

El cambio estructural de la Corporación Financiera Nacional de Ecuador

Guillermo Landázuri Carrillo*

En el decenio de los sesenta la mayor parte de los países de América Latina había adoptado el modelo de sustitución de importaciones, considerado entonces como el medio más eficaz para promover el desarrollo. En esa época Ecuador decidió transformar su economía, limitada a la agricultura, con un modelo de industrialización que alcanzó su apogeo en los años setenta gracias al flujo financiero proveniente de los excedentes de divisas generados por las ventas petroleras. En 1972 el país se convirtió en exportador de crudo tras el hallazgo de los ricos yacimientos de la Amazonia.

Para apoyar la estrategia industrializadora, el Gobierno fortaleció la capacidad de gestión de la Corporación Financiera Nacional (CFN) que desde 1964 funcionaba como banco de desarrollo industrial para financiar, básicamente a mediano y largo plazos, proyectos vinculados al modelo adoptado. Esta medida se complementó con el apoyo de otras instituciones encargadas de identificar y elaborar los estudios de factibilidad requeridos, así como de formular el marco legal necesario, el cual se concreta en la Ley de Fomento Industrial. El principal objetivo de ese ordenamiento era inducir inversiones en la industria mediante el otorgamiento de beneficios tributarios y arancelarios.

Así la CFN nació de la necesidad de contar con una institución promotora del desarrollo industrial, en una época en que predominaba la banca privada, dedicada fundamentalmente a atender las actividades comerciales con operaciones de corto plazo. La CFN también fue una respuesta al objetivo de impulsar la creación de

empresas y financiar la inversión en condiciones favorables de interés y plazo, así como de proporcionar asesoría técnica, especialmente para identificar y promover proyectos.

La Corporación también incursionó en el financiamiento de las exportaciones no tradicionales, la pequeña industria y las artesanías. Asimismo, prestaba servicios fiduciarios y de intermediación y participaba en el capital social de empresas estratégicas para el desarrollo de Ecuador. Esto último de manera temporal, pues una vez que se alcanzaba cierto grado de operación normal, las acciones se transferían al sector privado.

En los decenios de los sesenta y setenta, la CFN obtuvo en forma directa, incluso sin la garantía del Gobierno, varias líneas de financiamiento de instituciones especializadas, como el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) de Alemania, el Eximbank de Estados Unidos y algunos bancos suizos. Posteriormente obtuvo créditos de organismos multilaterales como el BID, el Banco Mundial y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

Las principales fuentes de recursos utilizadas se vinculan con el financiamiento externo concedido por los organismos multilaterales, la captación de ahorro interno y, más recientemente, con el crédito del Banco Central. En este último caso, las operaciones se redescuentan con base en los programas monetario y crediticio anuales del instituto emisor, y en el cual se fijan cupos máximos para los intermediarios del sistema financiero nacional. Esta fuente adquirió singular importancia, pues en los ochenta el crédito de los organismos multilaterales se orientaba en forma exclusiva a los gobiernos. En el caso de Ecuador dicho crédito se intermedió por el Banco Central, en su calidad de organismo ejecutor de los pro-

* Gerente General de la Corporación Financiera Nacional de Ecuador.

gramas mencionados, por lo cual la CFN, si bien captó los mayores montos de esos préstamos, ocupó un lugar menos relevante, al actuar como un intermediario más en esa modalidad operativa.

La CFN ha tenido una intervención decisiva en el desarrollo de la economía ecuatoriana al financiar un importante número de proyectos que facilitaron la formación de cuadros empresariales y el adiestramiento de personal ecuatoriano para tareas que en muchos casos implicaban el uso de tecnologías avanzadas, hasta entonces desconocidas en el país. Toda esa labor se basó en la correcta medición de los riesgos de crédito e inversiones y en la eficiente supervisión de las operaciones. Gracias a ello, en la actualidad la Corporación presenta una eficiente gestión financiero-crediticia que la ubica en un sitio relevante en el entorno financiero interno y externo.

En la exitosa trayectoria del principal banco de desarrollo de Ecuador han influido de manera importante diversos acontecimientos internos y externos que, en especial en el último decenio, se presentaron en forma inesperada. En este sentido se puede afirmar que la crisis económica que en la primera mitad de los ochenta afectó a la mayoría de los países en vías de desarrollo, particularmente a los latinoamericanos, constituyó un aviso importante y definitivo para transformar la operación tradicional de los bancos de desarrollo. La inestabilidad de los principales indicadores macroeconómicos y el cambio de políticas de los organismos suministradores de recursos dieron origen a un ambiente poco propicio para continuar con las modalidades ortodoxas de crédito preferencial y barato, cuya persistencia en algunos casos desembocó en experiencias negativas de cartera e improductividad de los recursos así asignados.

