

Experiencias de la banca de desarrollo ecuatoriana

Banco de Desarrollo del Ecuador

Antecedentes

La idea de crear un banco de desarrollo en Ecuador data de los años sesenta. Sin embargo, fue hasta el 17 de septiembre de 1976 cuando el Gobierno militar del contralmirante Alfredo Poveda Burbano expidió el Decreto Supremo 774 que creó el Banco de Desarrollo del Ecuador, S.A. (Bede). Casi tres años después, en vísperas de la asunción de un gobierno civil elegido en las urnas, el 6 de agosto de 1979 se promulgó, por iniciativa del nuevo régimen, la ley estatutaria que permite la constitución y el funcionamiento del Bede. Por esta razón, se considera el 6 de agosto de 1979 como fecha de fundación.

Objetivos

La función esencial del Bede es financiar proyectos prioritarios estatales o de entidades del sector público ecuatoriano. Su objetivo es garantizar un financiamiento adecuado y confiable para la planeación y ejecución de obras básicas que contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las jurisdicciones respectivas. Hasta 1979 el financiamiento de tales proyectos provenía sobre todo del Presupuesto General del Estado. La gran mayoría de las instituciones del sector público, en especial los municipios y consejos provinciales, dependía, parcial o totalmente,

de las asignaciones correspondientes tanto para la ejecución de obras como para financiar los gastos corrientes.

Esta práctica dimanó de una visión de "paternalismo de Estado", cuyos logros han sido escasos y sus empeños poco eficaces. En tal práctica influyeron los compromisos políticos partidistas, e incluso los familiares o particulares. No había garantía alguna de que un proyecto que comenzaba a ejecutarse se cumpliría; como corolario, la lista de obras inconclusas en Ecuador es enorme. Asimismo, persistió la tendencia a invertir los escasos recursos financieros en obras no siempre prioritarias o de relumbrón, con fines de clientelismo político o para obtener cuantiosas "ganancias" ilegales.

El Bede se propuso erradicar esa práctica presupuestaria y lograr que en Ecuador imperaran nuevos conceptos como la planeación de obras, la prioridad de proyectos, el financiamiento con base en préstamos reembolsables y, finalmente, la vinculación del servicio de la deuda con la rentabilidad de los proyectos.

La experiencia

De 1979 a 1991 el Bede ha recorrido un corto pero muy aleccionador camino de experimentación, que coincidió con la decadencia de la bonanza petrolera y el comienzo de la crisis económica que afecta, en mayor o menor grado, a todos los países de la región. Lejos de concluir, la crisis se ha profundizado y no hay certidumbre de que en el mediano o corto plazos las economías latinoamericanas se recuperen y puedan avanzar hacia el desarrollo. En esas circunstancias, resulta aún más significativa la experiencia del Banco como factor de aliento y de acción que ha llevado adelante una tarea de desarrollo, en términos limitados pero concretos.

El Bede ha operado, desde 1979, con base en recursos propios, provenientes fundamentalmente de la comercialización internacional del petróleo. En 1991 la actividad institucional recibió el apoyo de dos préstamos internacionales de 104 millones de dólares, otorgados por el BID y el Banco Mundial, los cuales se destinarán a financiar el Programa de Desarrollo Municipal e Infraestructura Urbana. En 11 años de labores el Banco ha obtenido varios resultados positivos:

a) En las instituciones del sector público se ha puesto en marcha la planeación de proyectos prioritarios, lo que era poco menos que imposible en el pasado.

b) Estas instituciones, en especial los municipios y los consejos provinciales, aplican ya el sistema de operar con créditos reembolsables, lo cual las obliga a prever el pago del servicio de la deuda según los recursos propios y permanentes.

c) Las instituciones prestatarias comenzaron también a planear sus proyectos con el supuesto de recuperar la inversión por medio de tarifas apropiadas a cargo del consumidor. Este matiz de la operación crediticia tiene una enorme importancia en un país

en donde la demagogia electoral reiteró la oferta de servicios gratuitos o de bajo costo. Además, el Bede ha orientado la opinión pública hacia la aceptación del principio de que el pago por los servicios debe estar acorde con sus costos reales.

