

Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo

Nota Técnica n° 6

marzo – agosto 2024

ISSN digital: 2806-5603



Financiamiento
para el **Desarrollo**
en **Ecuador**

Observatorio

Editora

Katuska King

Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo.
Nota Técnica N° 6
marzo - agosto 2024
ISSN en línea: 2806-5603
Editada por Katuska King
Universidad Central del Ecuador
Ciudadela Universitaria Av. América
Quito - Ecuador

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional License.

Usted es libre de: Compartir-copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes:

- **Atribución** — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante. Si utiliza parte o la totalidad de esta investigación tiene que especificar la fuente.
- **No Comercial** — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.
- **Sin Obras Derivadas** — No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Los derechos derivados de usos legítimos u otras limitaciones reconocidas por la ley no se ven afectados por lo anterior.



El contenido de los artículos y reseñas publicadas es responsabilidad de los autores y autoras, no refleja el punto de vista u opinión de la Universidad Central del Ecuador.

The content of the published articles and reviews is the responsibility of the authors and does not reflect the point of view or opinion of the Universidad Central del Ecuador.

ISSN en línea: 2806-5603

ISSN: 2806-559X

Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo. Nota Técnica (publicación científica semestral)

Universidad Central del Ecuador

Ciudadela Universitaria, Av. América

Quito - Ecuador

Editora/responsable:

Dra. Katiuska King

Universidad Central del Ecuador

Comité editorial Ecuador

René Unda Lara

Universidad Politécnica Salesiana - UPS

Franklin Ramírez Gallegos

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Consejo asesor internacional

Luciano Wexell Severo

Universidade Federal da Integração Latino-americana - UNILA

Presentación

Esta es la sexta edición de la Nota Técnica del proyecto de investigación “Financiamiento para el Desarrollo en Ecuador” de la Universidad Central del Ecuador. Esta edición se publica unos meses después del Dialogo de Alto Nivel de Financiamiento para el Desarrollo realizado en septiembre de 2023 en Nueva York.

En esta edición se presentan cuatro textos relacionados con el financiamiento para el desarrollo en varios países latinoamericanos: Perú, México, Ecuador, así como de la región, y uno sobre los temas monetarios en la Argentina.

El primer artículo escrito por Pedro Francke realiza un análisis de las políticas de financiamiento interno que realizaron en Perú durante la pandemia, discute sus condiciones de entrega y la imposibilidad de fortalecer la banca pública.

El segundo artículo de autoría de Alberto Arroyo Picard explica la experiencia del Banco de Bienestar en México, su uso para distribuir las transferencias de los programas sociales así como las críticas que se han planteado al mismo.

El tercer artículo elaborado por Mauricio Altamirano plantea un recorrido de la experiencia ecuatoriana para el cobro de un impuesto realizado en la administración tributaria ecuatoriana, el Servicio de Rentas Internas, y su posterior expansión.

Estos dos artículos dan cuenta de la importancia de tener un canal propio de cobro para reducir costos financieros que implican tanto la transferencia de intervenciones públicas como el cobro de impuestos.

Luego, se incluye un cuarto artículo de Verónica Serafini Geoghegan sobre los desafíos del financiamiento para el desarrollo en América Latina de cara a la próxima cumbre de financiamiento para el desarrollo.

Este Nota finaliza con un quinto artículo escrito por Andrés Asiain en el que el autor repasa lo que ha sucedido en el circuito monetario de la Argentina desde 2010 al 2023 con información cuantitativa.

La Nota Técnica es una publicación científica semestral con artículos inéditos que aborda las áreas de conocimiento de economía, ciencia política, finanzas, estadística, derecho y relaciones internacionales. La publicación está dirigida a la comunidad universitaria, jóvenes y a todos quienes se interesen por los temas de financiamiento para el desarrollo, seguridad social y salud en el Ecuador y la región latinoamericana.

Uno de los objetivos es reflexionar sobre los principales retos y debates que enfrentan los sistemas de seguridad social. Tanto en la página web del **Observatorio Financiero**:

(<https://www.observatoriofinanciero.org/nota-tecnica-revista-semestral/>) como de la Universidad Central del Ecuador se pueden consultar las directrices para autores para próximos envíos.

La información de la revista está disponible en la página web:

<https://revistasdivulgacion.uce.edu.ec/index.php/OBSERVATORIO>

Katuska King Mantilla

Contenido

Presentación	3
Katuska King Mantilla, <i>Universidad Central del Ecuador</i>	
Perú: financiamiento para el desarrollo y su evolución reciente	6
Pedro Franck, <i>Pontificia Universidad Católica del Perú</i>	
El Banco del Bienestar: un banco para la política social del gobierno mexicano	18
Alberto Arroyo Picard, <i>Universidad Autónoma Metropolitana</i>	
Desarrollo del servicio propio de pago de impuestos en Ecuador	30
Mauricio Altamirano, <i>OBS Business School</i>	
América Latina: encrucijadas y caminos paralelos del financiamiento de su desarrollo	35
Verónica Serafini Geoghegan, <i>Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción</i>	
El circuito bimonetario argentino	44
Andrés Asiain, <i>Universidad Nacional de Avellaneda</i>	

Perú: financiamiento para el desarrollo y su evolución reciente

Pedro Francke*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Recibido: 2 de febrero de 2024

Aceptado: 16 de febrero de 2024

Resumen

El pobre desempeño de las economías latinoamericanas, y en especial del Perú, los últimos años, nos regresa a la necesidad de analizar el financiamiento para el desarrollo interno. Este breve informe busca presentar los cambios que, durante y después de la pandemia, han tenido las instituciones y mecanismos de financiamiento público al desarrollo en el Perú. Repasamos brevemente la historia previa, la respuesta a la pandemia y su transformación posterior. Se discute la fuerte respuesta de financiamiento público a la crisis económica de la pandemia, cómo los mecanismos adoptados no facilitaron una modernización institucional y las condiciones políticas posteriores que han llevado a su rápido retorno a la situación anterior con escasa presencia de políticas públicas y predominio de una banca privada altamente concentrada.

Palabras clave: financiamiento, programa Reactiva, pandemia, Perú

Abstract

The poor performance of Latin American economies, especially Peru, in recent years, brings us back to the need to analyze financing for domestic development. This brief article seeks to present the changes that, during and after the pandemic, have taken place in the institutions and mechanisms of public financing for development in Peru. We briefly review the previous history, the response to the pandemic and its subsequent transformation. We discuss the strong response of public financing to the economic crisis of the pandemic, how the mechanisms adopted did not facilitate institutional modernization, and the subsequent political conditions that have led to its rapid return to the previous situation with little public policy presence and the predominance of a highly concentrated private banking sector.

Keywords: financing, Reactiva program, pandemic, Peru

* Profesor principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, magister en economía, ex-ministro de Economía y Finanzas del Perú. Contacto: pfranck@pucp.edu.pe

1. Banca pública en Perú antes de la pandemia

Un excelente balance analítico de este tema es el de Dancourt y Jiménez (2017). Lo resumo brevemente. Luego de un par de décadas de estrategia de industrialización por sustitución de importaciones, con un ingreso del Estado como ente promotor y planificador del desarrollo, “a principios de los 80, los créditos de las entidades financieras estatales, que ejercían las funciones de banca de desarrollo, llegaron a representar 15% del PIB” (2017, p. 2). La década de los 80s fue de crisis de deuda, hiperinflación y recesión. Entre 1990 y 1993 se aplicaron las muy radicales reformas estructurales neoliberales de la dictadura de Alberto Fujimori, incluyendo una amplia privatización y liquidación de varios de los bancos de fomento entonces existentes. Así, el crédito de las entidades financieras estatales se redujo a 3% del PIB en 1993; desde esa fecha tuvo algunas subidas y bajadas, pero al 2015 seguía debajo de 4% del PBI, frente a 35% del PBI prestado por la banca privada.

Para Dancourt y Jiménez, en “la economía peruana actual, las principales fallas de mercado del sistema financiero están aún relacionadas al financiamiento de largo plazo, al financiamiento agrícola y al financiamiento de las pequeñas empresas” (2017, p. 9), incluyendo además “las relacionadas al financiamiento de la necesaria diversificación productiva de la economía o de la mitigación del cambio climático” (2017, p. 9). Se añade a esto que el mercado financiero está dominado por un oligopolio, con cuatro bancos concentrando más del 80% del crédito, sosteniendo *spreads* elevados y con altas rentabilidades sobre el patrimonio (a niveles del 20% anual de manera sostenida). La escasa presencia del Estado en el mercado financiero favorece ese dominio oligopólico en el sector bancario.