Si bien éste no fue el caso de la CFN, tales realidades, en última instancia, dieron pie a una serie de acontecimientos que justificaron plenamente su cambio estructural.

El de los setenta fue para casi todos los países de América Latina un decenio de crecimiento; a ello contribuyeron un comercio exterior favorable, un flujo positivo de préstamos de la banca privada internacional y una importante gestión estatal sustentada en volúmenes significativos de gasto público. Los ochenta, por el contrario, fueron años críticos para la mayoría de esas economías. El factor que mayormente influyó en esa situación fue el sector externo: el valor de las exportaciones cayó en términos reales y el flujo de préstamos a mediano y largo plazos se redujo de forma considerable. En ese lapso, asimismo, los desajustes fiscales fueron en algunos casos insostenibles.

El auge económico, basado en políticas estrechamente vinculadas a la economía de mercado, que en esos años registraron Japón y los países industrializados de Occidente y los del Sudeste Asiático, determinó la presencia de una economía mundial más globalizada e interdependiente. En ese entorno, los criterios de productividad y eficiencia de las instituciones y empresas públicas y privadas

constituyen un factor indispensable para obtener buenos resultados y facilitar el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

Estos conceptos han redefinido en forma significativa las políticas y estrategias que deben aplicarse para lograr el bienestar y el progreso de los países de la región. Así, se plantea una seria reformulación del papel del Estado y la necesidad de impulsar aún más la actividad productiva privada con adecuadas políticas cambiarias, comerciales, monetarias y, por supuesto, crediticias que, en este último caso, involucran reformas profundas a los sistemas financieros.

El objetivo fundamental es que países como los latinoamericanos cuenten con un sistema financiero eficiente que, mediante la captación de ahorro interno y externo, obtenga los recursos necesarios para cubrir los requerimientos del sector productivo a un costo de intermediación razonable. Para este propósito, el crédito se debe asignar de manera transparente y real, con base en la rentabilidad de los prestatarios. Se deberá propiciar que el financiamiento se oriente a quienes garanticen su mejor aprovechamiento en beneficio propio y de la sociedad y que sean capaces, en primer término, de reconocer y devolver su valor real.

Una estrategia de este tipo plantea una actuación diferente de los bancos de desarrollo y del sistema financiero en su conjunto. Las premisas básicas de aquélla radican en liberar o desregular los mercados financieros, así como en superar el enfoque clásico de las instituciones de otorgar créditos dirigidos, segmentando recursos para un determinado sector o una rama específica. Será menester reemplazar ese concepto por una visión de demanda, en la cual los criterios de oportunidad y agilidad desempeñen un papel importante. Se deberá considerar, eso sí, que la sola acción de las fuerzas del mercado no bastará para el logro de los aspectos cualitativos del desarrollo económico.

Es en ese marco donde se detectan las razones de fondo para reorientar a un típico banco de desarrollo, como la CFN, hacia modelos más flexibles y, sobre todo, complementarios de la gestión de los demás bancos e instituciones financieras de Ecuador. Esto sucede en un momento en que la filosofía y la gestión que identificaban a la banca de desarrollo con la asignación preferencial del crédito han sido desbordadas por un ambiente de carencia de recursos gubernamentales para financiar los subsidios implícitos que se generan, así como por exigencias de eficacia y productividad para tener acceso al fondeo de recursos provenientes del ahorro interno o externo.

Así, con base en el análisis de las experiencias de países como México y Chile, se decidió conducir a la Corporación hacia el modelo de segundo piso. Su actividad de financiamiento a la manufactura y la exportación de bienes no tradicionales por medio de ventanillas directas se sustituye por una mecánica operativa indirecta basada en el descuento, con alcance multisectorial, de los créditos concedidos por entidades previamente calificadas del sis-

tema financiero. Esta modalidad de operación de los bancos de desarrollo no debe analizarse con base en la opinión simplificada de que el modelo de segundo piso propicia que las instituciones adopten una posición cómoda, libre de los riesgos del crédito y de la recuperación de cartera, convirtiéndose en simples suministradores de fondos y dejando de lado el financiamiento del desarrollo. Por el contrario, la reorientación implica superar los obstáculos derivados de la presencia de una innecesaria competencia entre los bancos de desarrollo y otras instituciones, que muchas veces se disputan el mismo mercado de clientes en momentos en que ya no es posible operar con tasas de interés preferenciales o subsidiadas, las cuales, al menos en Ecuador, constituyeron uno de los principales incentivos para esperar, en ocasiones pacientemente, la aprobación de un crédito directo de los bancos estatales de fomento.

