

El rol de la banca pública

La experiencia del Banco de la República O. del Uruguay

Primer Congreso de Banca y Economía de América Latina
Felaban – Banco de la República O. del Uruguay
Montevideo, 3 y 4 de setiembre de 2013



Etapas en la evolución de los bancos públicos de desarrollo (BPD)

Véase:

- BID, Bancos Públicos de Desarrollo, ¿Hacia un nuevo paradigma?, 2013
- Rougier, M. (Compilador); La banca de desarrollo en América Latina, 2011
- CAF, Servicios Financieros para el desarrollo, 2011
- BID, Desencadenar el crédito, 2005

ES POSIBLE IDENTIFICAR DIFERENTES ETAPAS EN LA EVOLUCIÓN DE LOS BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO (BPD)

- Los orígenes de los bancos públicos en América Latina se remontan al siglo XIX, surgiendo con distintos nombres: cajas rurales, bancos o institutos de fomento, cuyo propósito era impulsar la producción en diversos sectores económicos a través de la provisión de crédito.
- Algunos ejemplos son: Banco do Brasil (1808), Banco de la Provincia de Bs. As. (1822), Banco de la Nación Argentina (1891), Banco de la República O. del Uruguay (1896)
- Durante el siglo XIX, el descuento de documentos comerciales era la actividad crediticia básica del sistema bancario, de ahí su nombre de banca comercial.
- Hacia fines del siglo XIX comienza a desarrollarse una nueva forma de actividad bancaria, de desarrollo o fomento, que consistía en adelantar dinero a la industria o a la agropecuaria para el financiamiento del proceso productivo o del capital fijo.

PRIMERA ETAPA:

SURGIMIENTO Y EXPANSIÓN DE LOS BPD LUEGO DE LA CRISIS DE 1929

- Con posterioridad a la Gran Crisis, el descrédito del pensamiento liberal neoclásico y el surgimiento de la heterodoxia keynesiana condujo a una creciente participación del Estado en la economía, induciendo los procesos de industrialización.
- Surgen los primeros estudios sobre el desarrollo económico latinoamericano bajo la influencia del pensamiento de Raúl Prebisch y de la CEPAL, que hacían hincapié en el estímulo a la inversión en proyectos industriales y de infraestructura, en el mantenimiento de elevados niveles de protección y en la intervención del Estado en sectores estratégicos.
- Nace el regionalismo cerrado de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1959 como forma de superar las dificultades de una economía cerrada.
- Se inician las primeras experiencias de banca de desarrollo a partir del impacto derivado de la creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) de Chile en 1939, como forma de canalizar fondos hacia sectores considerados claves para el desarrollo económico.

PRIMERA ETAPA:

SURGIMIENTO Y EXPANSIÓN DE LOS BPD LUEGO DE A CRISIS DE 1929

- Durante la posguerra, los BPD se constituyen en la herramienta fundamental para suplir las deficiencias de los mercados de capitales privados.
- Nacen grandes bancos de desarrollo nacionales como: Nacional Financiera en México (Nafinsa, 1934), Banco Industrial del Perú (1936), Instituto de Fomento Industrial de Colombia (1940), Banco de Crédito Industrial Argentino (1944), Corporación Venezolana de Fomento (1946), Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil (BNDES, 1952).
- Simultáneamente, se crean dos bancos de desarrollo regionales: BID (1959) y CAF (1968).
- Entre 1930 y 1960 se crearon 132 instituciones financieras de desarrollo en América Latina haciendo que la participación de los bancos públicos en el total de activos bancarios alcanzara al 64% en 1970 (La banca de desarrollo en América Latina, FCE, 2011).

SEGUNDA ETAPA:

EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL LIDERADO POR EL BANCO MUNDIAL DESDE LOS SETENTA.

- Esta etapa comienza en los años 70 enmarcada en el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones con sus graves repercusiones en la balanza de pagos, el inicio del proceso globalizador después de la crisis del petróleo de 1973 y el retorno a la ortodoxia económica cuya síntesis fue el Consenso de Washington.
- Se acentúa la globalización financiera con el surgimiento del “dinero fácil” surgido a partir de la primer crisis del petróleo que desemboca en el endeudamiento externo generalizado de los ochenta.
- En el marco de la llamada reforma neoliberal se inician programas estabilizadores sustentados en el retorno de la vigencia del mercado y del sistema de precios como asignador de recursos, reduciendo el peso de la actividad estatal en la economía a partir de la privatización de las empresas públicas.

SEGUNDA ETAPA:

EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL LIDERADO POR EL BANCO MUNDIAL DESDE LOS SETENTA.

- Desde fines de los ochenta, el Banco Mundial comienza a liderar las políticas de transformación estructural en América Latina fundamentalmente a partir del programa de reestructuración de la deuda conocido como Plan Brady.
- Para la ortodoxia de la época, los BDP no cumplían con su objetivo esencial de promoción del desarrollo, incurriendo en fuertes pérdidas económicas y en continuas necesidades de capitalización.
- En palabras del BM: *“Cualesquiera sean sus objetivos originales, la propiedad estatal de los bancos tiende a truncar el desarrollo del sector financiero, provocando de esa manera un crecimiento más lento”*. (Banco Mundial, Finance for Growth, choices in a volatile world, 2001).
- Se estima que en el marco del proceso liberalizador, entre 1987 y 2003 se privatizaron 250 BPD por un monto de 143.000 millones de dólares (BID, Desencadenar el crédito, 2005).

TERCERA ETAPA:

EL NUEVO PARADIGMA DEL SIGLO XXI

- Con el nuevo siglo, hay una creciente demanda de un nuevo paradigma en América Latina dadas las frustraciones de décadas pasadas, en el marco de una economía mundial cada vez más globalizada con la presencia de nuevos actores altamente dinámicos.
- Comienza a percibirse en América Latina una tendencia hacia una gestión macroeconómica prudente con vocación social, una nueva forma de articular la relación Estado-mercado y una revisión de la estrategia de inserción internacional.
- Se redefine el papel de los BPD, abandonándose en general, el paradigma neoliberal que había caracterizado los años ochenta y noventa.

TERCERA ETAPA:

EL NUEVO PARADIGMA DEL SIGLO XXI

- Surgen fundamentos para la complementariedad entre los BPD y la banca privada, particularmente en los siguientes aspectos:
 - Financiamiento de sectores o proyectos con externalidades positivas con restricciones de crédito en el sector bancario privado.
 - Contribución al proceso de inclusión financiera.
 - Desempeño de un rol anticíclico, sobre todo para bancos de gran tamaño y de primer piso.
- En palabras del BID: *“La intervención estatal se enmarca dentro de las prescripciones de las teorías de la economía institucional, las cuales admiten que la intervención pública puede ser beneficiosa bajo ciertas condiciones, particularmente cuando complementa o facilita las actividades del sector privado y lo hace de manera costo-efectiva”* (BID, Bancos Públicos de Desarrollo, ¿Hacia un nuevo Paradigma?, 2013).

