros y no financieros de manera directa o a través de terceros.

5.23.3 Principales aspectos de la Ley de Servicios Financieros

Entre los principales, citaremos a los siguientes:

- El Consejo de Estabilidad Financiera, estará conformado por los ministerios de planificación, economía, el presidente del Banco Central de Bolivia, los directores ejecutivos de APS, y ASFI, quienes fijarán las tasas de interés para los créditos del sector de la vivienda social y productivo, a través de decretos supremos.
- La deuda por créditos de vivienda queda extinguida con el remate de la hipoteca. Además, este deberá hacerse al valor comercial, y si el remate no cubre toda la deuda, el saldo insoluto deberá ser asumido por la entidad financiera, que debe publicar en diarios este proceso.
- La Ley de Servicios Financieros obliga a las entidades financieras a registrar los modelos de contratos ante la ASFI, antes de su aplicación, para verificar que los contratos no tengan cláusulas abusivas o excesivas en contra el consumidor financiero, quien ahora está más protegido.
- La Central de Información del Riesgo Crediticio es administrada por la ASFI para registrar a clientes en mora, pero no limita el acceso a nuevos créditos. Ahora, el registro incluirá datos sobre el buen pagador para que bancos den incentivos que mejoren las condiciones de financiamiento.
- Podrán constituirse a nivel privado, banco de desarrollo privados, banco múltiple, banco PYME, cooperativa de ahorro y crédito, entidad financiera de vivienda, institución financiera de desarrollo y entidad financiera comunal. Empresas de arrendamiento, factoraje y burós.
- La ASFI, establecerá una unidad especializada de Defensoría del Consumidor Financiero. Con esta disposición el Estado tiene responsabilidad de precautelar el ahorro, dar prioridad a la atención de crédito a las MYPES, a organizaciones comunitarias y cooperativas de producción.
- El usuario podrá solicitar que las sanciones administrativas, incluyan que la entidad financiera cubra los gastos de pérdidas, daños y perjuicios

ocasionados por la transgresión de las normas, cuando el daño no supere el 0.50% del capital mínimo. Habrá sanciones grandes, medianas y leves.

- La ASFI regulará al sistema bajo criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución, redistribución equitativa. El Estado está obligado a intervenir cuando la dinámica del mercado financiero no sea capaz de resolver y atender las demandas del consumidor financiero.
- El crédito dirigido al sector productivo con destino a la inversión deberá incluir un periodo de gracia en su estructura de reembolso, el cual se establecerá mediante regulación de la ASFI.

También se podrá entregar garantías no convencionales como ganado, predios rurales.

VI. PROPUESTA

En función del desarrollo del presente Proyecto de Grado, se ha formulado las siguientes propuestas;

6.1 Los nuevos paradigmas de la Banca Estatal

La historia de los Bancos Estatales en Bolivia, a pesar de su razón de ser teórica, en la práctica estaban frecuentemente asociados a un desencanto generalizado. Ello se justificaba por décadas de malos manejos y politización de las instituciones bancarías, lo que conducía a distorsiones en el sistema financiero, a pérdidas financieras y, en última instancia, a desequilibrios fiscales.

Sin embargo, a partir de iniciativas recientes y del agotamiento del modelo liberal en la década del 90, que prometía crear una prosperidad sin precedentes en nuestro país, ha renacido el interés por los bancos estatales de desarrollo, como instrumentos de política pública, ante la ineficacia de la banca comercial para apoyar el desarrollo económico y sus prohibitivas tasas de interés.

Para que realmente pueda haber un cambio de paradigma en la banca estatal, será necesario que la banca estatal de desarrollo no repita los errores de manejos inadecuados y opten por el fortalecimiento institucional y de mejor desempeño operacional y financiero, y sobre todo que se demuestre su impacto en el desarrollo del país. La experiencia señala la importancia de un examen continuo para asegurar que los arreglos institucionales sean conducentes a su eficacia y su sostenibilidad a largo plazo.

6.2 La razón de ser de la Banca Estatal

Si bien la lógica de intervención de la Banca Estatal de Desarrollo, ha evolucionado con el tiempo a partir de las distintas orientaciones que ha habido en la política económica, en esencia sigue estando basada en la justificación clásica de cubrir fallas de mercado, que llevan a restricciones de financiamiento, con el fin

de lograr objetivos de política Pública. En el caso boliviano, de darse un mayor protagonismo del Estado en la actividad bancaria, esta deberá incursionar en:

- a) Sectores o segmentos económicos que son subatendidos por intermediarios privados.
- b) La intermediación financiera de la banca estatal debería cubrir las fallas de mercado y lograr beneficios.

Las fallas de mercado, constituyen uno de los factores que inciden en el hecho de que los intermediarios privados no pueden evaluar la capacidad crediticia real de ciertos sectores, o segmentos económicos, y que conducen a una restricción crediticia.

6.3 La Potencialidad de la Banca Estatal

Una incorrecta intervención Pública a través de un Banco Estatal podría generar distorsiones en el mercado, y desplazar el financiamiento privado. El potencial de la Banca Estatal para generar adicionalidad en sectores y segmentos económicos con restricciones crediticias, es altamente significativo.