Con el sistema financiero ecuatoriano se pretende llevar a cabo una labor conjunta y complementaria, en la cual una de las metas más importantes de la actividad de la Corporación sea convertirse en un ente inductor de la asignación eficiente del crédito otorgado por los intermediarios financieros a prácticamente todos los sectores productivos y de servicios de Ecuador, excepto el comercio interno y la construcción de viviendas. Se define así el concepto de multisectorialidad que concuerda perfectamente con el señalado enfoque de demanda, que repercutirá en el logro de una cobertura de beneficiarios que, comparada con el número tradicionalmente atendido con el modelo anterior, se multiplicará varias veces.

Un factor clave se relaciona con la captación de recursos provenientes de organismos multilaterales. La CFN ha recibido el respaldo total de esas entidades para realizar su reestructuración, al otorgarle una cooperación técnica de 2.2 millones de dólares en términos concesionales y blandos, así como la aprobación de 200 millones de dólares para que inicie las operaciones de descuento del primer Programa Global Multisectorial de Crédito al Sector Privado de Ecuador. En esos préstamos el BID, el Banco Mundial y la CAF han calificado a la Corporación como prestataria directa de sus créditos de desarrollo y organismo ejecutor del programa indicado.

También ha previsto emprender una activa campaña para captar ahorro interno, especialmente de mediano y largo plazos; para ello se identificarán y desarrollarán los instrumentos apropiados que permitan formar un verdadero mercado de capitales de mediano y largo plazos, que prácticamente no existe en Ecuador. Las emisiones de la CFN tendrán la garantía de una institución eficiente, con un patrimonio cercano a 70 millones de dólares que la convierten, para el tamaño de la economía ecuatoriana, en una de las instituciones más solventes y de mayor dimensión en el país.

Otro aspecto que se ha considerado es inducir al sector financiero a emprender acciones relacionadas con la atención prioritaria a proyectos rentables que favorezcan la reconversión de algunas unidades productivas a fin de que exporten y así la producción

ecuatoriana pueda insertarse en el mercado internacional. En este sentido, el Programa Global Multisectorial de Crédito se complementará con proyectos de asistencia técnica a los usuarios y a los intermediarios financieros, así como una supervisión estrecha de las operaciones, pues es indudable la importancia de las tareas de seguimiento de los proyectos financiados a fin de obtener resultados que respondan a las exigencias de una actuación competitiva de los beneficiarios.

El proyecto de reestructuración comentado, que se remonta al comienzo de 1991, no ha estado exento de problemas y hasta de equivocaciones. Sin embargo, a pesar de las resistencias internas y externas, en algunos casos vinculadas con rasgos culturales del sistema financiero ecuatoriano y con la mentalidad empresarial, ha sido posible avanzar, de tal manera que se prevé iniciar la operación plena de segundo piso a partir del segundo semestre de 1992. Se tiene la certeza de que se ha encontrado el camino adecuado para una institución que como la CFN pudo seguir operando algunos años más con base en el modelo anterior. Empero, si así hubiese sido la viabilidad de su operación futura se hubiera visto severamente cuestionada.

Las características básicas del cambio realizado, así como algunas perspectivas son las siguientes:

i) El sector empresarial y la opinión pública en general han apoyado en forma decisiva la nueva modalidad de operación.

ii) Se realizó con éxito un programa de retiro voluntario del personal, que permitió reducir 40% la planta administrativa, con lo que los recursos humanos se adaptaron a las necesidades de la nueva estructura organizacional.

iii) Las modalidades operativas para aplicar el Programa Global Multisectorial de Crédito por conducto de los intermediarios financieros harán necesario adoptar sistemas actualizados de amortización de préstamos y de mantenimiento del valor del capital prestado —prácticamente desconocidos en el país—, permitiendo que la Corporación ejerza un liderazgo importante en estos temas.

iv) El modelo de segundo piso, con la Corporación como ejecutor, permitirá que en Ecuador se mantenga una oferta permanente de créditos de mediano y largo plazos, que indiscutiblemente será el sostén básico del financiamiento del desarrollo y de la eficiencia del sistema financiero del país.

Con experiencias como la comentada es indudable que se está en presencia de una redefinición del concepto de banco de desarrollo, la cual se vincula con criterios modernos de especialidad, complementariedad e inducción. En las circunstancias actuales esos elementos constituirán un apoyo importante para lograr la eficiencia y la competitividad de nuestros sistemas financieros y de la economía en su conjunto ante la evidente globalización e interdependencia, rasgos predominantes de la economía mundial. □