

**13**

**La Banca Olvidada  
(Lima, octubre de 1991)**

## **La Banca Olvidada (\*)**

### **(Lima, octubre de 1991)**

**E**l 24 de abril último se promulgó el Decreto Legislativo No. 637, más conocido como “Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros”. En principio, consideramos que un nuevo marco normativo para las instituciones financieras es positivo en la medida que tenga en cuenta los cambios ocurridos en las últimas décadas desde la promulgación de la Ley No. 4159 o “Ley de Bancos” y que, además, amplíe los alcances del Decreto Legislativo No. 469, considerando todas las variantes de la intermediación financiera.

En nuestra opinión, la nueva Ley contiene algunos aspectos destacables, tales como el reforzamiento de las funciones del Superintendente de Banca y Seguros; una definición más amplia de las instituciones financieras sujetas a supervisión; la diversificación de operaciones que pueden realizar los bancos en la búsqueda de un Sistema de Banca Múltiple; la facultad de constituir empresas subsidiarias; la organización de una Central de Riesgos; la mayor protección al ahorro; los reajustes de capital; y, la constitución del Fondo de Seguro de Depósitos.

Pero, del otro lado de la balanza, entre los aspectos negativos de la ley, destaca muy nítidamente la prácticamente total ausencia de un tratamiento específico para la banca estatal de fomento.

En efecto, hemos revisado los trece títulos y 366 artículos que contiene la ley, así como las trece disposiciones finales y veinticinco disposiciones transitorias y solo hemos encontrado cuatro menciones específicas para la banca estatal de fomento.

Así, en el Artículo 215º se establece que el Banco de la Vivienda del Perú no podrá actuar como apoderado en las Mutuales de Vivienda; en el Artículo 239º se exceptúa a los bancos estatales de fomento de participar en el Fondo de Seguro de Depósitos recientemente creado; en la Décimo octava Disposición Transitoria se otorga un año de plazo para que los bancos estatales de fomento se adecúen a las nuevas disposiciones de encaje; y, en la Vigésima Disposición Transitoria se les declara en estado de reorganización para que, en un plazo de seis meses, **“...ejecuten un programa de reestructuración y racionalización administrativa, financiera y de personal, que les permita elevar sus niveles de productividad y eficiencia”**.

De manera que lo novedoso de la ley para la banca estatal de fomento es que prácticamente no dice nada sobre ella, y lo poco que se dice es casi su condena. Se le declara en reorganización y se exige que compita en igualdad de condiciones con la banca comercial y, en general, con las demás instituciones financieras.

Teniendo en cuenta la actual situación económica y financiera de los bancos estatales de fomento, la alta concentración y la “represión” existente en el mercado financiero, así como el difícil entorno macroeconómico, la aplicación de la nueva ley significará -sin duda- la desaparición de la banca estatal de fomento o, en el mejor de los casos, el mantenimiento de su razón social pero la esterilización de su función de fomento.

### **1. Banca de fomento y modelos de desarrollo**

Pero ¿qué es lo que ha acontecido para que la banca de fomento sea obviada de esa manera?, ¿dónde quedaron más de cinco décadas de experiencia institucional? ¿qué pasó con respecto a los sectores productivos o grupos poblacionales a los que ha estado dirigido su accionar?

El tema de fondo no es entonces que tanto espacio se le ha dedicado a la banca estatal de fomento en la nueva ley; pudiera muy bien tratarse en un solo artículo si estuviera claro el rol que desempeñan estas instituciones financieras y si no hubiera una cuestión ideológica de por medio.

El tema de fondo es qué modelo de desarrollo se está aplicando en el país y, si en ese modelo, la banca de fomento tiene sentido. Lo que está en discusión es si un modelo “neoliberal” puede ser aplicable en un país pobre como el Perú; si resuelve o no los principales problemas del desarrollo económico y social; si la liberalización del mercado financiero cumple con los objetivos que plantean sus defensores.

El mundo presenta actualmente cambios profundos en todo orden de cosas. La lectura que -interesadamente- muchos hacen de estos cambios es que las experiencias de las economías centralmente planificadas han fracasado -lo cual en buena parte es cierto- pero que, frente a ello, el esquema del libre mercado resurge con fuerza y plantea la necesidad de aplicar políticas que precisamente estimulen el funcionamiento del mercado.

Para algunos el entusiasmo alcanza tal punto que hasta llegan a decir que acontecimientos como la caída del Muro de Berlín y la consiguiente reunificación alemana significan “el fin de las ideologías” sin darse cuenta de que el solo plantear esta frase ya significa adoptar una posición ideológica.