Cifras

El Bede se constituyó con un capital social de 25 000 millones de sucres, equivalente según el cambio oficial de 1979 a unos 1 000 millones de dólares. En las operaciones iniciales se aplicó un interés fluctuante de 9 a 18 por ciento (12% en promedio), nivel que se puede considerar aceptable para la época. A partir de 1981 el deterioro de la economía nacional abrió paso a un proceso inflacionario que elevó el crecimiento de los precios a 100% en 1988, aunque descendió a un ritmo anual de 50% durante el bienio 1989-1990 en virtud de las medidas económicas y monetarias gubernamentales.

Sin embargo, la administración del Banco en turno no adoptó mecanismos para ajustar las tasas de interés de acuerdo con los indicadores de la economía nacional. Como resultado, en agosto de 1988 el Bede tenía un capital social de unos 50 000 millones de sucres, equivalentes a menos de 120 millones de dólares al cambio oficial vigente. Con ello se puso de relieve que un banco de desarrollo como el Bede, a pesar de contar con recursos frescos anuales, como la participación en los ingresos petroleros, puede sufrir un deterioro permanente si no se adoptan las medidas apropiadas para conjurar los desajustes económico-financieros.

Recursos frescos

En 1991 el Bede resolvió contar con un capital social de 150 000 millones de sucres (equivalente a 150 millones de dólares), crear nuevas rentas de capitalización y subir las tasas de interés en todas las operaciones a 43% (la tasa comercial permaneció superior a 50%, más comisiones). Con esos propósitos, en 1990 el Gobierno ecuatoriano dictó una Ley de Desarrollo Provincial y otra de Desarrollo Sectorial. Para el cumplimiento de la primera se asignó anualmente 2% de los ingresos corrientes del Presupuesto General del Estado. Estos recursos se capitalizan en el Bede en favor de los consejos provinciales de Ecuador, organismos que hasta el año pasado carecieron de recursos permanentes y, sin embargo, debían atender obras básicas como caminos, irrigación, aulas escolares, electrificación y otras. El ordenamiento establece un notable incremento de la participación de esos organismos como accionistas del Bede, hasta 25% del capital social (antes 99,9% de las acciones se hallaba en manos estatales). Así, se amplió enormemente el tope o techo de crédito al que pueden tener acceso dichos organismos, con jurisdicción en cada una de las 21 provincias que integran Ecuador.

La Ley de Desarrollo Seccional establece recursos de contrapartida por 88 millones de dólares en favor de los municipios ecuatorianos (el país tiene 172). Estos recursos de carácter per-

manente se han destinado, en una primera etapa, a financiar la contraparte local de los préstamos referidos del BID y del Banco Mundial. De esta manera, se ha creado un fondo de 300 millones de dólares para inversiones en obras municipales en un período de seis años a partir de 1991.

Con estos recursos, los municipios podrán financiar obras y proyectos de agua potable, alcantarillado, vialidad urbana, terminales terrestres, puentes, mercados, canales, parques, sitios de recreo, viveros y cementerios. Para la concesión de los créditos provenientes de esa fuente, se observará y aplicará el principio del proyecto rentable, es decir, que se pague por sí mismo. Una parte de los recursos crediticios se ha canalizado para asistencia técnica, en especial para la formulación de proyectos debidamente sustentados (práctica en la cual los municipios carecen de experiencia). Otra fracción, cerca de 10 millones de dólares, se ha destinado al subsidio específico de sectores urbanos cuyas condiciones socioeconómicas les impiden pagar las tarifas reales de los servicios que reciben.