**El desempeño del
Banco República
en las diferentes etapas por las
que atravesó la BPD**



GRANDES HITOS EN EL PROCESO DE DESARROLLO DEL BANCO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

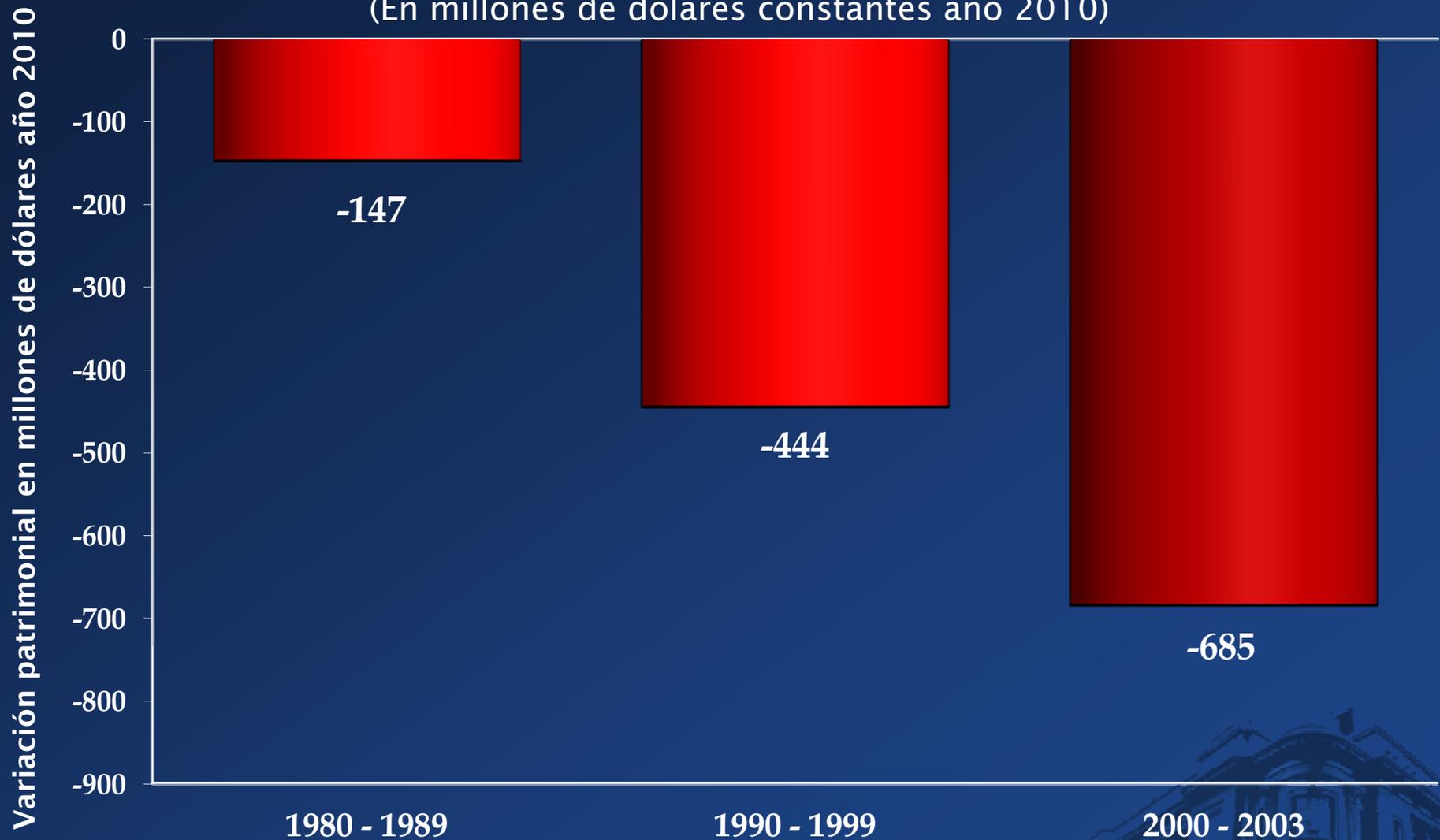
- El Bando República (BROU) fue creado el **4 de agosto de 1896** como un banco mixto (50% propiedad estatal y 50% reservado para la suscripción pública) de depósitos, descuentos y emisión con los privilegios de ser depositario de los fondos de todas las oficinas públicas, de la exención de impuestos y la exclusividad de la emisión de billetes.
- A comienzos del siglo XX, el capital reservado para la suscripción pública fue suscrito por el Estado, consagrándose en los hechos la estatización del banco.
- En **1935 se divide el banco en dos grandes departamentos:**
 - a) El Departamento de Emisión con el cometido de emitir billetes, acuñar monedas y realizar la supervigilancia de las disposiciones bancarias
 - b) El Departamento Bancario encargado de la actividad bancaria comercial.
- En 1967 al transformarse el Departamento de Emisión en el **Banco Central del Uruguay**, el Banco República asume exclusivamente las funciones de banco comercial y de desarrollo.
- En los 90', deja de tener el beneficio de fondearse con los depósitos del Gobierno Central y se deroga la exoneración de pago de impuestos, por lo que en la actualidad está regido por las leyes y normas comunes al sistema bancario privado.

EL DESEMPEÑO DEL BANCO REPÚBLICA EN LAS DIFERENTES ETAPAS POR LAS QUE ATRAVESARON LOS BANCOS PÚBLICOS DE DESARROLLO (BPD)