Los problemas suscitados con la “perestroika” y las acciones separatistas de varias de las repúblicas soviéticas, así como el reciente desenlace de la Guerra del Golfo Pérsico constituyen hechos que, por su trascendencia, merecen un análisis exhaustivo.

Los cambios son tan acelerados que muchos, lejos de comprenderlos, se confunden frente a ellos. Si, a lo anterior añadimos que las propias teorías están en crisis y que muy particularmente en economía hace ya varias décadas que se siente la ausencia de un paradigma; y, que, además la propia crisis se ha profundizado, entonces el panorama se hace aún más complejo e incierto.

En lugar de hacer un análisis sereno y, en la medida de lo posible, objetivo, revisando la experiencia reciente y de décadas pasadas de las políticas adoptadas en nuestro país, así como de lo que ocurre en otras latitudes, los neoliberales criollos toman todos estos elementos como un dato, como una variable exógena a su modelo y plantean, sin medias tintas, que lo que hay que hacer es simple: estabilizar, privatizar, liberalizar y “reinsertarse” en la comunidad financiera internacional (por cierto, el término de “reinserción” no existe en el diccionario).

El Estado es el “leviatán” que debe, si no deshacerse, reducirse a su mínima expresión; el mercado y, en particular los precios son los mejores asignadores de recursos; y, la economía, en general, debe dominar todo tipo de restricciones, dejando que las “libres fuerzas de oferta y demanda” actúen a nivel nacional y en las relaciones del país con el mundo.

En este contexto, el orden de lo que hay que hacer es más o menos conocido: primero se busca estabilizar la economía, con políticas restrictivas de demanda; luego, en la medida en que se va estabilizando -esto casi nunca se logra- se inician reformas estructurales destinadas a “darle eficiencia y competitividad” a la economía: redimensionamiento del Estado (incluida la privatización de empresas públicas), liberalización del comercio exterior, y, liberalización del sistema financiero, entre otras reformas.

Hay, por cierto, experiencias en varios países en la aplicación de estas políticas con diferentes resultados, pero ninguna de esas experiencias es aplicable a la economía peruana.

Así pues, todo indica que los vientos liberales soplan con fuerza y que van a seguir soplando por un buen tiempo. Pero ¿caso la discusión acerca de las limitaciones del modelo liberal ya no se realizó a principios de siglo? ¿Qué está en discusión: la existencia misma del Estado o la necesidad de un Estado moderno y eficiente?, ¿En qué país que hay logrado relativo éxito en su desarrollo económico y social, el estado no ha tenido un rol importante?, ¿Qué nuevos acontecimientos se han producido para repentinamente

considerar que el mercado no tiene imperfecciones? A los economistas en particular nos corresponde una gran responsabilidad en el esclarecimiento de este debate.

Es cierto que en nuestro país el Estado debe modernizarse y que un concepto amplio de eficiencia debe formar parte de su accionar; es cierto también que la actividad productiva y de servicios debe reestructurarse mejorando sus tecnologías, buscando un balance neto positivo de divisas, elevando su competitividad a nivel internacional, buscando la calidad, seriedad y la excelencia en el servicio; es cierto -además- que el consumo de la población debe ser más coherente con las posibilidades productivas del país.

Y, en este contexto, es cierto que necesitamos un sistema financiero eficiente, ágil y moderno. Lo anterior hay que hacerlo y eso debe quedar claramente planteado.

Pero, de ahí a sostener que la liberalización del mercado financiero es la condición clave para que este se desarrolle, o, que instituciones que se han especializado en la atención de sectores y regiones menos favorecidas como la banca de fomento compitan “en iguales condiciones” con los bancos comerciales, o, que se minimice la participación estatal en las instituciones financieras, simplemente por el prurito que el Estado debe reducirse a su mínima expresión o por ubicarse en la “moda neoliberal”, hay una gran diferencia.

Queda claro, desde nuestro punto de vista, que el tratamiento que se le está dando a la banca de fomento responde más a planteamientos ideológicos que a un diagnóstico serio y profundo del accionar de las instituciones bancarias.

Estamos seguros de que -tal como sucede en otros campos de la economía- se están tomando decisiones políticas sobre la base de apreciaciones a priori. Está claro que en el Modelo de Desarrollo que actualmente se está aplicando, la banca de fomento no tiene razón de existir.

## **2. Lo que otros bancos no pueden hacer**

Desde nuestra óptica es posible que, con un trabajo orientado en tal sentido y con voluntad política manifiesta, los bancos estatales de fomento mejoren sus niveles de eficiencia (en términos de óptima estructura de costos con desarrollos tecnológicos propios) y rentabilidad; y, en general, se modernicen; pero, lo que no es posible, es que los bancos comerciales desarrollen las tareas de fomento.