Sujetos de crédito

De acuerdo con su ley estatutaria, el Bede únicamente puede proporcionar crédito a las entidades del sector público consignadas en el catálogo respectivo publicado en el *Registro Oficial*. Asimismo, sólo puede dar financiamiento para proyectos de inversión y nunca para gastos corrientes. Desde su fundación, el Banco ha operado con ministerios y entidades ligados por vía del financiamiento al Gobierno central y al Ministerio de Finanzas y Crédito Público. El servicio de la deuda, en estos casos, se realiza con la aplicación de partidas presupuestarias que cada año se deben incluir en el capítulo de la deuda interna del Presupuesto General del Estado. Por medio de este mecanismo, el Banco ha financiado obras de alcance nacional o regional en materia de vialidad (construcción o mejoramiento de carreteras); electrificación (contrapartes locales de proyectos hidroeléctricos y la red nacional interconectada); educación (aulas construidas por el Ministerio de Educación); salud (edificación de centros hospitalarios a cargo del Ministerio de Salud Pública); irrigación regional (con el apoyo del Ministerio de Agricultura), y otros renglones primordiales.

También son sujetos de crédito los consejos provinciales, las municipalidades y las empresas municipales constituidas legalmente, en los términos arriba señalados. El Banco opera además con entidades autónomas de desarrollo (regionales o locales), empresas públicas autónomas y otras instituciones como las universidades, a las cuales se han concedido préstamos importantes en respaldo de planes de desarrollo académico y científico.

Crédito otorgado y desembolsos

Desde el inicio de sus actividades hasta el 30 de diciembre de 1990, el Bede otorgó préstamos por 254 145 millones de sucres, de los que 58.2%, a valores actuales, se confirió durante

los dos últimos años. En 1990 el Banco acentuó la orientación del crédito hacia los consejos provinciales y las municipalidades, beneficiarios de 48.3% del crédito total proporcionado durante ese ejercicio, que ascendió a 109 000 millones de sucres (unos 110 millones de dólares). Hasta ese año, el sector público registró el volumen más alto de concesión del crédito.

En los 11 años de actividades del Bede, 43% del financiamiento total se ha destinado a obras de infraestructura económica (vialidad, transporte, comunicaciones, terminales, electrificación, almacenamiento, comercialización, riego y contrapartes locales). El restante 57% se ha orientado a proyectos de infraestructura social (agua potable, alcantarillado, desarrollo urbano, centros hospitalarios, aulas escolares y otros). En materia de desembolsos, el Banco transfirió recursos por cerca de 52% del valor de los créditos otorgados. Ello revela, sin duda, el cumplimiento y la aplicación de la mayoría de los préstamos. En este tipo de financiamiento es natural la diferencia entre el monto del crédito concedido y el de los desembolsos, ya que muchas de las obras se encuentran en proceso de construcción o no se inician todavía, y los desembolsos se hacen conforme se cumple con determinados requisitos legales y de acuerdo con liquidaciones de avance de las obras. En razón de ese sistema, se afirma que el Bede no concede préstamos sino que financia proyectos.

Las garantías requeridas para la concesión de créditos, ligadas con el sistema presupuestario público, han permitido que el Banco prácticamente no tenga cartera vencida (su monto es inferior a 1% de la total). Esta experiencia es también única en Ecuador, pues tradicionalmente las entidades públicas han sido clientes morosos y el Estado ha tenido que absorber sus créditos.

Incidencia

Debido a las distintas etapas por las cuales ha transitado el Bede, en la actualidad no es posible calcular con exactitud la incidencia que las operaciones de la institución han tenido en los indicadores y rubros principales de la economía ecuatoriana. Sin embargo, se puede afirmar que la presencia y actividad del Banco tienen una enorme importancia para el país. En 1991 el Consejo Nacional de Desarrollo le asignó 4.5% de las inversiones totales previstas para el ejercicio (alrededor de 1 535 millones de dólares). Con esos recursos la participación del Bede se orientará principalmente a la producción agrícola y la construcción de obras que mejoren las condiciones de vida de los ecuatorianos. Se estima que en 1990 las inversiones provenientes del Bede generaron 45 000 puestos de trabajo, particularmente en la construcción.

La incidencia principal de las operaciones del Banco se ha registrado en sectores económicos importantes como la industria de materiales de construcción, el transporte, la provisión de equipos y maquinarias y otras actividades derivadas. En suma se puede concluir que la experiencia del Bede es valiosa en estos tiempos de crisis, tanto para enfrentar problemas estructurales cuanto para impulsar la difícil marcha hacia el desarrollo económico y social. □