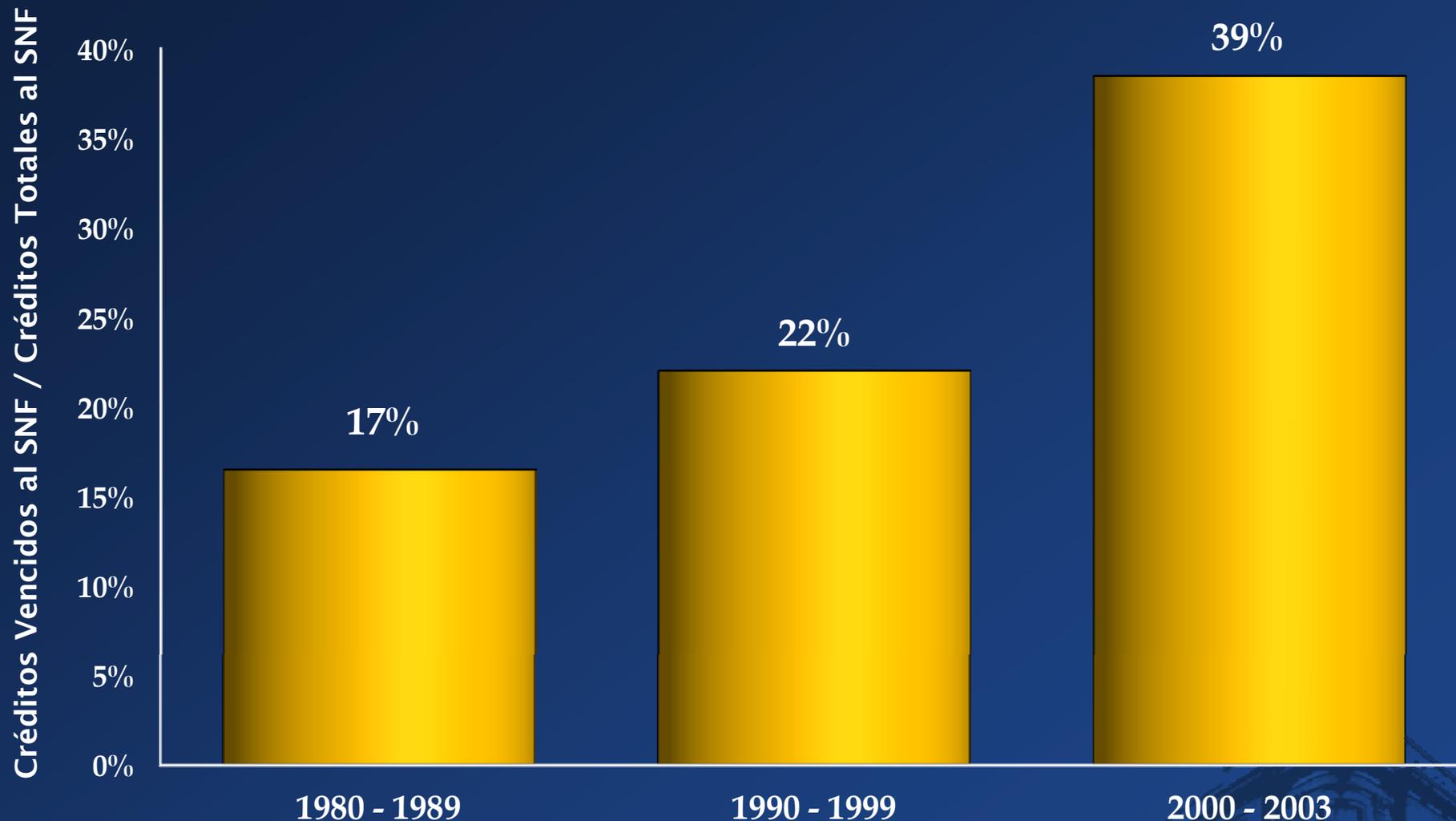
- El Banco República observó un desempeño de largo plazo que no difiere en sus aspectos esenciales al observado por el conjunto de los BPD latinoamericanos.
- Desde mediados de los cincuenta, la acción del Banco República estaba orientada a la concesión de créditos con el fondeo de depósitos del sector privado y público y de redescuentos en el Banco Central del Uruguay.
- Las tasas de interés estaban fijadas por ley muy por debajo de las tasas de inflación en el marco de lo que se conoce como período de “represión financiera”.
- A partir de la liberalización y desregulación de los mercados financieros de los setenta, el Banco República comenzó a mostrar resultados deficitarios.
- Una incorrecta política de asignación de créditos y de recuperación de los mismos condujo a elevados niveles de morosidad.
- El deterioro progresivo de la solvencia patrimonial resume las deficiencias en la gestión.

BANCO REPÚBLICA: VARIACIÓN PATRIMONIAL ENTRE 1980 Y 2003

(En millones de dólares constantes año 2010)



BANCO REPÚBLICA: TASA DE MOROSIDAD SECTOR NO FINANCIERO



BANCO REPÚBLICA: ESTRATEGIA DE SALIDA DE LA CRISIS DE 2002

- La crisis financiera de 2002 expuso la gravedad de la problemática del Banco República a partir de lo cual se adoptaron medidas de emergencia para salvaguardar su integridad patrimonial.
- La estrategia de salida se instrumentó a partir de la constitución en 2003 y 2004 de tres fideicomisos hacia donde se transfirieron los créditos morosos (activos tóxicos), por un valor nominal de u\$s 1.414 millones, siendo su valor de transferencia de u\$s 450 millones (32%).
- Se emitieron certificados de participación por u\$s 450 millones cuyo beneficiario fue el Banco República, que fueron garantizados por el Estado por los importes que faltaren para completar el flujo de fondos que los fideicomisos debían abonar al banco, en un cronograma preestablecido de cinco años.
- La garantía del P.E. sobre los fideicomisos constituidos sobre activos tóxicos representaba el 156% del patrimonio del Banco República.
- El proceso de recuperación de los créditos fideicomitados fue desarrollado por República Afisa (empresa del Banco República).

BANCO REPÚBLICA: ESTRATEGIA DE SALIDA DE LA CRISIS DE 2002

- La recuperación de créditos y ejecución de garantías resultó altamente desafiante debido a la cultura de no pago al Estado resultante de continuas refinanciaciones.
- La cobranza de dichos créditos fue altamente eficiente al extremo que en 2006 se canceló la garantía estatal y, junio de 2013 se habían realizado pagos de participación por el 156% del valor de transferencia.

Banco República: Fideicomisos Financieros				
Situación al 30 de junio de 2013 - Miles de dólares				
No. Fideicomiso	Valor Original	Pago Participación	Excedente al Valor Original	Excedente en % del Valor Original
Fideicomiso I	384.013	527.036	143.023	37%
Fideicomiso II	24.163	91.166	67.003	277%
Fideicomiso III	41.580	86.826	45.246	109%
TOTAL	449.756	705.028	255.272	57%

3. La acción del Banco República en el marco del “nuevo paradigma”

FUNDAMENTOS PARA LA ACTUACIÓN DEL BANCO REPÚBLICA COMO BPD. LECCIONES APRENDIDAS

- La experiencia de las últimas décadas demostró que los BDP, para el cumplimiento de su mandato, deben administrarse de manera viable y sostenible.
- La sostenibilidad implica la capacidad para mantener en el largo plazo la oferta de productos y servicios en el marco del cumplimiento de su misión.
- El Banco República como BPD se enfrenta entonces al desafío de suplir las fallas de mercado, lo que usualmente implica adoptar un perfil de riesgo superior al promedio, alcanzando niveles de eficiencia y rentabilidad compatibles con su misión.

FUNDAMENTOS PARA LA ACTUACIÓN DEL BANCO REPÚBLICA COMO BPD. LECCIONES APRENDIDAS

Dada la significación del Banco República en el mercado bancario uruguayo (superior al 40%) y a las fuertes externalidades derivadas de su actuación, se fijaron metas tendientes a lograr una mejora significativa en términos de:

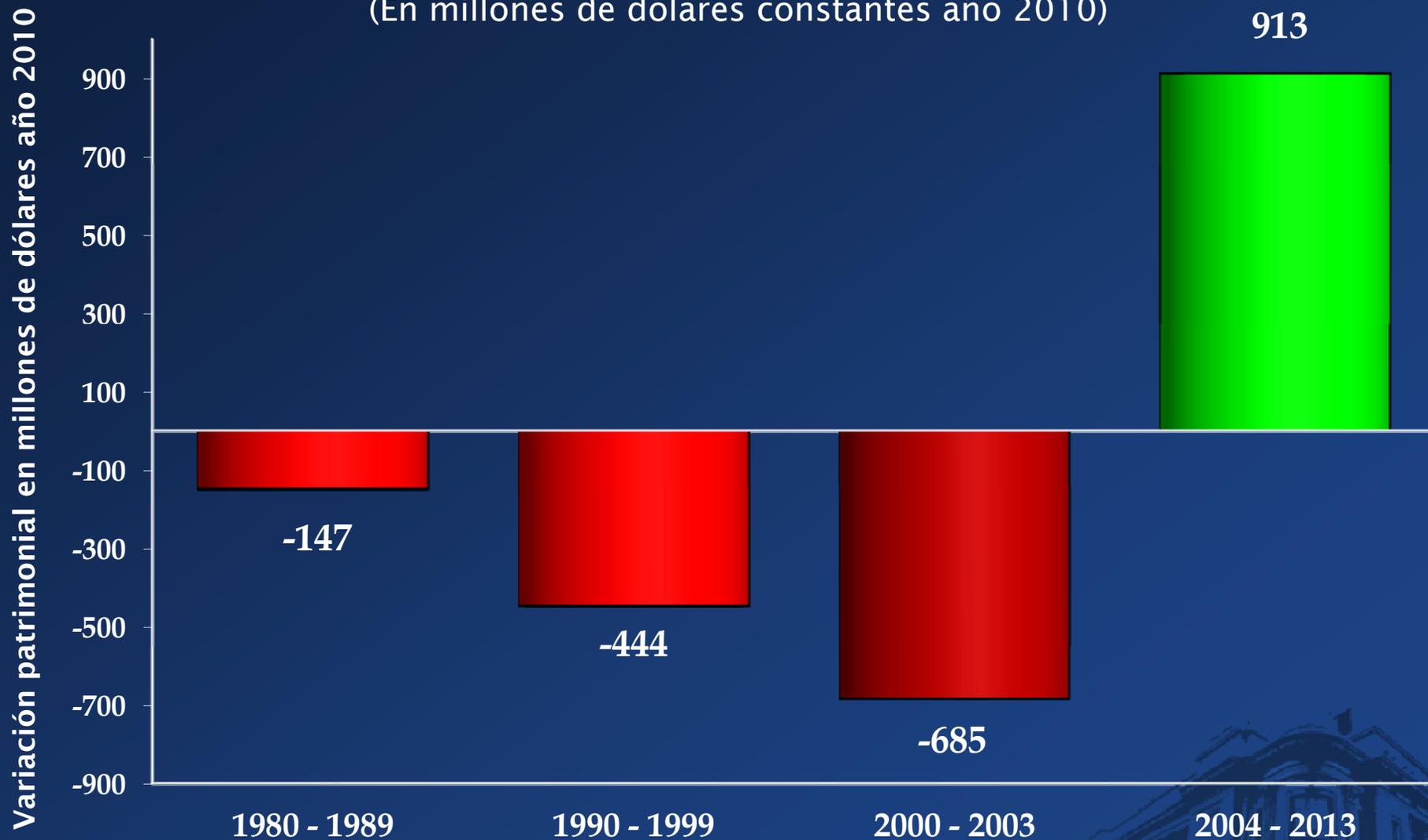
- Solvencia
- Eficiencia
- Rentabilidad
- Morosidad



BANCO REPÚBLICA: SOLVENCIA

VARIACIÓN PATRIMONIAL

(En millones de dólares constantes año 2010)



BANCO REPÚBLICA: SOLVENCIA RATIO TIER 1 – JUNIO DE 2013



BANCO REPÚBLICA: EFICIENCIA

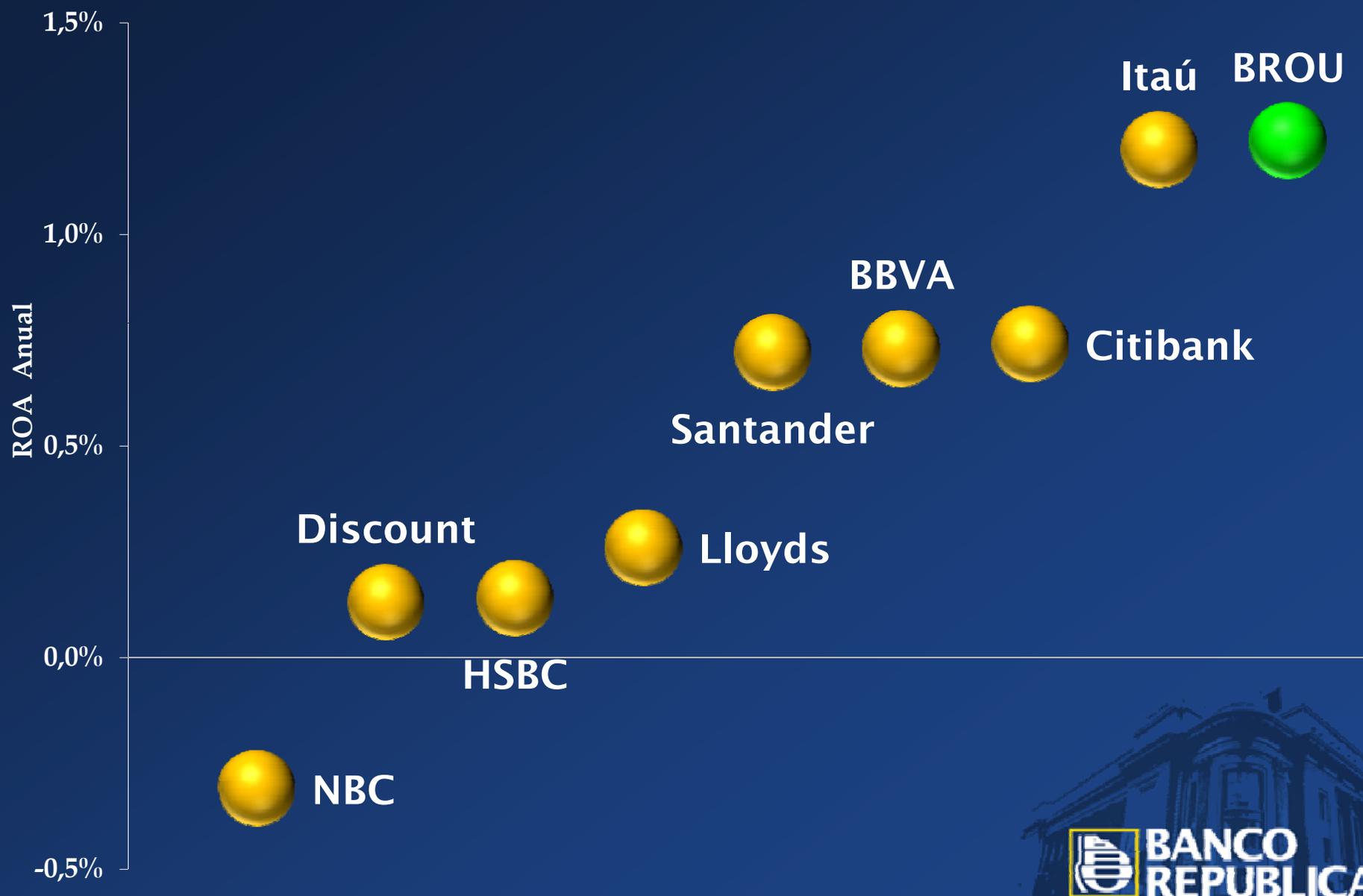
EFICIENCIA ANUAL – JUNIO DE 2013



$$\text{EFICIENCIA} = \frac{\text{Costo Operativo} + \text{Otros Costos}}{\text{Margen Financiero Bruto} + \text{Comisiones} + \text{Otros Ingresos}}$$