Es decir, si los bancos de fomento desaparecieran, su tarea desaparecería con ellos. Si revisamos -de otro lado- la experiencia de países que han aplicado sistemas de banca múltiple como México, veremos que se deben dar condiciones especiales en los mercados financieros para alcanzar el éxito esperado.

La acción de la banca de fomento ha sido -además- profusamente estudiada en las últimas décadas, al punto que se puede afirmar que existe una teoría de la banca de fomento. La experiencia y desarrollo de estas instituciones especializadas en los últimos treinta años ha llevado a la producción de cientos de trabajos e investigaciones que están muy bien sistematizados y difundidos por la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo (ALIDE) que tiene su sede en Lima.

De otro lado, hace ya un buen tiempo que se desarrolló el debate acerca de la posibilidad de la perfecta sustitución de servicios entre la banca de fomento y la banca comercial. Eso no es posible; no está ni en la teoría de cartera. Ambos tipos de instituciones financieras desarrollan servicios complementarios.

Los bancos comerciales, por otra parte -por definición- desarrollan su labor en el muy corto plazo; para esa labor están preparados. No podemos exigirle a un funcionario de créditos de un banco comercial que evalúe con los mismos criterios con que trabajan los correspondientes oficiales de crédito de los bancos de fomento que, por la propia naturaleza de su tarea, están más habituados al mediano y al largo plazo.

Y aquí queremos descartar otro mito: el que los bancos comerciales deben buscar rentabilidad mientras los bancos de fomento deben enfatizar en su función social. Los primeros son los eficientes y los segundos ineficientes. Esto también corresponde a concepciones equivocadas ya superadas.

En realidad, ambos tipos de instituciones deben tener dentro de sus planes el obtener un determinado margen de rentabilidad; el reto para los bancos de fomento ha sido siempre el poder captar suficientes recursos en el mercado de capitales para poder colocarlos en el mediano y largo plazo.

La búsqueda de eficiencia no es privilegio solo de los bancos comerciales. Un banco de fomento debe ser igualmente rentable y brindar un eficiente servicio a sus clientes sin por ello descuidar su tarea de fomento a sectores productivos de bienes y servicios o a regiones priorizadas. Sin embargo, deberíamos ponernos de acuerdo sobre los criterios de eficiencia a utilizar.

Una concepción reducida del término “eficiencia” no sería aplicable a los bancos de fomento. Además, podríamos plantearnos la pregunta: ¿son eficientes los bancos comerciales?, ¿es eficiente el sistema financiero en su conjunto?

Nosotros planteamos, además, además, otra pregunta: ¿la cartera pesada solo la encontramos en la banca estatal de fomento o también en la banca comercial? Hay, en consecuencia, que tomar con cierto cuidado las críticas a la banca estatal de fomento,

principalmente si los patrones de comparación se refieren a la banca comercial. Es claro, desde nuestro punto de vista, que la banca de fomento es perfectamente viable en una economía de mercado. El problema está en que, como decía en reciente reunión el profesor R. Susano de la Universidad de Lima: “El Perú es el mejor ejemplo de la América Latina donde se desechan las experiencias”.

### **3. Los nuevos retos**

Sin duda la aplicación del Decreto Legislativo No. 637 exige adoptar acciones urgentes para no permitir que los bancos de fomento desaparezcan pues, reiteramos, ninguna otra institución financiera podrá suplirlos.

Mientras tanto, de la propia experiencia peruana, y de la acción de la banca de fomento en otros países de la región, se desprende un conjunto de tareas que es a lo que sí nos deberíamos dedicar en vez de “actuar de memoria” sobre la base de un claro condicionamiento ideológico.

Debería, en este sentido, profundizarse el esfuerzo que ya se venía desarrollando en los bancos estatales de fomento para evolucionar de solo brindar servicios financieros a ofrecer también servicios no financieros. Los bancos estatales de fomento, como toda institución financiera moderna, deben entonces diversificar sus servicios.

Además, es necesario reforzar la tarea de captación de recursos internos y externos sin apoyo del Banco Central de Reserva; superar las deficiencias que todavía se tienen en el análisis de créditos y en la determinación de riesgos; realizar programas especiales para recuperar la cartera pesada; y, reestructurar sus instituciones buscando que el número de personal sea correspondiente al volumen de operaciones realizadas.