2. La pandemia y el programa Reactiva

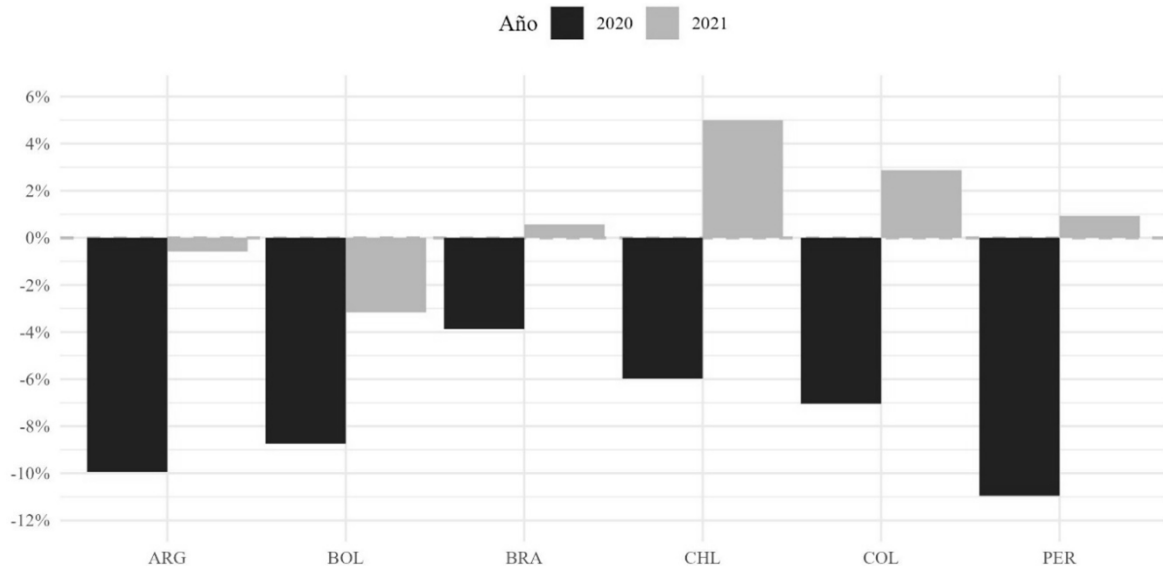
Para enfrentar el duro golpe a la economía de la pandemia, el Estado peruano tomó medidas extraordinarias que implicaron un cambio profundo en su participación en el crédito a las empresas, que merece resaltarse en el análisis por su gran magnitud respecto a la historia previa.

La pandemia fue extraordinariamente fuerte en el Perú; la mortalidad producto de la pandemia, medida como “exceso de muertes” - la diferencia entre las muertes estimadas y las muertes esperadas llega en el Perú a 873 por cada cien mil habitantes de manera acumulada durante 2020-2021, la cifra mayor en la comparación de 194 países realizada por la OMS (Msemburi et al., 2023). Sólo a partir de las campañas de vacunación aplicadas en el 2021, y con cobertura amplia desde el segundo semestre de ese año, la mortalidad debida a la pandemia fue controlada. El PBI peruano cayó en 11% durante el 2021, primer año de la pandemia, con distintos niveles de afectación y tiempos de recuperación entre las actividades económicas. Por ejemplo, el sector agropecuario y la pesca lograron sostener permanentemente niveles de producción superiores a los niveles registrados previos a la pandemia; sectores como comercio, minería e hidrocarburos, y servicios mantienen niveles de PBI por debajo de lo registrado el 2019 durante los dos años 2020 y 2021; mientras los sectores de construcción, electricidad y agua, y manufactura pasan de caídas en el PBI durante el 2020 a superar los niveles de PBI pre-pandemia durante el 2021.

El 2021 sin embargo fue de rápida recuperación, gracias a las políticas monetarias y fiscales expansivas. Durante 2020, en comparación a la región, Perú es uno de

los países con mayor caída de PBI, y, a pesar de eso, tiene una recuperación rápida en el 2021. Si agrupamos a los países según el resultado de la variación del PBI al 2021, tenemos tres grupos: países con niveles de PBI desde que se inició la pandemia por debajo de los niveles de 2019 (Argentina y Bolivia), países que en el 2021 produjeron un poco más que el 2019 (Brasil y Perú), y países con crecimiento moderado al 2021 (Chile y Colombia)¹. El PBI del Perú en el 2021 llegó a ser 0.9% superior al del 2020.

Gráfico 1: Comparativo del PBI regional, 2020-2021 (variación respecto de 2019 %)



Nota: Variación anual calculada en términos de moneda local constante

Fuente: World Bank – Data Bank

Elaboración: Propia

En el contexto de choque externo de la pandemia sobre la actividad económica local e internacional, la política monetaria del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) desde el inicio de la pandemia hasta julio de 2021 fue fuertemente expansiva, con “reducción del costo de financiamiento, provisión de liquidez al sistema financiero y la disminución de la volatilidad de las tasas de interés de largo plazo y del tiempo de cambio” (Banco Central de Reserva del Perú, 2021, p. 101). La tasa de interés de referencia del Banco Central se rebaja 2 puntos porcentuales rápidamente hasta un mínimo histórico de 0.25% en el contexto de estímulo a la economía.

En el contexto del periodo de política monetaria expansiva del BCRP, el Gobierno lanzó el Programa de Garantía del Gobierno Nacional para la Continuidad en la Cadena de Pagos “Reactiva Perú”², el cual buscaba asegurar la continuidad de la cadena de pagos durante la pandemia (Banco Central de Reserva del Perú, 2021) y contribuyó a transmitir la reducción en la tasa de interés de la política monetaria al sistema financiero (Montoro, 2020, p. 3).

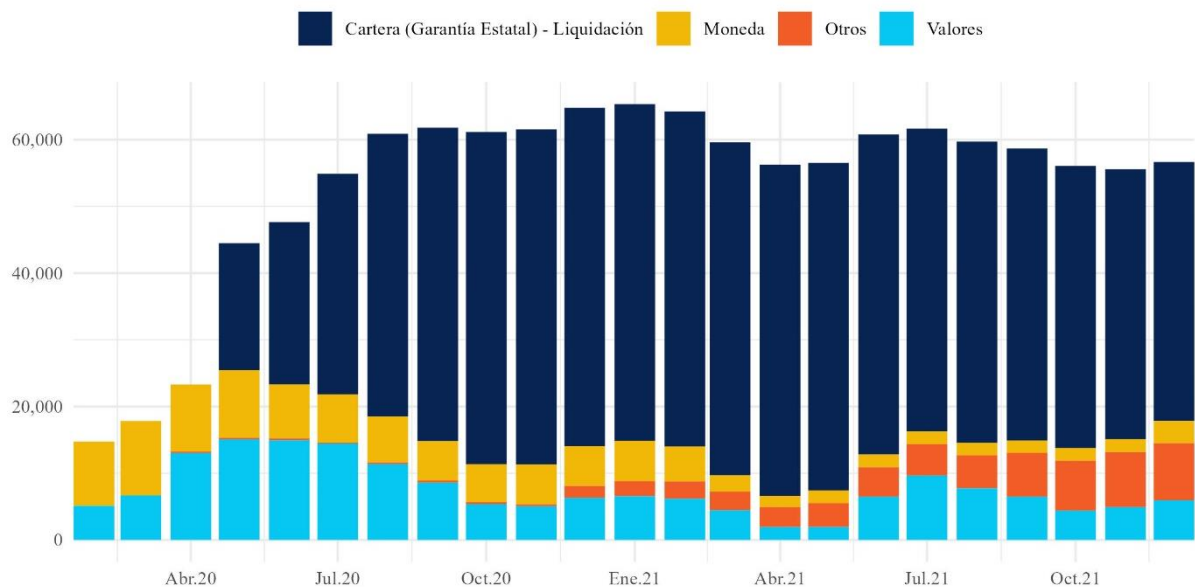
¹ La recuperación leve sería aquella con un crecimiento menor al 2% respecto a 2019, mientras que la moderada sería aquella superior al crecimiento de 2% respecto a 2019.

² El programa se crea el 6 de abril de 2020 mediante el Decreto Legislativo N° 1455 y se modifican los montos máximos y criterios de elegibilidad mediante el Decreto Supremo N° 124-2020-EF el 28 de mayo de 2020.

Las características del programa Reactiva se pueden resumir (Montoro, 2020) de la siguiente manera: (i) ser un programa de garantía estatal masivo; (ii) determinar de forma simple de las necesidades de financiamiento de cada empresa según sus obligaciones tributarias; (iii) reducir la incertidumbre al absorber riesgo (el Gobierno garantizaba entre el 80% a 98%); (iv) alentar el buen comportamiento al incluir criterios ligados a buen contribuyente y deudor previo a la pandemia; y, (iv) brindar condiciones favorables a las empresas (liquidez a largo plazo, mecanismos de subasta competitivas para dar tasas de interés bajas y periodos largos de financiamiento). El programa Reactiva le brindó estabilidad al sistema financiero y aseguró salvaguardar la cadena de pagos. Por ejemplo, a setiembre de 2020, el programa permitió a las entidades financieras expandir el crédito (+14% en septiembre de 2020), fortalecer su posición patrimonial (redujo la probabilidad de no pago) e incrementar la liquidez de las entidades participantes (Nivín et al., 2020, p. 5).

Junto a Reactiva hubo medidas complementarias para facilitar liquidez y crédito. Considerando el total de las operaciones de inyección de liquidez del BCRP en el contexto de la pandemia, estas llegaron al 9.4% del PBI al 31 de enero de 2021, mientras que al 12 de diciembre de 2022 representaban el 4.6% del PBI (Banco Central de Reserva del Perú, 2022b, p. 90).