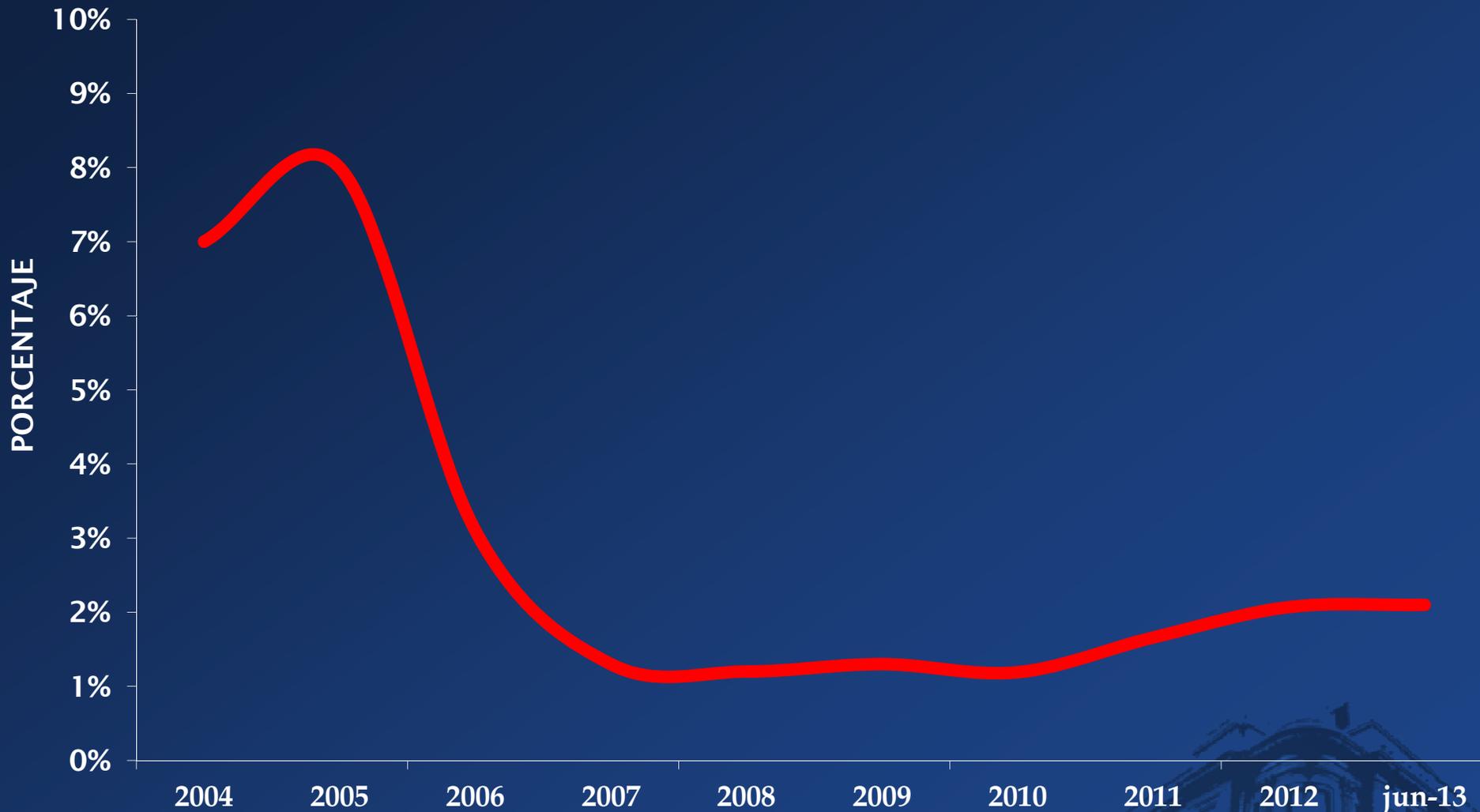
BANCO REPÚBLICA: RENTABILIDAD

R.O.A. ANUAL - JUNIO DE 2013



BANCO REPÚBLICA: MOROSIDAD

TASA DE MOROSIDAD



$$\text{MOROSIDAD} = \frac{\text{Créditos Brutos Vencidos al SNF}}{\text{Créditos Brutos Totales al SNF}}$$

FUNDAMENTOS PARA LA ACTUACIÓN DEL BANCO REPÚBLICA COMO BPD

Más allá del cumplimiento de metas relativas a viabilidad y sostenibilidad, El Banco República debe concentrarse en el cumplimiento de su misión como BPD lo que implica:

1. Financiamiento de sectores o proyectos con externalidades positivas con restricciones de crédito en el sector bancario privado.
2. Desempeño de un rol anticíclico, sobre todo para bancos de gran tamaño y de primer piso.
3. Contribución fundamental en el proceso de inclusión financiera.



1. FINANCIAMIENTO DE SECTORES O PROYECTOS CON EXTERNALIDADES POSITIVAS CON RESTRICCIONES DE CRÉDITO EN EL SECTOR BANCARIO PRIVADO

- Las fallas de mercado derivadas de la información costosa y asimétrica constituye el factor que más se menciona a la hora de justificar la presencia del Estado en el sector bancario.
- La debilidad de los mercados de capital y la tendencia al financiamiento del corto plazo de la banca latinoamericana son las fallas o carencias de mercado más visibles.
- Asimismo se señalan dificultades para el financiamiento de proyectos de inversión con fuertes externalidades, actividades con activos intangibles o de I+D y sectores intensivos en capital con largos períodos de maduración.

OFRECER FINANCIAMIENTO A PROYECTOS SOCIALMENTE VALIOSOS Y MITIGAR FALLAS DE MERCADO

- Hacia el objetivo de mitigar las fallas de mercado que provocan restricciones de financiamiento se ha actuado en varias direcciones, en competencia con los restantes intermediarios financieros, sin recibir fondeo desde el sector público:

A) Licitación de fondos para proyectos de inversión de forma asignar en forma eficiente y transparente los limitados recursos de largo plazo, identificando los proyectos más prometedores a la vez que se se produce información respecto del desempeño de empresarios y empresas.

B) Creación de fondos de garantía o fideicomisos para actividades con activos intangibles.

A) LICITACIÓN DE FONDOS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN

- Desde 2006, el BROU financia mediante el mecanismo de licitación de fondos a aquellos proyectos de inversión productivos que mayor aporte realicen al desarrollo económico y social del país.
- La operativa consiste en un llamado anual a empresa para la presentación de proyectos de inversión que requieran financiamiento del banco a fin de asignar un monto predeterminado de fondos a esos fines.
- Con el objetivo de identificar los proyectos más prometedores, o sea, los que más contribuyen al desarrollo económico y social del país, se los evalúa conjuntamente en función tanto de criterios tradicionales (indicadores económico-financieros) como de otros indicadores que atienden a los objetivos del banco en su contribución al desarrollo económico del país: sector de actividad, descentralización, generación de puestos de trabajo, valor agregado nacional de las exportaciones, utilización de tecnología limpia , sistemas de calidad, trazabilidad e innovación y desarrollo. Cada indicador tiene una ponderación que cuantifica la valoración que el banco asigna a cada uno.

A) LICITACIÓN DE FONDOS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN

- Los proyectos seleccionados con los criterios antes expuestos, son ordenados según la puntuación que obtengan en función del resultado de la evaluación, obteniendo los mejores ubicados condiciones favorables en términos de la tasa de interés a aplicar (bonificación del 40% de la tasa de interés que correspondería aplicarle)
- Una vez culminada la evaluación conjunta y a fin de transparentar la toma de decisión de financiamiento, se da publicidad al resultado de la evaluación y se realiza una distinción a los mejores proyectos seleccionados.
- Desde 2006 se han **presentado** 435 proyectos de inversión que implicaron inversiones por 4.130 millones de dólares y solicitudes de financiamiento por 1.895 millones.
- De los presentados, se han **seleccionado** 202 proyectos que implicaron un monto de inversión de 1.794 millones de dólares y financiamiento por 791 millones de dólares.