Los Bancos Estatales pueden contribuir de manera significativa, al logro de metas específicas de desarrollo. Al involucrarse cada vez más en las nuevas prioridades de política pública, esta misión está cada vez más presente en sus mandatos u objetivos.

Ello puede lograrse no sólo a través de productos financieros, sino también al suministrar información relevante al resto del gobierno sobre el desarrollo del sector económico en el que actúa y las intervenciones requeridas.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 Conclusiones

Entre las principales conclusiones del presente Proyecto de Grado, mencionaremos a las siguientes:

- La banca estatal de desarrollo ha surgido revitalizada del ciclo liberal. La banca comercial no ha cubierto la demanda de líneas crediticias por parte de los sectores más vulnerables de la sociedad, y de los distintos sectores económicos para encarar el desarrollo económico del país.
- Los bancos estatales a partir del 2010, se encuentran en una etapa de nuevos retos y oportunidades, dentro de un proceso de ampliación de sus mandatos y aplicación de nuevos instrumentos que le den mayor dinamismo y actividad crediticia.
- De ampliarse la actividad de la banca estatal, su denominador común debe ser
- el de dar solución a problemas específicos, como el escaso desarrollo económico del país, fallas de mercado y estabilización macroeconómica.
- De concretarse la consolidación de la banca estatal, va ser fundamental, que esta deberá tener un manejo eficiente de retorno y riesgo de las operaciones financieras.

7.2 Recomendaciones

- La banca estatal deberá encarar nuevos desafíos, incluso más complejos y/o de mayor envergadura que conllevan riesgos. Ello, aunado a entornos macroeconómicos menos ventajosos, hacen imprescindible una mayor eficiencia y eficacia institucionales, con un despliegue más adecuado para los objetivos que pretenden alcanzar.
- Esto implica la necesidad de redoblar los esfuerzos para continuar las acciones que han llevado a mejorar su situación y de esta forma evitar los errores del pasado que condujeron a elevadas pérdidas y a la necesidad de

inyectar recursos fiscales sustanciales para subsanar o mantener las instituciones. Es importante que la banca estatal procure atender aquellos aspectos institucionales que pueden permitirles balancear exitosamente el cumplimiento de sus objetivos de política pública con su sostenibilidad financiera de largo plazo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE). "La Banca de Desarrollo frente a las Normas Prudenciales de Solvencia. "Ed. ALIDE, Perú".
- BERNAL T. Cesar Augusto. "Metodología de la Investigación". Editorial Pearson, Santa Fe de Bogotá. 2000.
- Banco Central de Bolivia, Ley del Banco Central de Bolivia N° 1670.
- BERNSTEIN L. "Análisis de Estados Financieros". Bilbao, España, 1984.
- Banco Interamericano de Desarrollo. "Programa de Reforma del Sector Financiero y de Crédito Multisectorial".
- Banco Interamericano de Desarrollo "El Marco Lógico para el Diseño de Proyectos". 2004.
- Fondo Monetario Internacional. "¿Deben privatizarse o reformarse las Instituciones Financieras Estatales?. ¿Boletín de 7 de Junio de 2004.
- FABOZZI J. Frank, Modilini Franco y Ferñ G. Michael, "Mercado e Instituciones Financieras", Primera Edición, Mayo 1999, México.
- FREIDMAN Milton, "Moneda y Desarrollo Económico". El Ateneo, Buenos Aires. 1976.
- GUARACHI Revollo Gualberto, "Introducción a la Economía Monetaria". Mimeografía, 1991.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto. "Metodología de la Investigación". Editorial Me. Graw Hill, México, 2003.
- Memorias publicadas por La Superintendencia de Bancos, 1942 - 1958.
- Memorias publicadas por La Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. 1988-2000.
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras. "Memorias Publicadas 1988-2000".
- PATINO, Jorge. "Bancos y Respuestas a las Crisis". Banco Central de Bolivia, 1997.

- ROSEMBERG, J.M. "Diccionario de Administración y Finanzas". Primera Edición, Editorial Océano, Grupo Editorial S.A.
- STEPHEN, A. Ross R. "Finanzas Corporativas". Tercera Edición, Editorial Me. Graw Hill.
- Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras, Tomo I y II, Regulación y Supervisión Financiera en Bolivia 2004.
- VELASCO, Gustavo P. "Sobre la naturaleza jurídica de la Concesión Bancaria". Revista de la Facultad de Derecho de México, Abril - Junio de 1969. N° 74.
- VILLAR PALASI, José L. "La intervención de la administración en la industria". Madrid, España. 1965.
- VILLEGAS, Carlos G. "El poder de la policía financiera del Banco Central Argentino". Revista de Derecho Comercial y de las obligaciones, N° 10, Ediciones Depalma, Buenos Aires. 1977.
- ZABALA RODRÍGUEZ, Carlos J. "Código de Comercio comentado y leyes complementarias". Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina. 1972.