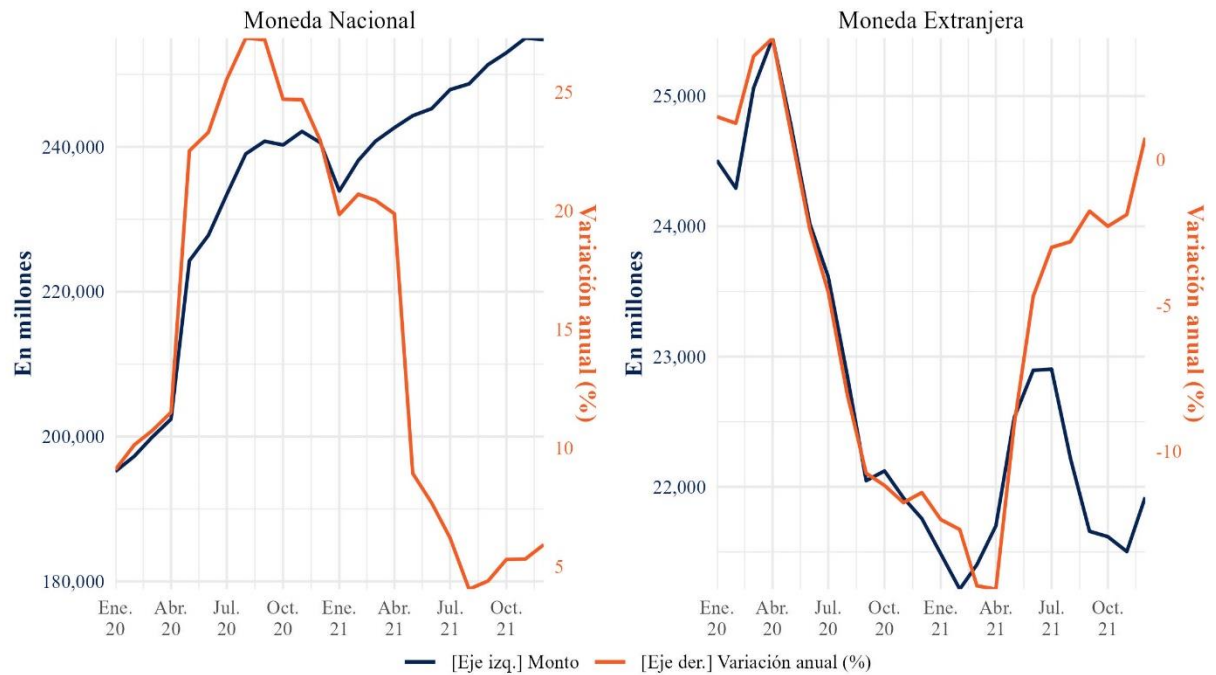
Gráfico 2: Saldo de operaciones de REPO del BCRP durante los primeros años de la pandemia (en millones de soles)



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú – Reportes de inflación 2020/2022
Elaboración: Propia

Con ese apoyo, los créditos de las empresas bancarias al sector privado en moneda nacional durante el periodo 2020-2021 alcanzaron un gran crecimiento, con un pico durante el periodo de lanzamiento del programa Reactiva Perú.

Gráfico 3: Evolución del crédito de las empresas bancarias al sector privado



Fuente: Banco Central de Reserva del Perú – Series Estadísticas.
Elaboración: Propia

El programa Reactiva³, en sus fases 1 y 2, parece haber sido una de las principales herramientas para inyectar liquidez a las empresas, dar apoyo a su solidez patrimonial y promover una rápida reactivación.

El programa Reactiva Perú operó en el marco de una política monetaria expansiva; el BCRP baja rápidamente (entre el 19 de marzo y el 9 de abril 2020) su tasa de interés de referencia de 2.25% a 0.25%, lo que es complementado por el programa Reactiva y otras medidas de inyección de liquidez, reducción de encajes y expansión monetaria. A lo largo del 2020 el BCRP inyectó liquidez por S/ 64.8 mil millones (9.1 por ciento del PBI), de los cuales la mayor proporción están constituidos por S/ 50.7 mil millones de Reactiva y programas con garantía del Gobierno Nacional⁴. El BCRP resalta que “el saldo total alcanzado de operaciones de inyección de liquidez (S/ 64.8 mil millones) es 8 veces superior al máximo saldo de estas operaciones alcanzado durante la crisis financiera internacional de 2008-2009 (S/ 7.9 mil millones)” (BCRP, 2022a, p. 103). Como resultado de estas medidas, al 15 de septiembre las tasas de interés en soles cayeron fuertemente, en promedio en 10 puntos porcentuales (Banco Central de Reserva del Perú, 2020a) mientras el crédito a empresas privadas en el 2020 aumentó en 22%.

Reactiva Perú fue un programa de crédito con garantía fiscal y fondos provistos por el BCRP, siendo COFIDE el operador financiero público que administra las

³ Creado por Decreto Legislativo 1455 del 6 de abril de 2020, con una primera cantidad de 30 mil millones de soles (luego se ampliaría y ajustaría sus reglamentos). Varios aspectos de topes y condiciones se modificaron por Decreto Supremo N° 124-2020-EF del 28 de mayo para darle mayor flexibilidad.

⁴ Del total de 7.9% del PBI en estas operaciones de crédito, 7.5% corresponde a Reactiva y 0.4% a la suma de otros programas (Banco Central de Reserva del Perú, 2020a). Concentramos por eso nuestro análisis en Reactiva.

garantías fiscales y el sistema financiero privado (incluyendo bancos, financieras y cajas, aunque no cooperativas de ahorro y crédito) quien canaliza los créditos. El esquema de Reactiva consistió en entregar fondos prestables a las empresas del sistema financiero bajo un esquema de subasta que asigna los fondos a quienes ofrecieron cobrar menor tasa de interés a sus clientes. Otorgaba garantías según se señala en el siguiente cuadro, siendo el máximo posible de un préstamo el de 10 millones de soles:

Tabla 1: Nivel de cobertura de garantías de Reactiva Perú según crédito por fase

Créditos por empresa (en soles)		Garantías (%)
Fase 1	Fase 2	
Hasta 30,000	Hasta 90,000	98%
De 30,001 a 300,000	De 90,001 a 750,000	95%
De 300,001 a 5,000,000	De 750,001 a 7 500,000	90%
De 5,000,001 a 10,000,000	De 7,500,001 a 10,000,000	80%

Fuente: Elaboración propia en base a normativa de Reactiva Perú.

Los créditos de Reactiva no podían ser usados para pagar otros créditos, las empresas no debían tener cobranza coactiva de SUNAT (administración tributaria peruana) por más de 1 UIT y no podían tener clasificación de riesgo alto por la SBS (solo las clasificadas como “normal” o “con problemas potenciales”), ni estar en la Ley 30737 para empresas corruptas. Los préstamos se otorgaban hasta por 36 meses con gracia de hasta 1 año de principal e intereses.

En total en cinco meses Reactiva Perú otorgó 55 mil millones de crédito (de los 60 mil millones u 8.4 % del PBI) facilitados por el Estado y con una tasa de interés promedio muy baja, menor al 1.5% anual promedio. La amplitud y rapidez del programa son sin duda factores destacables. Las subastas comenzaron el 23 de abril del 2020 para la primera fase de hasta 30 mil millones de soles; la segunda fase de otros 30 mil millones bajo condiciones que facilitaron mayores préstamos a PYMES empezó el 30 de junio de 2020 y a inicios de agosto ya se habían entregado 52 mil millones de soles. La cantidad de fondos otorgados en Perú (7.9% del PBI) es muy superior a la de otros países como México (4.2% del PBI), Brasil (0.9% del PBI) o Colombia (0.8% del PBI) (datos al 15/09/2020 Banco Central de Reserva del Perú, 2020a), y el que no se hubieran llegado a colocar todos los fondos indica que los montos asignados fueron suficientes aunque sectores como PYMES, agro y turismo requirieron programas específicos por sus particularidades productivas, de demanda y de vinculación al sistema financiero.

Dada su magnitud e impacto, constituyéndose en la mayor medida de financiamiento público en Perú de las últimas décadas, merece detenerse en un par de discusiones al respecto. Estas tienen como tópico central la existencia de un *trade-off* o intercambio entre la rapidez necesaria que debía tener el programa por un lado, mientras por otro lado estaba el objetivo de establecer las condiciones más adecuadas para reducir malos préstamos, llegar a las PYMES y asegurar el empleo digno.

¿Debió otorgarse una garantía de 100% para facilitar que los bancos prestaran los fondos?

Apenas aprobado el programa Reactiva, hubo una discusión pública sobre el porcentaje de garantías; los ex-ministros de economía Alonso Segura y David Tuesta consideraron que la garantía estatal debía haber sido del 100% para acelerar el desembolso de los fondos, mientras que el ex-ministro Alfredo Thorne estuvo a favor del esquema aprobado (Guerra Vásquez, 2020). Por otro lado, para Segura:

Hay una concepción distinta. El BCRP propuso un programa de liquidez que cubra sobre todo a empresas pequeñas con garantías al 100%. Se priorizaba la rapidez en el desembolso y la mayor cobertura posible para evitar quiebras. Pero se bajó la cobertura al 98%, [con lo que] se genera exposición de capital a las financieras, se demora porque tendrán que ver las operaciones con mayor detalle y hasta se reduciría la cobertura. Se tiene una carrera contra el reloj, pero parece que no se dan cuenta de la urgencia de quienes necesitan esto.