LICITACIÓN DE FONDOS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN

NÚMERO DE PROYECTOS PRESENTADOS Y SELECCIONADOS



LICITACIÓN DE FONDOS PARA PROYECTOS DE INVERSIÓN

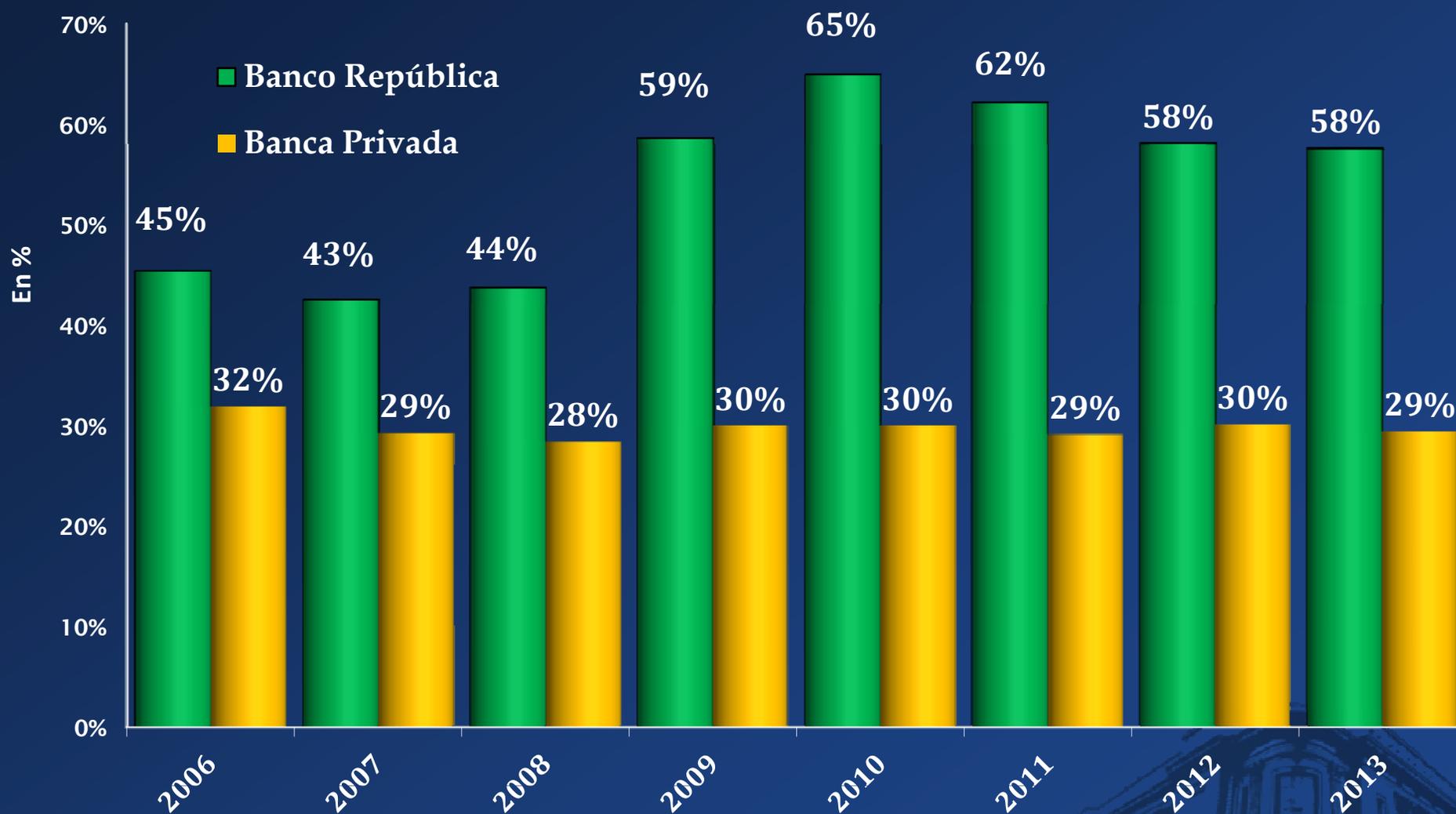
MONTO DE PROYECTOS PRESENTADOS Y SELECCIONADOS



1. FINANCIAMIENTO DE SECTORES O PROYECTOS CON EXTERNALIDADES POSITIVAS CON RESTRICCIONES DE CRÉDITO EN EL SECTOR BANCARIO PRIVADO

- La debilidad de los mercados de capital y la tendencia al financiamiento del corto plazo de la banca latinoamericana son las fallas o carencias de mercado más visibles.
- Al respecto, la proporción de créditos a más de tres años en el Banco República y los restantes bancos comerciales da una idea acabada de la vocación hacia el financiamiento de largo plazo de los BPD.

PARTICIPACIÓN DEL CRÉDITO A LARGO PLAZO (+3 AÑOS) EN EL TOTAL DEL CRÉDITO



B) CREACIÓN DE FONDOS DE GARANTÍA O FIDEICOMISOS PARA ACTIVIDADES CON ACTIVOS INTANGIBLES

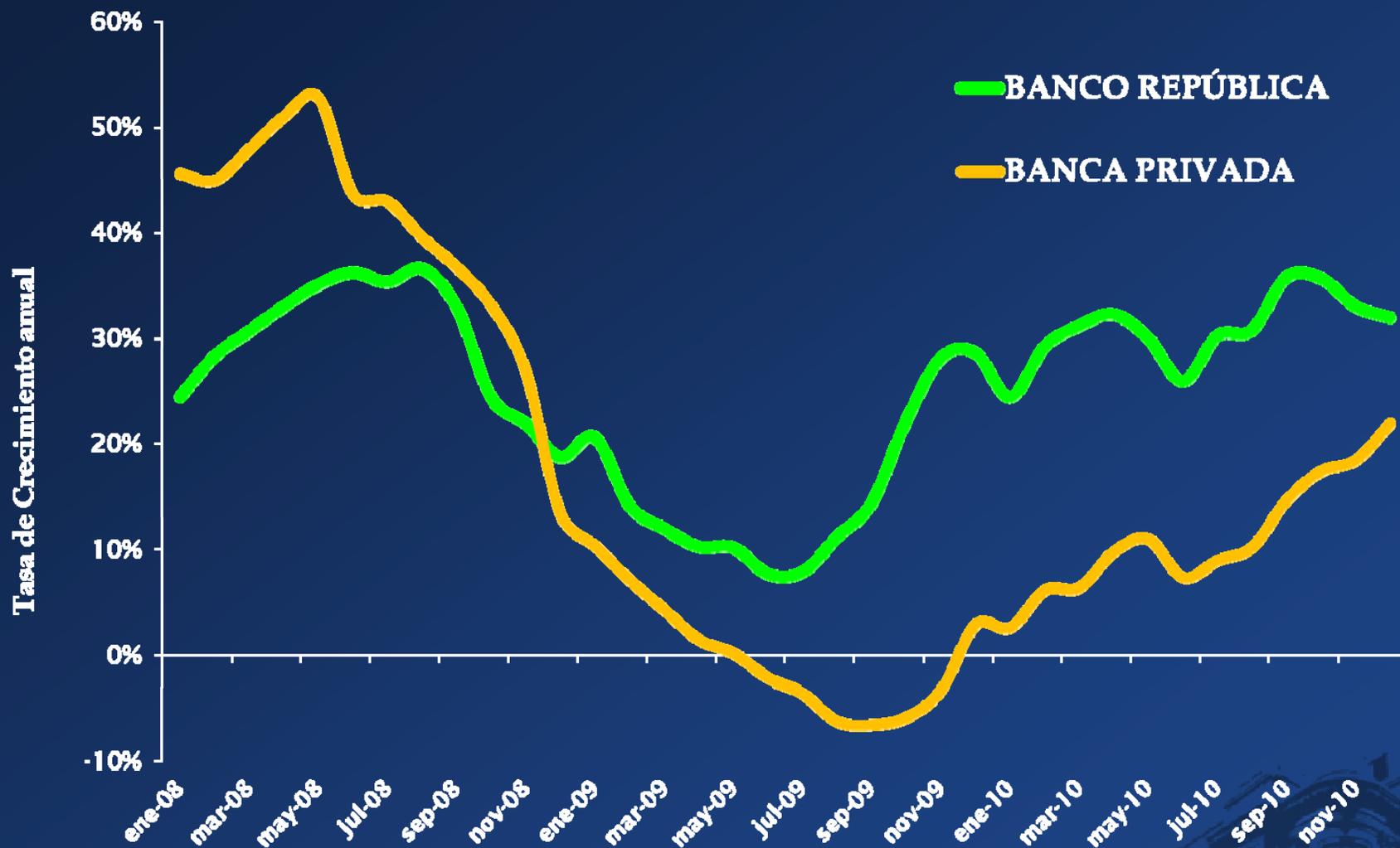
• Fideicomiso Financiero Orestes Fiandra