La banca estatal de fomento requiere retomar el personal calificado que ha perdido en los últimos años, para aprovechar su experiencia y alta especialización, así como brindar incentivos a los que todavía están trabajando para que no emigren a otras instituciones. La mística y esfuerzo de este personal calificado será clave para trabajar sin que necesariamente se tenga que recurrir a subsidios, sobre todo si de lo que se trata es de cubrir deficiencias administrativas o burocráticas, que también existen y hay que desterrar.

En general, el reto que tienen en el futuro los bancos de fomento supone una acción financiera integral, entendida como la labor de fomento propiamente dicha; la promoción del desarrollo a través del financiamiento de proyectos de inversión; el apoyo al sector empresarial mediano y pequeño, así como el ubicado en el interior del país; la promoción de intermediarios financieros de carácter local, subregional y regional, así como la asistencia técnica.

Desde nuestra óptica, los bancos de fomento deben mantener su especialización. La idea de “bancos generales” no nos convence.

Los bancos de fomento deben, asimismo, desarrollar una agresiva política de intermediación financiera, de manera de poder captar recursos en aquellos segmentos del mercado que les son afines precisamente porque a ellos se va a orientar el apoyo de fomento.

Cada banco estatal de fomento tiene subsistemas propios de ahorro que no debe perder. Como ya hemos señalado es tarea también de los directivos de los bancos estatales de fomento modernizar sus sistemas operativos, incrementando su productividad (en términos, por ejemplo, de la relación colocaciones por trabajador) o de la diversificación del servicio a los clientes (cajeros automáticos, corresponsalías en el exterior, transferencias intrarregiones, banca personal, etc.).

Así, planteamos que en lugar de prácticamente condenarlos a la desaparición debe constituirse una banca nacional multisectorial de fomento constituida por dos subsistemas:

- El fomento de sectores productivos (agrario, industrial, pesquero, etc.); y,
- El fomento de la infraestructura principalmente para sectores populares (como el financiamiento habitacional que desarrolla el Banco de la Vivienda del Perú).

El sistema nacional debería tener, a su vez, filiales regionales, para acompañar el proceso de regionalización y propiciar el desarrollo de mercados regionales de capitales. El perfil que planteamos para los bancos estatales de fomento, que muy bien podría estudiarse para enmarcarlo en lo establecido por la nueva ley es, en resumen, el siguiente: instituciones financieras que actuarían en “primer y segundo piso”; en una concepción integral, esto es, a corto, mediano y largo plazo; con una agresiva política de intermediación financiera; manteniendo el criterio de especialización; y, con un objetivo de profundización financiera a nivel regional y subregional.

#### **4. Algunas reflexiones finales**

Quisiéramos finalizar este trabajo planteando tres reflexiones para que el lector saque sus propias conclusiones:

- a) De la información oficial de la Superintendencia de Banca y Seguros se desprende que, a fines de 1989, los bancos comerciales tenían el 86 por ciento del total de sus oficinas en Lima y Callao. Por su parte, para ese mismo año, los cuatro bancos estatales de fomento tenían el 88.4 por ciento de sus oficinas ubicadas en el interior del país. La pregunta es: ¿con la nueva ley, los bancos comerciales u otras



instituciones financieras que no sean los bancos de fomento descentralizarán sus oficinas como lo han hecho estos últimos?

- b) De otro lado, los bancos comerciales, a fines de 1989, colocaron el 85.2 por ciento de sus préstamos en Lima Metropolitana, mientras que los bancos estatales de fomento colocaron más de las tres cuartas partes de lo que captaron en el interior del país. La interrogante es: ¿con la nueva ley se puede esperar que los bancos comerciales u otras instituciones financieras distintas de la banca de fomento coloquen la mayor parte de sus créditos en el interior del país?; y,
- c) Finalmente, ¿podremos esperar que un funcionario de créditos de un banco comercial o de otra institución financiera diferente de la banca estatal de fomento, otorgue un financiamiento para un proyecto de agua y desagüe en un Pueblo Joven de Lima, Arequipa o Trujillo, o un centro poblado de Cusco o Cajamarca?

Se requiere, desde nuestro punto de vista, un amplio debate sobre el tema, porque todavía se pueden enmendar rumbos. No creemos, sinceramente, que la banca estatal de fomento merezca convertirse en una banca olvidada.

**(\*) Artículo de Enrique Cornejo, como expresidente ejecutivo del Banco de la Vivienda del Perú (BANVIP), escrito en junio de 1991 y publicado en la Revista "Banca" editada por la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS); Volumen VIII, Números 33-34; Lima, enero-octubre de 1991; Páginas 44-48.**