Sin embargo, el problema de garantizar el 100%, como está establecido en la literatura sobre el tema del crédito, es que eso implicaría un problema de riesgo moral: los bancos no tendrían absolutamente nada en juego de aprobar un mal crédito, lo que incentiva el préstamo incluso a quien no podrá pagarlo o tiene pésimo historial previo, que fue lo argumentado por el Ministerio de Economía y Finanzas en ese momento (Guerra Vásquez, 2020).

En resumen, la discusión giró en torno a la necesaria rapidez con la que debían entregarse los créditos, lo que efectivamente era un asunto muy importante, versus el problema de riesgo moral bancario. El resultado de haberse entregado 55 mil millones de soles, casi 8% del PBI, en créditos en cinco meses, indica que las garantías del 98% al 90% no fueron un freno que demorara o redujera la cobertura en el otorgamiento de los créditos de manera significativa.

Es difícil establecer el contrafactual y saber si, ante unas garantías del 100%, los problemas de riesgo moral se habrían agravado. Sabemos, eso sí, que el programa parece haber sido efectivo en evitar que la banca enfrente problemas de riesgo sistémico (a lo cual también contribuyeron la rebaja de tasas de referencia, la reducción de encajes y medidas especiales para poder dar apoyo de emergencia a su liquidez y fortalecimiento patrimonial en caso necesario). El resultado ha sido que la banca ha mantenido buenas utilidades, “S/ 10,947 millones a agosto 2022 [...] La utilidad neta también se encuentra por encima de lo generado antes de la pandemia (S/ 10,339 millones a febrero 2020) [...] El ROEA [rentabilidad anualizada sobre patrimonio] se situó en 14.5% a agosto 2022” (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2022, p. 23) una tasa bastante halagüeña. El que la banca haya asumido un pequeño riesgo, de entre 2% y 20% en el programa Reactiva, no parece haberle generado un problema de rentabilidad.

¿Se pudo y debió poner mejores medidas para ampliar el alcance a las PYMES?

En la fase 1 de Reactiva, de los 30,000 millones colocados, solo el 3-9% fue a créditos orientados a las PYMES con garantía de 98%, mientras 29.1% fue para créditos a corporaciones con garantía del 80% y 46.7% a grandes empresas con garantía del 90% (Banco Central de Reserva del Perú, 2020a). Como se puede ver, esta distribución inicial estuvo sesgada hacia un sector empresarial de gran

tamaño. Frente a ello, la fase 2 de Reactiva tuvo otros resultados, en parte debido a que ya se había satisfecho buena parte de la demanda de corporaciones y grandes empresas y también debido a que se establecieron mejores condiciones de acceso a las PYMES. En esta segunda fase de Reactiva un 23% fue para créditos muy pequeños con garantía de 98% y solo 3% para créditos corporativos dirigidos a las más grandes empresas. Con esta mejor cobertura de la fase 2 de Reactiva, el crédito total del programa Reactiva sumando sus fases 1 y 2 tuvo finalmente un sesgo hacia las grandes empresas pero de menor magnitud: según BCRP (2020b, p. 108), el 49% de Reactiva fue a grandes empresas, mientras a las PYMES llegó el 43%. Las tasas de interés, muy inferiores a las previamente cobradas, eran de 1.1% anual para grandes empresas con garantía del 80% y 2.6% para PYMES, lo que se relacionaría al mayor costo operativo de otorgar pequeños préstamos.

En la fase 1, la regla para favorecer a las pymes era la siguiente:

se otorga la garantía del Gobierno Nacional, de acuerdo a un porcentaje (entre 98 y 80 por ciento), el cual varía de manera decreciente al monto del préstamo. Así, para los préstamos de menor tamaño, los cuales se encuentran también asociados a las empresas más pequeñas, el porcentaje de garantía es mayor. [Además] se determinó un monto de préstamo máximo de S/ 10 millones, por lo que las empresas más grandes tienen un menor acceso relativo. (Banco Central de Reserva del Perú, 2020a)

Dados los resultados, eso no parece haber sido suficiente. En la fase 2, las nuevas condiciones para favorecer a las PYMES habrían sido las siguientes:

el monto de los préstamos se encuentra relacionado a las necesidades de capital de trabajo. Dicho monto se determinó en una primera etapa según las contribuciones a EsSalud⁵ (3 meses) o las ventas declaradas a la SUNAT⁶ (1 mes) del año 2019 [...]. En una segunda etapa del programa el monto fue ampliado a 3 meses de ventas declaradas, o para el caso de microempresas a 2 veces el saldo promedio de deuda de 2019. [...] Estos cambios en la determinación del monto de préstamo favorecieron principalmente a las empresas más pequeñas, las cuales pudieron acceder a un monto de préstamo mayor de acuerdo a su historial crediticio (BCRP, 2020a).

Como resultado de las diversas medidas tomadas en la política monetaria y crediticia, al 15 de septiembre las tasas de interés en soles cayeron 24 puntos porcentuales para las microempresas, 13 pp para las pequeñas y casi 1 pp para el crédito corporativo (Banco Central de Reserva del Perú, 2020a). En cuanto al monto de crédito a empresas privadas, para las grandes éste creció en 8%, a las medianas en 51% y a las PYMES en 24%; el año anterior 2019 pre-pandemia crecieron 4%, 1% y 8% respectivamente. Resalta el crecimiento del crédito a las PYMES, que pasó de crecer 8% (el microcrédito tuvo una buena dinámica los quinquenios anteriores) a un muy fuerte 24%, y a las medianas, más aún.

Como hemos visto, Reactiva 2 llegó mucho más a las PYMES. Hay que recordar, además, que aunque el gobierno había establecido hasta 60 mil millones de créditos para el programa, sólo se colocaron 55 mil millones; en otras palabras, si hubo PYMES a las que no se llegó no fue por falta de fondos públicos con garantía si no porque a la banca privada evaluó que no le convenía incurrir en gastos y/o riesgos adicionales para llegar a nuevos sectores. En efecto, sólo 6% de los

⁵ Contribuciones a la seguridad social que por ley ascienden a 9 por ciento del valor de la remuneración bruta.

⁶ La SUNAT es la entidad encargada del cobro de impuestos en Perú.

créditos Reactiva fueron a empresas que no habían tenido antes créditos en el sistema financiero. Para quienes no habían tenido experiencias de préstamos bancarios previos, el acceso a Reactiva fue limitado y no se dieron mecanismos especiales (tales como incluir a las cooperativas de ahorro y crédito de buena calificación de riesgo o dar apoyo patrimonial a las cajas municipales) o facilidades adicionales que redujeran los costos unitarios de las empresas del sistema financiero para que les fuera más atractivo prestar a PYMES y a nuevos clientes. Una medida en este sentido fue el FAE-Mype, que bajo un concepto similar daba fondos de créditos garantizados, e incluyó la posibilidad de que estos fueran usados por cooperativas de ahorro y crédito que en algunas zonas y casos son más accesibles a las PYMES; sin embargo, el presupuesto asignado de solo 800 millones fue muy pequeño en comparación con Reactiva que fue quien marcó el paso de esta experiencia de crédito con garantía estatal.

¿Pudo haberse reforzado la institucionalidad pública en financiamiento al desarrollo con Reactiva?

El mecanismo para el otorgamiento de los créditos de Reactiva fue a través de la banca privada, que operaba con garantías brindadas por COFIDE, entidad financiera estatal “de segundo nivel” financiada por el Ministerio de Economía y Finanzas. La sólida posición fiscal del Perú, con activos públicos financieros del orden del 14% del PBI antes de la pandemia, lo facilitaban. El MEF estimó originalmente que el costo de las garantías podía acercarse a 2% del PBI, aunque luego de la recuperación del 2021 ha hecho que nuevas estimaciones que indican montos bastante menores.

Es llamativo sin embargo que en este programa, a pesar de que las garantías las brindaba el fisco, no haya habido mayor esfuerzo ni medida para que bancos públicos de “primer nivel” como el Banco de la Nación o el Agrobanco tuvieran un rol de tal manera que canalizaran recursos a sectores prioritarios. Para dar mayor respaldo a sectores particularmente afectados, como el turismo, la agricultura o las PYMES, se hicieron posteriormente (2021 y años siguientes) nuevos programas vía Cofide o asignación de fondos presupuestales al Agrobanco pero con coberturas muy limitadas que no alcanzan ni el 5% de lo que alcanzó Reactiva.

Un balance en términos de la relación público-privado en el programa Reactiva indica que dejó de lado las oportunidades que se abrían para un rol de mayor orientación, priorización o promoción de sectores o iniciativas determinadas por el Estado. Reactiva fue el mayor programa de financiamiento público que se ha visto en el Perú en varias décadas, pero su orientación no tuvo ninguna conexión con algún nivel de planificación estratégica, visión de desarrollo o intento de transformación productiva; se limitó a ser una respuesta de emergencia para evitar una quiebra masiva de empresas privadas productivas y financieras, cargando la mayor parte del riesgo al Estado.

3. Del 2022 en adelante

A partir del segundo semestre del 2021, coincidiendo con un alza en la inflación internacional y nacional, y también con un cambio de gobierno, el Banco Central modificó rápida y sustancialmente su política monetaria. La tasa de interés de referencia se elevó hasta 7.75% en enero 2023. El saldo de las operaciones de inyección de liquidez del BCRP ha bajado de 9.1% del PBI a 3.3% del PBI (a noviembre 2023). Como resultado, el crédito a empresas cayó 1.4% el 2022 y 2.3%

el 2023 (diciembre-diciembre), que en términos reales significa una caída de casi 10 por ciento el 2022 y de cinco por ciento adicional el 2023. El efecto ha sido fuertemente recesivo, siendo claro que no había exceso de demanda sino choques de oferta como causantes de la inflación.