- Fideicomiso financiero para apoyar financieramente a empresas nacionales de mediano porte, dinámicas en sectores intensivos de conocimiento que se caractericen por su desarrollo en materia científica, tecnológica y de innovación con potencial para realizar una expansión significativa.
- Fideicomitentes: El Banco República y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII)
- El apoyo financiero se realiza mediante instrumentos de deuda, existiendo cláusulas de opción de conversión de la asistencia financiera en acciones. Se busca participar en los resultados y en el riesgo de cada emprendimiento, de manera de recuperar la inversión con ganancia en caso que el desempeño del negocio lo permita.
- La evaluación, aprobación y seguimiento de los proyectos está a cargo de una Comisión integrada por la ANII, el BROU y un tercer miembro designado por las dos instituciones precedentes.
- Bienes fideicomitidos: u\$s 6 millones (u\$s 5 millones aportados por el Banco República y u\$s 1 millón por la ANII).

DESEMPEÑO DE UN ROL ANTICÍCLICO, SOBRE TODO PARA BANCOS DE GRAN TAMAÑO Y DE PRIMER PISO

- Últimamente se ha señalado la ausencia de incentivos del sector bancario privado en atenuar los impactos del ciclo económico, particularmente, después de la crisis financiero mundial de 2008.
- En períodos de restricciones de liquidez derivadas de crisis financieras, los BPD pueden desempeñar un rol en la política anticíclica ya que el crédito de estos bancos responde en forma menos elástica a los shocks macroeconómicos.

TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL CRÉDITO BANCARIO AL SECTOR PRIVADO EN PORCENTAJES

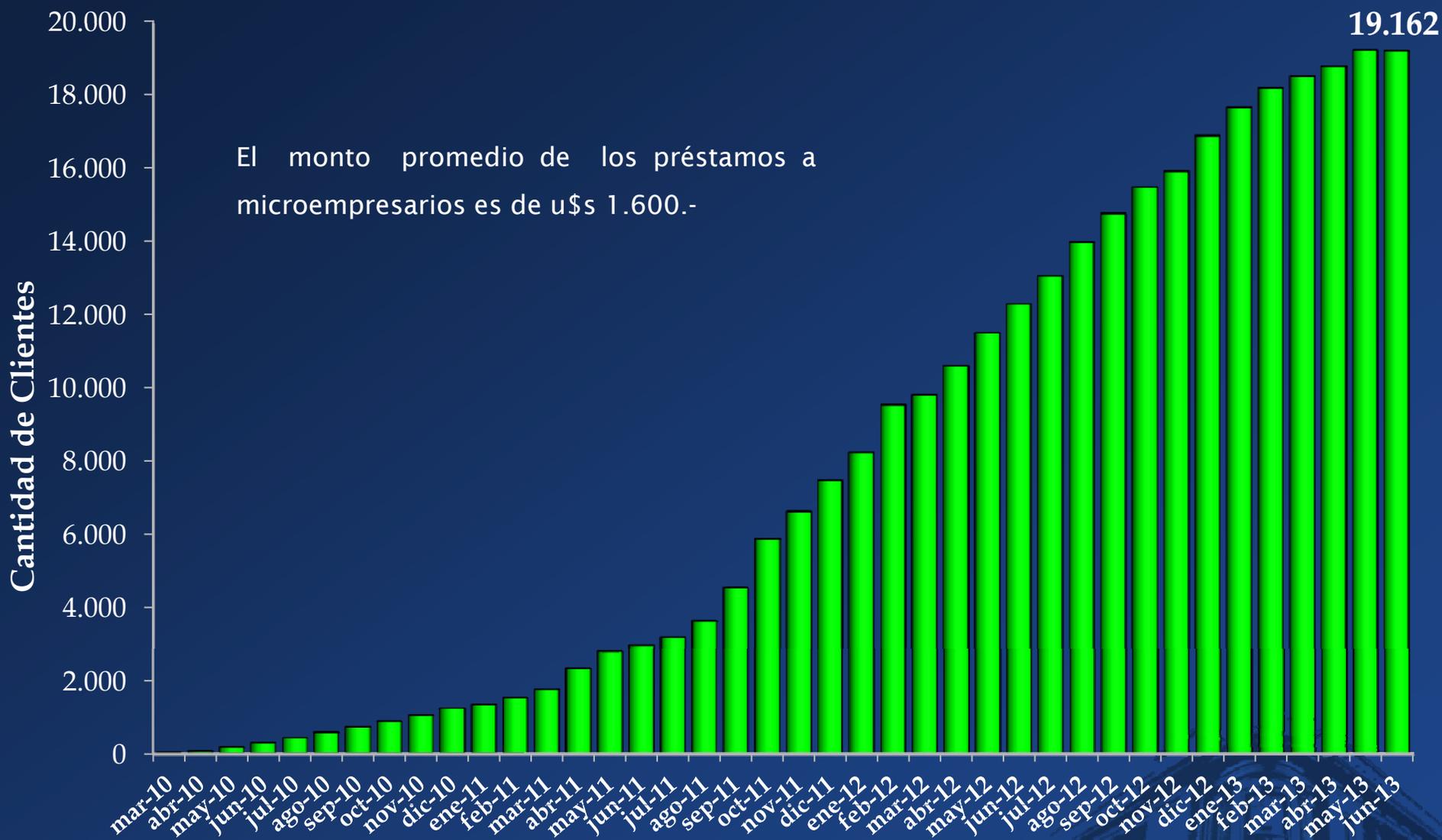


CONTRIBUCIÓN FUNDAMENTAL EN EL PROCESO DE INCLUSIÓN FINANCIERA

- Creación de **República Microfinanzas S.A.**
 - Desde marzo de 2010 República Microfinanzas S.A. es el proyecto del Banco República orientado a promover la inclusión financiera y la mejora en la calidad de vida de amplios sectores de la población, generando productos específicos para la microempresa y las familias de bajos ingresos, estrato no atendido por la banca comercial tradicional.
 - Su Misión es promover el crecimiento de las unidades económicas pequeñas y de los sectores de bajos ingresos en el Uruguay, ofreciendo servicios financieros y no financieros eficientes, que contribuyan a su desarrollo económico y social.