En el contexto de un nuevo gobierno que entró en funciones el 28 de julio del 2021 con un programa de cambios progresistas, se planteó al Congreso diversas medidas económicas y financieras, incluyendo una reforma tributaria progresiva y, entre otras, que se permitiera dar las leyes necesarias para el fortalecimiento de Banco de la Nación. Particularmente, se planteó al Congreso ampliar sus funciones:

a fin de otorgar financiamientos directos e indirectos a las micro y pequeñas empresas y a beneficiarios de Programas Sociales del Estado, realizar operaciones bancarias y servicios financieros [...] señalados en el artículo 221 de la Ley N° 26702 Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros a favor de entidades empresas públicas, trabajadores y pensionistas del Estado, proveedores del Estado que reciban sus ingresos a través del Banco de la Nación en cualquier punto del país y, en general, a favor de personas naturales y jurídicas donde la demanda de cualquiera de esas operaciones bancarias y servicios financieros sea insatisfecha. (Proyecto de Ley 0583/2021-PE)

Se planteaban estas medidas en el marco de reformas para asegurar “la sostenibilidad del Banco mediante una sólida gobernanza corporativa desde su Directorio y Gerencia y solvencia patrimonial a largo plazo, así como a través de la modernización de sus instrumentos de gestión de recursos humanos, logísticos y tecnológicos.” (Proyecto de Ley 0583/2021-PE).

Algunas de las propuestas alcanzadas, bastante iniciales en cuanto a repensar las estrategias de desarrollo pero que significaban un primer paso para ampliar el alcance del financiamiento público e introducir competencia en el sistema financiero, incluían financiar proyectos inmobiliarios para trabajadores o pensionistas del Estado, otorgar créditos productivos, a los beneficiarios de los programas sociales del Estado y otorgar créditos y otros servicios financieros (como compra de deuda) a las pequeñas empresas. Uno de los mecanismos planteados era la posibilidad de aliarse y/o, inclusive, adquirir total o parcialmente otras empresas del sistema financiero dedicadas a las microfinanzas y/o fintechs.

Ninguna de las propuestas referidas en el párrafo anterior, sin embargo, fue aprobada por el Congreso, orientado desde un primer momento a socavar y golpear al gobierno de Pedro Castillo y mantener las políticas neoliberales. A las organizaciones políticas que dominaban el Congreso, vinculadas a los grandes conglomerados económicos y financieros, les interesaba bloquear cualquier posibilidad de que una banca pública se despliegue y pueda reducir su poder de dominio sobre el mercado de crédito de estos grupos. Al respecto es oportuno recordar que el presidente del directorio y principal accionista del mayor banco del Perú, el Banco de Crédito del Perú, entregó 3.6 millones de dólares en 17 maletines en efectivo a la candidata Keiko Fujimori (La República, 2020), cuya bancada es la más grande entre las fuerzas conservadoras en el congreso.

El gobierno de Castillo, por su parte, luego de unos meses dejó de lado las propuestas de reforma. En diciembre 2022 se instaló un nuevo gobierno con la antes vicepresidenta Dina Boluarte en alianza con el Congreso. Toda propuesta

que pudiera afectar al oligopolio financiero fue totalmente negada. A fines del 2023, el gobierno dispuso que utilidades del Banco de la Nación por 1,000 millones de soles fueran extraídas del mismo para absorberlas como ingresos fiscales y así aparentar que el déficit fiscal de ese año fuera menor al real, al mismo tiempo cortando la posibilidad de que fueran reinvertidas para mejorar y ampliar sus servicios. Algunas iniciativas aisladas de congresistas para permitir una ampliación de las operaciones del Banco de la Nación no han sido aprobadas.

Referencias

- Banco Central de Reserva del Perú. (2020a). REPORTE DE INFLACIÓN: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2021 (Setiembre de 2020). Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2020/setiembre/reporte-de-inflacion-setiembre-2020.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2020b). REPORTE DE INFLACIÓN: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2020-2022 (Diciembre 2020). Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2020/diciembre/reporte-de-inflacion-diciembre-2020.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2021). Memoria anual 2020. Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2020/memoria-bcrp-2020.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2022a). Memoria anual 2021. Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/2021/memoria-bcrp-2021.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2022b). REPORTE DE INFLACIÓN: Panorama actual y proyecciones macroeconómicas 2022-2024 (Diciembre 2022). Banco Central de Reserva del Perú. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Reporte-Inflacion/2022/diciembre/reporte-de-inflacion-diciembre-2022.pdf>
- Banco Central de Reserva del Perú. (2023). Base de datos de estadísticas del BCRP [Data set]. Banco Central de Reserva del Perú. <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/index>
- Dancourt O y Jimenez R (2017) The Experience of Development Banking in Peru: 1990-2015 [La Experiencia de la Banca de Desarrollo en el Perú: 1990-2015], en Griffith-Jones y Ocampo (Eds.), The Future of National Development Banks (pp. 196-228). Nueva York: Initiative for Policy Dialogue y Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198827948.003.0008>
- Guerra Vásquez, R. (2020, abril 10). Covid-19 | Coronavirus en Perú: Exministros de Economía discrepan sobre cobertura de crédito del programa Reactiva Perú | Alonso Segura | David Tuesta | Alfredo Thorne | ECONOMIA. El Comercio Perú. Recuperado de <https://elcomercio.pe/economia/peru/covid-19-coronavirus-en-peru-exministros-de-economia-discrepan-sobre-cobertura-de-credito-del-programa-reactiva-peru-alonso-segura-david-tuesta-alfredo-thorne-noticia/>

- La República. (2020, enero 26). Keiko Fujimori: Los US\$ 3,6 millones para lideresa Fuerza Popular salieron del BCP de La Molina | Credicorp | Política | La República. Recuperado de <https://larepublica.pe/politica/2020/01/26/keiko-fujimori-los-us-36-millones-para-lideresa-fuerza-popular-salieron-del-bcp-de-la-molina-credicorp>
- Montoro, C. (2020). El programa Reactiva Perú. Revista Moneda, 182, 24-33. <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Moneda/moneda-182/moneda-182-04.pdf>
- Msemburi, W., Karlinsky, A., Knutson, V., Aleshin-Guendel, S., Chatterji, S., & Wakefield, J. (2023). The WHO estimates of excess mortality associated with the COVID-19 pandemic. *Nature*, 613(7942), 130-137. <https://doi.org/10.1038/s41586-022-05522-2>
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. (2022a). Informe de Estabilidad del Sistema Financiero: Noviembre 2022.

El Banco del Bienestar: un banco para la política social del gobierno mexicano

Alberto Arroyo Picard^{§§}
Universidad Autónoma Metropolitana

Recibido: 03 de febrero de 2024

Aceptado: 20 de febrero de 2024

Resumen

El artículo explica las características y el papel que juega el Banco del Bienestar en México como instrumento de la política social del gobierno de Andrés Manuel López Obrador y se centra en el papel y características del Banco del Bienestar sin pretender realizar una evaluación de este gobierno. Se aborda el origen del Banco, su ley orgánica, las funciones y servicios que ofrece, más específicamente, en su amplia tarea de distribución de los apoyos sociales del gobierno. Como trasfondo, se discute por qué se considera que esta entrega de dinero a la población no es la institucionalización del populismo, sino que hace realidad derechos que eran o se convirtieron en constitucionales.

Palabras clave: Banco del Bienestar, distribución de apoyos sociales, México, populismo

Abstract

The article explains the characteristics and the role played by the Banco del Bienestar in Mexico as an instrument of the social policy of the government of Andrés Manuel López Obrador and focuses on the role and characteristics of the Banco del Bienestar without pretending to make an evaluation of this government. It addresses the origin of the Bank, its organic law, the functions, and services it offers, more specifically, in its broad task of distributing the government's social support. As background, it is discussed why it is considered that this delivery of money to the population is not the institutionalization of populism, but rather that it makes real rights that were or became constitutional.

Keywords: Banco del Bienestar, social support distribution, Mexico, populism

^{§§} Docente e investigador titular “C” (máxima categoría). Jubilado de la Universidad Autónoma Metropolitana en la Ciudad de México. Contacto: alberto.arroyo60@gmail.com

1. Introducción

En este artículo se pretende explicar el papel que juega el Banco del Bienestar como instrumento de la política social del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO), es decir se centra en el papel y características de dicho Banco.

Recordemos que en 1982 en México, los Bancos se estatizaron y luego en 1994 de nuevo se privatizaron. Actualmente en México hay 50 bancos, pero 4 de ellos representan un poco menos de dos terceras partes del total de activos (Juárez, 2023). De estos 50 bancos solo 7 son mayoritariamente mexicanos. Los 4 más grandes, medidos por sus activos son en este orden: BBVA-Bancomer México (español), Santander (español), Banorte (mexicano), Citibanamex. (estadounidense). El banco mexicano más grande es Banorte que ocupa el tercer lugar. El Banco del Bienestar sería por su tamaño el número 26 (cálculos propios en base a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores).

Respecto al Banco del Bienestar, se abordará su origen, su ley orgánica, las funciones y servicios que ofrece, específicamente, en su tarea más amplia que es la entrega o dispersión de los apoyos sociales del gobierno. Por esta dispersión de enormes cantidades de dinero otorgadas a la población hay quien lo supone la institucionalización del populismo y esta caracterización será discutida.

Por ello, para calificar algunas acciones, políticas o programas de populistas, se considera que éstas deben tener ciertas características: 1) Promesas que no se pueden o no se tiene verdadera intención de cumplirlas; 2) Si se cumplen ponen en riesgo la estabilidad macroeconómica y el desarrollo a mediano plazo; 3) Son acciones o promesas sólo políticas y no forman parte de una estrategia económica coherente, benéfica para el país y sostenible en el tiempo. Con estas características se analizará si AMLO, su política social y el Banco del Bienestar, son la máxima expresión del populismo o no.

Indirectamente y como trasfondo también se discutirá si durante este gobierno se ha abandonado el esquema neoliberal del capitalismo. El neoliberalismo son unos postulados económicos que pretenden disminuir al mínimo posible el papel del Estado en la dinámica económica, dejar todo, o casi todo, al mercado, es decir a la ley del más fuerte. Se busca analizar si se ha fortalecido el papel del Estado como regulador e impulsor de un proyecto nacional de “desarrollo” y se ha tratado de compaginar las leyes del mercado con la sobrevivencia de derechos sociales.

Sin embargo, es pertinente indicar que no se ha superado el esquema neoliberal protegido por los Tratados de Libre Comercio (TLC) y Tratados Bilaterales de Inversión (TBI). AMLO no ha negociado nuevos TLC, ni TBI¹; pero siguen vigentes todos los TLC y TBI anteriores. Pero a la vez, sus acciones han significado, que en el período de AMLO, México ha sido el país más demandado en el mecanismo de solución de controversias de dichos tratados.

La evaluación de las acciones de gobierno es muy debatida. Evidentemente no todo ha funcionado como se propagandiza. En México la pobreza y la desigualdad han disminuido, pero aún estamos lejos del llamado estado del bienestar, ni siquiera del “estado de bienestar” posible dentro del capitalismo. Una evaluación lo más objetiva posible llevaría mucho más espacio y rebasa los objetivos de este ensayo.

¹ En el T-MEC participó con un enviado al final de la negociación y no se opuso a la ratificación por el Senado. La Revisión del tratado con Europa está atorada y no la ha impulsado.

En síntesis este ensayo no es una evaluación integral del gobierno de AMLO, ni siquiera de su política económica y social, tampoco propiamente evaluamos al Banco del Bienestar por la magnitud de la tarea. Aspiramos sólo a analizar su origen y describir sus funciones y contestar la pregunta si se trata de la institucionalización del populismo o no.

4. Nacimiento del Banco del Bienestar

En su estado actual el Banco del Bienestar nace con Andrés Manuel López Obrador el 20 de junio de 2019 a 6 meses del inicio de su gobierno; pero no nace de la nada. Veamos sus antecedentes.

Patronato del Ahorro Nacional

El antecedente más antiguo fue en enero de 1950. Después de una crisis y devaluación de la moneda mexicana, el presidente Miguel Alemán planteó que la solución era favorecer el ahorro nacional y se creó El Patronato del Ahorro Nacional cuyo principal instrumento de inversiones fueron los Bonos del Ahorro Nacional. Su finalidad era captar ahorro desde muy pequeñas cantidades para financiar obras. En los años 60 y 70 esta política se consolidó y fue de las primeras formas de bancarizar a una gran parte de la población. Diversas devaluaciones le hicieron perder popularidad. Las crisis de 1994-1995 dieron un duro golpe a este objetivo, pero no desapareció el interés de bancarizar y captar al ahorro de sectores pobres y clases medias.

Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI)

Este Banco es el antecedente inmediato del Banco del Bienestar. El 2 de junio de 2001 se publica la Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI) e inició operaciones el 2 de enero de 2002.

A continuación, algunos párrafos de la autopresentación oficial de este banco:

El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, deberá realizar funciones de banca social, para lo cual tendrá por objeto promover y facilitar el ahorro, el acceso al financiamiento, la inclusión financiera, el fomento de la innovación, la perspectiva de género y la inversión entre los integrantes del Sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros de primer y segundo piso entre los mismos, así como canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el hábito del ahorro y el sano desarrollo del Sector y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país, así como proporcionar asistencia técnica y capacitación a los integrantes del Sector.

Para el cumplimiento de su misión, BANSEFI ofrece servicios financieros principalmente a la población de escasos recursos, a personas que viven en localidades alejadas o de difícil acceso en las que no existe presencia de intermediarios financieros formales, y a beneficiarios de apoyos sociales. Para ese público ha diseñado cuentas de ahorro que se abren con montos bajos y brinda servicios como envío y recepción de remesas de dinero de Estados Unidos a México o dentro del país. (Diario Oficial de la Federación, 2001)

En 2002, BANSEFI inició una alianza estratégica con sociedades de ahorro y crédito popular y cooperativo denominada L@Red de la Gente, para ofrecer en

conjunto envío y recepción de remesas de dinero nacionales e internacionales, microseguros de vida y pago de servicios.

En septiembre de 2009, L@Red de la Gente se convirtió en la red financiera con más sucursales en México, con 1,887, así como la de mayor presencia municipal, al atender a 870 municipios. En diciembre de 2011 estaba conformada por 287 socios, 2,391 sucursales y ofrecía servicios financieros en 984 municipios, alrededor del 90% del territorio nacional.

Otra de sus redes de servicio es el Programa de Asistencia Técnica a las Microfinanzas Rurales (PATMIR) [... que], tiene como propósito llevar servicios financieros integrales y formales al sector rural marginado [...] se ha convertido en una pieza clave para la entrega de recursos de los programas gubernamentales hacia sus beneficiarios. Tan solo en 2011, abrió cuentas de ahorro y entregó tarjetas bancarias a los 6.5 millones de familias beneficiarias (Banco del Bienestar, 2015).

Los programas que operaban a través de BANSEFI fueron cambiando con el tiempo y la visión de los presidentes de México Vicente Fox Quesada (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012) del Partido Acción Nacional y Enrique Peña Nieto (2012-2018) del Partido Revolucionario Institucional. Todos ellos orientados por la corriente neoliberal, pero con diferencias importantes en su orientación para enfrentar la pobreza.

Banco del Bienestar

Con el ascenso de Andrés Manuel López Obrador a la presidencia, el BANSEFI se transforma en Banco del Bienestar. Su ley orgánica es sólo una modificación y adiciones de la ley correspondiente del BANSEFI que se publica en el Diario Oficial de la Federación (2019) el 19 de julio de 2019 y empieza operaciones como tal el 6 de enero de 2020.

El Banco del Bienestar nace con 486 sucursales heredadas y en noviembre de 2023 ya tenía 2,848 en todo el país, con presencia en al menos 1,963 localidades en todos los Estados (provincias) del país. Algunas muy pequeñas y ubicadas en poblaciones muy lejanas. Al 2023 era el banco con más sucursales en México, además de cajeros automáticos (La Jornada, 2023). Según la Comisión Nacional Bancaria y de Valores: BBVA tiene 1,735, BanCoppel tiene 1,308, CitiBanamex 1,272 y Banorte 1,156 (El Economista, 2023), que salvo el último a partir de la crisis de 1995 los bancos se vendieron a extranjeros en los gobiernos neoliberales.

El Banco del Bienestar ofrece todos los servicios de un Banco, pero adaptados a un público con poca experiencia bancaria. Retoma experiencias de la cultura popular como las pequeñas cajas de ahorro o las tandas (grupos de ahorro popular en que cada determinado tiempo las cuotas que ponen sus miembros le tocan a uno de sus socios (llamadas tandas para el bienestar). Sin embargo, su principal característica es ser el banco donde se depositan casi todos los apoyos sociales del actual gobierno. Es una experiencia exitosa de bancarización, aunque no con fines de lucro para el propio banco.

Su nacimiento y rápido crecimiento surge precisamente de la necesidad de entregar grandes cantidades de dinero de los programas sociales entre una población muy dispersa, incluso en lugares en que no había bancos.

En sus inicios, antes de su enorme expansión de beneficiarios, estos recursos se distribuían (donde ello era posible) por medio de la banca comercial. Sin embargo, dichos bancos no aceptaron manejar estos cuantiosos recursos sin cobrar al usuario comisiones por todo: solicitar saldos o retirar su dinero. Se

intentó negociar con los bancos para que acercaran a la población rural sus sucursales, pero no les pareció lucrativo. Todo ello llevó al gobierno federal a crear su red de pequeñas sucursales.

El Banco del Bienestar opera millones de cuentas individuales en las que se deposita su dinero a cada beneficiario de uno o varios de los programas sociales. Estas cuentas individuales se operan por una tarjeta bancaria similar a la de todos los bancos; de hecho es una tarjeta asociada a *Master Card*. Con ella se puede retirar el dinero en cualquier sucursal del Banco del Bienestar o, con cobro de comisión, en cualquier sucursal o cajero automático de cualquier banco. Incluso se puede comprar mercancías, en establecimientos que acepten tarjetas bancarias, ya que funciona como cualquier tarjeta de débito y se puede consultar saldos o movimientos por medio de una aplicación de internet.