REPÚBLICA MICROFINANZAS S.A.

Evolución de la cantidad de clientes activos



PROMOVER LA INCLUSIÓN FINANCIERA A TRAVÉS DE LA PRESTACIÓN UNIVERSAL DE SERVICIOS FINANCIEROS

- La intervención del Estado en el sector bancario se fundamenta en la necesidad de impulsar la inclusión financiera como un instrumento que contribuye a la inclusión social.
 - Dado que los intermediarios financieros privados pueden decidir no atender a determinados segmento de clientes o abrir sucursales en zonas apartadas poco atractivas, se justifica la existencia de intermediarios públicos que atiendan a estos segmentos o zonas.
 - Los que sostienen este fundamento, se apoyan en que el acceso a los servicios financieros es un derecho y que el Estado debe garantizar la prestación universal de esos servicios.
 - Para el cumplimiento de este objetivo, se crearon distintos instrumentos de captación que eliminan costos por transacción y cargos por bajo promedio hacia el objetivo de facilitar la prestación universal de servicios financieros:

SISTEMA BANCARIO COMERCIAL

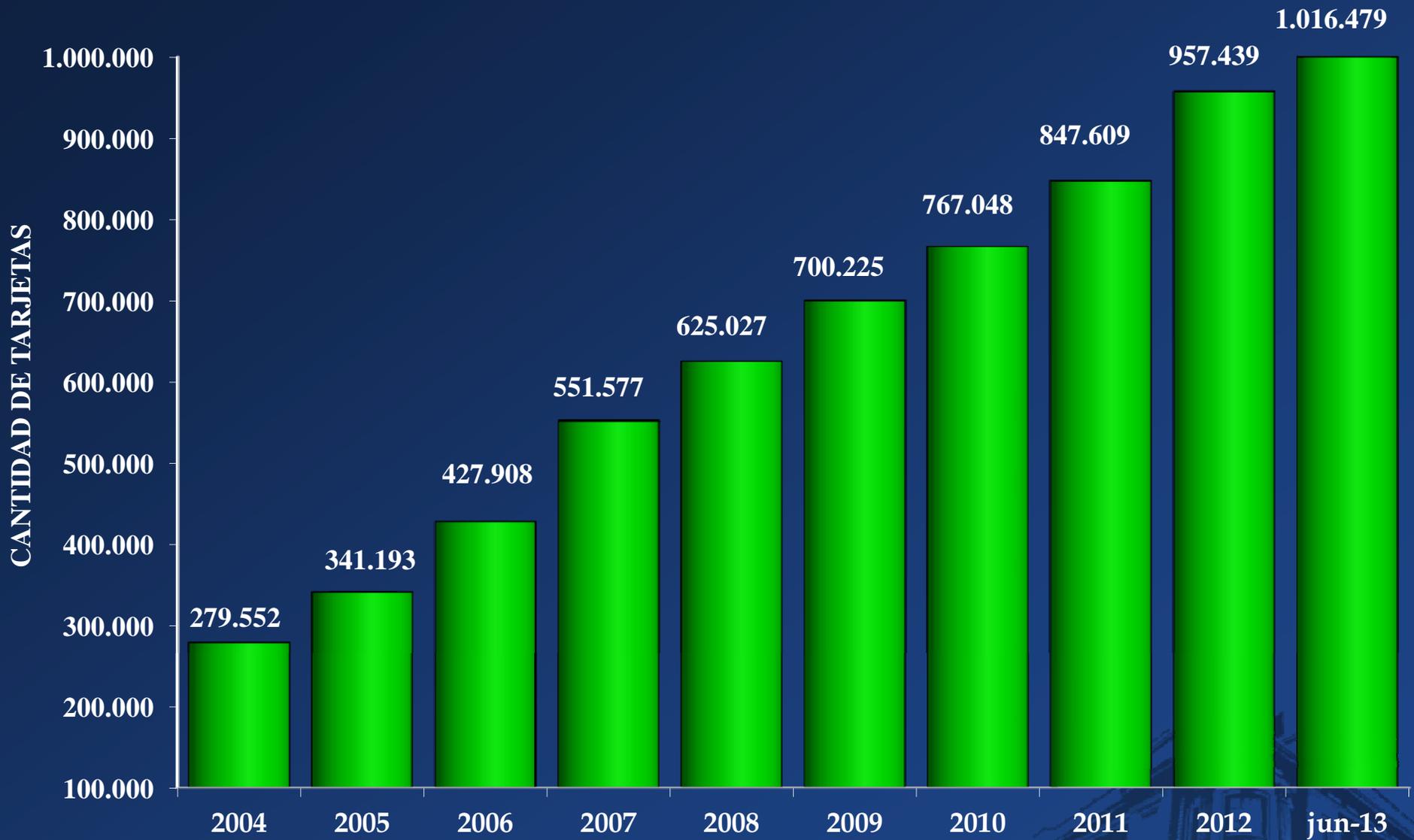
CANTIDAD DE CLIENTES



Fuente: B.C.U.

BANCO REPÚBLICA

TARJETAS DE DÉBITO (REDBROU)



4. A manera de conclusión



**BANCO
REPUBLICA**



ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LAS LECCIONES APRENDIDAS POR EL BANCO REPÚBLICA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

- Los BPD enfrentan el desafío de alcanzar su sostenibilidad financiera cumpliendo simultáneamente con sus objetivos de desarrollo socioeconómico del país.
- La principal dificultad es que la búsqueda de su sostenibilidad financiera no sea un factor que debilite el logro de los objetivos de desarrollo.
- Se debe tener particular preocupación en evitar que las presiones en favor de la rentabilidad induzcan a los bancos públicos de desarrollo a desviarse de su mandato y a imitar a los bancos privados en su comportamiento.
- La evaluación de desempeño de los BDP tiene necesariamente que incorporar, además de su sostenibilidad financiera, el impacto socio económico de su accionar.

ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LAS LECCIONES APRENDIDAS POR EL BANCO REPÚBLICA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

- Los BPD deben advertir que al identificar incentivos correspondientes a una dimensión de desempeño mensurable (rentabilidad) se debilitan los incentivos correspondientes a las dimensiones no fácilmente mensurables (desarrollo económico y social).
- Por tanto, los BPD deben hacer hincapié en la definición y medición de instrumentos que midan la rentabilidad social de su actividad, particularmente en cinco grandes áreas:
 - Aportes diferenciales al sistema financiero (ej. alargamiento de plazos)
 - Impactos sobre las metas de desarrollo (generación de empleo, exportaciones, etc.)
 - Efecto demostrativo sobre el sector financiero (atención a las fallas de mercado).
 - Resultados del proceso de Inclusión financiera.
 - Acciones tendientes a la preservación del medio ambiente.

Gracias