5. La Ley Orgánica del Banco del Bienestar

Como decíamos anteriormente, el Banco del Bienestar es una transformación de BANSEFI. Los siguientes artículos son los modificados o adicionados de la Ley Orgánica del BANSEFI, Artículos 1; 2, fracciones I y III; 3, párrafos primero y segundo; 4; 7, fracciones III, VII, X y XI; 8, fracciones II, XII y XIII; 8 Bis, primer y tercer párrafos; 17, fracción I; 25, primer párrafo; 36, último párrafo, y se adicionan las fracciones XII, XIII, XIV, XV y XVI al artículo 7; las fracciones XIV, XV y XVI al artículo 8, y un artículo 25 Bis. Comentaremos sólo algunos cambios que consideramos relevantes.

El artículo 1 sólo cambia el nombre y reafirma que se trata de una Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, con personalidad jurídica y patrimonio propios. En el artículo 3 habla de su objetivo y el cambio es enfatizar el carácter de banca social, ya que cuando habla del financiamiento menciona que sea en “condiciones de equidad”, y con “perspectiva de género”. En términos de su objeto se plantea lo siguiente:

El Banco del Bienestar, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo, realizará funciones de banca social, para lo cual tendrá por objeto promover y facilitar el ahorro, el acceso al financiamiento en condiciones equitativas, la inclusión financiera, el uso y fomento de la innovación tecnológica a fin de procurar mejores condiciones a los integrantes del Sector, la perspectiva de género y la inversión entre los integrantes del Sector, ofrecer instrumentos y servicios financieros de primer y segundo piso entre los mismos, canalizar apoyos financieros y técnicos necesarios para fomentar el uso de productos y servicios financieros que atiendan las necesidades del Sector y que promuevan la adopción de modelos de negocio y tecnologías financieras innovadoras que impacten en el sano desarrollo del Sector y, en general, que la actividad de la Institución contribuya al desarrollo económico a nivel nacional y regional, proporcionar asistencia técnica y capacitación a los integrantes del Sector, así como dispersar los recursos destinados a subsidios y programas sujetos a reglas de operación de las dependencias y entidades. (Diario Oficial de la Federación, 2019)

En el artículo 7 fracción VII habla de que pueden hacer acciones conjuntas de financiamiento con otras instituciones, fondos de fomento, fideicomisos, con organizaciones auxiliares de crédito y “con los sectores indígenas, social y privado y con integrantes del sector. La fracción 11 que a la letra dice: “XI. Diseñar

y ejecutar programas que promuevan el ahorro, la inversión y la adopción de medios de pago electrónicos dentro de las comunidades indígenas, con apoyo del Sector” (Diario Oficial de la Federación, 2019);

En este artículo 7 se adicionan las siguientes fracciones:

XII. Distribuir y reportar los recursos de programas sociales de dependencias y entidades de acuerdo con la normatividad aplicable, así como las reglas de operación respectivas;

XIII. Diseñar y ejecutar programas que promuevan el ahorro y la inversión de los integrantes del Sector;

XIV. Diseñar y ofertar productos de crédito, inversión y ahorro para el Sector, así como prestar los servicios financieros y desarrollar los modelos novedosos previstos en la Ley para Regular las Instituciones de Tecnología Financiera;

XV. Suscribir convenios de coordinación en apego a la normatividad aplicable, para incluir servicios financieros de los programas y productos diseñados por la Institución, y

XVI. Difundir a través de sus programas de publicidad y propaganda, los productos financieros diseñados por la Institución. (Diario Oficial de la Federación, 2019)

El artículo 8 habla de lo que podrá hacer para cumplir sus objetivos, modifica las fracciones II, XII y XIII para quedar como sigue:

Fracción II. Establecer planes de ahorro y crédito, así como redes digitales, que permitan la inclusión de servicios financieros y el fomento a la captación de recursos [...]

Fracción XII. Participar en el capital social de sociedades de inversión, así como de sociedades operadoras de éstas, y en el de sociedades distribuidoras de acciones, además de prestar el servicio de distribución de acciones a sociedades de inversión propias o de terceros

Fracción XIII Establecer planes de ahorro y crédito, así como redes digitales, que permitan la inclusión de servicios financieros y el fomento a la captación de recursos; (Diario Oficial de la Federación, 2019)

Y se adicionan las fracciones siguientes:

XIV. Actuar como fiduciaria en fideicomisos emisores de certificados bursátiles en los términos de las disposiciones de la Ley del Mercado de Valores;

XV. Recibir mandatos para administrar recursos de terceros, y

XVI. Realizar las demás operaciones y servicios de naturaleza análoga o conexas que autorice y regule la Secretaría, oyendo la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. (Diario Oficial de la Federación, 2019)

En la misma ley más adelante se destaca “que esta entidad continuará con su labor de dispersar recursos destinados a subsidios y programas sujetos a reglas de operación de las dependencias del gobierno federal.

El artículo 8 bis es muy importante, ya que faculta al banco para ser depositario de títulos que otras instituciones o gobiernos tengan ante autoridades

administrativas y de títulos o valores que retengan o decomisen autoridades judiciales o administrativas. A la letra dice:

La Institución podrá ser depositaria de los títulos, valores o sumas en efectivo que tengan que hacerse por o ante las autoridades administrativas, o judiciales de la Federación y por o ante las autoridades administrativas de la Ciudad de México, así como de las sumas en efectivo, títulos o valores, que secuestren las autoridades judiciales o administrativas de la Federación y aquellas que secuestren las autoridades administrativas de la Ciudad de México.

Las autoridades mencionadas estarán obligadas a entregar a la institución dichos bienes en su indicado carácter de depositaria.

También podrán realizar en la institución, los depósitos para el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado en el juicio de amparo y, en general, los depósitos de garantía que deban constituirse conforme a las disposiciones de las leyes federales y, en su caso, la Ciudad de México o por órdenes o contratos de autoridades de la Federación y, en su caso, la Ciudad de México. (Diario Oficial de la Federación, 2019)

El Artículo 17 habla de los funcionarios que dirigirán el banco. Secretario de Hacienda (que presidirá) y Subsecretario de Hacienda, un Representante del Banco de México, El Secretario de Economía, de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Además habrá consejeros independientes.

Se adiciona el artículo 25 bis sobre qué funcionarios del banco pueden expedir certificación de documentos. Todas las modificaciones y adiciones reflejan o refuerzan el carácter social del banco.

6. Programas, productos y servicios del Banco del Bienestar

Como ya dijimos, el Banco del Bienestar ofrece todos los servicios bancarios de los bancos comerciales sólo analizaremos brevemente las más relevantes y que implican mayores montos.

Envío de remesas de los migrantes a sus familias en México

A través de Financiera para el Bienestar (antes TELECOM) se pueden enviar las remesas de los migrantes de Estados Unidos a México a través de una tarjeta “Financiera Bienestar” que se puede sacar en los consulados de México en Estados Unidos (Capital 21, 2023). El costo es mucho menor \$ 3.99 dólares (antes costaba alrededor de 14 dólares) por hasta 2,500 dólares (Financiera para el Bienestar, 2023). En 2023 se estima que las remesas que mandan los mexicanos migrantes a sus familiares serán de 63,313 millones de dólares (Associated Press, 2024).

Ya hay en Estados Unidos 200,000 agencias afiliadas para enviar remesas a bajo costo hacia México y sin costo al recibirlas en México en las sucursales del Banco del Bienestar. No hay información de cuánto de estas remesas se mandan a través de este medio. También hay envíos de dinero en el territorio nacional a costos menores al de la banca comercial.

Entrega de los apoyos sociales

El Banco del Bienestar, es el principal vehículo para entregar los apoyos en efectivo de los diversos programas sociales que en 2024 representan el 26% del gasto neto total del gobierno federal (FUNDAR, 2023). Durante el gobierno de

AMLO los programas sociales significaron \$2,729,523 mdp (2.7 billones) o en dólares USD 159,807 millones (Programas para el Bienestar, 2024).

Los principales programas sociales que implican fondos en efectivo dispersados por el Banco del Bienestar son:

- Pensiones a adultos mayores,
- Becas a Estudiantes de todos los niveles,
- Salarios a campesinos para que reforesten sus propias tierras con plantas maderables o frutales (donados por el Estado) que luego les permitirán ingresos,
- Pensión a personas discapacitadas,
- Becas a madres solteras trabajadoras,
- El programa de jóvenes construyendo el futuro que paga su salario durante un año de capacitación en empresas que aceptaron el programa.

Pensión a adultos mayores

Este es quizás el programa insignia de AMLO. De hecho empezó desde que fue jefe de Gobierno de la capital del país (2000-2005). Consiste en dotar de una pensión a todos los adultos mayores, inicialmente a los 67 años y luego se extendió a 65 o más. Desde el principio fue un proyecto convertido en ley y no sólo un programa de apoyo.

La jubilación es un derecho generalmente reconocido, pero en México este derecho era para la mayoría de la población letra muerta. Veamos algunos datos a nivel nacional.

A mediados de 2018 (antes del período presidencial de AMLO), la Población ocupada era de 53.8 millones, pero estaba en la seguridad social y con ello con derecho a jubilarse con algún ingreso aproximadamente el 40%. En 2023 aumentó muy poco la proporción de los trabajadores que tiene seguridad social en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) o el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). Entre ambas instituciones tienen 25 424,385 trabajadores afiliados (INEGI, 2023), lo que significa el 43% de los que tienen trabajo. Además, hay un tope máximo sobre el monto de jubilación que puede dar la seguridad social. En el caso de los trabajadores del sector público dicho tope es aún menor. Claro que dicha jubilación puede ser mayor si se ha pactado en el contrato colectivo, pero ello en la actualidad es muy excepcional.

Por ejemplo, en el caso de algunas universidades públicas como la Universidad Autónoma Metropolitana, un profesor del máximo nivel se jubila con la tercera parte de su último sueldo.

La pensión por jubilación en México estaba asociada a tener trabajo formal y ni siquiera en ese caso se cumplía siempre. La lógica de este programa de AMLO ya no está asociada a tener trabajo, sino directamente a la edad. Si se cumplen 65 años, se tenga o no trabajo, se tenga una jubilación o no como trabajador, se tiene derecho a esta pensión mínima.

El apoyo hoy es a más de 12 millones de adultos mayores (Programas para el Bienestar, 2024), está cerca de abarcar a la totalidad de población de dicha edad (INEGI, 2022).

Actualmente, el monto del apoyo es de \$3,000 pesos (176 USD) mensuales. Ha ido aumentando significativamente a lo largo del tiempo, pero aún es poco. No alcanza para la canasta mínima completa que oficialmente costaba en septiembre de 2023 \$4,379 (257 USD) mensuales por persona. Es apenas ligeramente mayor que el costo mínimo de alimentos de 1 persona (\$2,243 pesos o \$131.63 USD). Se pretende que llegue al monto del salario mínimo que hoy es de \$7,468 mensuales (CONASAMI, 2023) (438 USD) y en la frontera con Estados Unidos \$11,403 (669 USD) (CONASAMI, 2023).

7. Reflexiones finales

El Banco del Bienestar es un banco público de desarrollo, una Sociedad Nacional de Crédito con reglas y normatividad internacionalmente reconocidas, dependiente de la Secretaría de Hacienda del Gobierno Federal mexicano.

Tiene una estructura de gobernanza, similar a cualquier corporativo. Tiene en su Consejo Directivo funcionarios de primer nivel de gobierno, pero a la vez consejeros independientes. Está sujeto a todas las normativas internacionales.

Es un banco que realiza todas las operaciones normales de otros bancos, pero a la vez es el instrumento para distribuir los recursos de la política social del gobierno.

Esta característica de ser instrumento para la dispersión de significativas cantidades de dinero a gran parte de la población, podría hacer pensar que se trata de una institucionalización moderna del llamado populismo.

El concepto de populismo ha sido muy manoseado y usado ideológicamente. Como adelantábamos en la introducción, aquí entendemos que los populismos incluyen tres elementos planteados.

Consideramos que así entendido el populismo, estas políticas no lo son por las siguientes razones:

- 1) Los recursos que se dispersan son en su mayoría para garantizar derechos sociales constitucionales. Los programas sociales de los que es instrumento el Banco del Bienestar, fueron incorporados en la Constitución. Algunos eran derechos ya existentes en la Constitución de 1917, que, con reformas y adiciones, se operativizan y se garantiza su cumplimiento.
- 2) Evidentemente tienen un gran efecto de legitimación, pero es difícil usarse como chantaje o compra indirecta de votos ya que todos saben que, gane quien gane, estos apoyos permanecerán ya que son derechos y no dádivas. Más aún, la ley regula que durante el período electoral se suspenden dichas entregas².
- 3) La inversión social de todos estos programas sociales tiene reglas de operación en las que se define quienes tienen derecho a ellos. Se trata de reglas objetivas verificables que evitan la discrecionalidad política en la definición de los destinatarios objetivo. Además son auditables.
- 4) Los recursos con los que se financian se garantizan en la ley en el presupuesto y no llevan a un significativo déficit fiscal. En México en 2023 este déficit aumentó a 3.1% del PIB. Mucho menor que el déficit del gobierno de Ecuador que de todo se le puede tachar menos de populista que fue de 5%.

² Como son derechos, se adelantan los depósitos antes de que empiecen las campañas electorales.

5) Hasta hoy, a pesar de la pandemia, el gobierno federal ha financiado su gasto total sin incurrir en aumento significativo de la deuda gubernamental y conserva la calificación internacional de grado de inversión.

6) Estos recursos se han financiado sin aumento de impuestos. Esto se ha logrado combatiendo la elusión y evasión de impuestos de grandes empresas. También se han financiado cobrando a las grandes empresas impuestos adeudados.

Estos gastos sociales, canalizados por el Banco del Bienestar, son parte de una estrategia económica integral coherente que pretende hacer crecer el mercado interno como motor de la economía y no sólo una política social. El que el presupuesto se use para redistribuir la riqueza permite fortalecer el mercado interno y con ello la demanda interna como un motor del crecimiento.

El combate a la pobreza de este gobierno tiene su eje no sólo en esta política social, sino en detonar crecimiento y generación de empleo, tanto público como privado. Superada la pandemia, la economía mexicana empieza a crecer a un ritmo mayor que antes y la tasa de desempleo abierto es la más baja de la época reciente.

El gasto social no impidió una creciente inversión pública en obras infraestructura que están detonando inversión privada y crecimiento, además de generar gran cantidad de empleos.

Todo indica que el gobierno de AMLO no terminará su período con una devaluación, por el contrario el peso se revaluó respecto al dólar. Al comenzar su gobierno en 2018 el dólar cotizaba en \$19.68 pesos por dólar y termina 2023 en \$16.89 (Banco de México, 2024).

El salario real, que en toda la época neoliberal cayó estrepitosamente, ha estado subiendo significativamente arriba de la inflación. En la época neoliberal la política salarial estaba orientada para usarla como un ancla a la inflación y como un atractivo a la Inversión Extranjera Directa. En términos reales durante este gobierno el salario mínimo subió 88.7% y en la franja fronteriza, donde se concentra una parte importante de la inversión extranjera, dicho salario aumentó 230.27%³ y todo ello sin impactar la inflación que terminó 2023 en 4.66% (México cómo vamos, 2024).

También subieron significativamente los salarios contractuales dependiendo de la capacidad de negociación de los sindicatos. Ello se muestra en el salario promedio de cotización a la seguridad social que subió 15% en términos reales (IMSS, 2024).

En el Congreso está una iniciativa de ley que mandataría que el aumento al salario mínimo siempre debe ser mayor que la inflación. Tanto la política social como la salarial no ha llevado a un aumento a la inflación que ha mantenido aumentos moderados. En 2023 fue de 4.66% y tiende a la baja, ya que la subyacente es de 3.8% (INEGI, 2024).

³ Cálculo propio con base en datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI 2023) y el Índice de Precios al Consumidor del Banco de México (Banco de México 2024b). Cabe aclarar que en México el salario mínimo se determina por una comisión tripartita de gobierno, una representación empresarial y otra sindical.

En síntesis, en esta política de redistribución del ingreso y su instrumento, el Banco del Bienestar no es populista, es sostenible y parte de una estrategia económica viable de fortalecer el mercado interno.

Referencias

- Associated Press, A. N. (2024, febrero 1). Las remesas recibidas por México llegan a nuevo récord en 2023 con más de 63.000 millones de dólares. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de <https://apnews.com/world-news/general-news-7c56e000689bdca0800a35c1ccb0721b>
- Banco de México. (2024). SIE - Mercado cambiario. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de <https://www.banxico.org.mx/tipcamb/tipCamIHAction.do>
- Banco del Bienestar. (2015, diciembre 11). Inclusión Financiera Bansefi. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de Gobierno de México website: <http://www.gob.mx/bancodelbienestar/documentos/inclusion-financiera-bansefi>
- Capital 21. (2023, mayo 2). Financiera para el Bienestar lanza tarjeta de envío de remesas desde Estados Unidos [Servicios de medios públicos]. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de NOTICIAS | Capital 21 website: <https://www.capital21.cdmx.gob.mx/noticias/?p=40437>
- CONASAMI. (2023). *Salarios mínimos 2024*. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/873886/Tabla_de_Salarios_Minimos_2024.pdf
- CONEVAL. (2023). Evolución de las Líneas de Pobreza por Ingresos. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Lineas-de-Pobreza-por-Ingresos.aspx>
- Diario Oficial de la Federación. (2001). *Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lobb/LOBB_orig_01jun01.pdf
- Diario Oficial de la Federación. (2019). *Ley Orgánica del Banco del Bienestar*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/html/wo45.html>
- El Economista. (2023, mayo 14). Estos son los 5 bancos con más sucursales operando en México. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de El Economista website: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Numero-de-sucursales-bancarias-casi-igual-20230514-0039.html>
- Financiera para el Bienestar. (2023, julio 3). Financiera para el Bienestar lanza tarjeta para envío de remesas. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de <https://finabien.gob.mx/gobmx/financiera-para-el-bienestar-lanza-tarjeta-para-envio-de-remesas/>
- FUNDAR. (2023). Sin recursos no hay derechos. Análisis del Paquete Económico 2024. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de Fundar, Centro de Análisis e Investigación website: <https://fundar.org.mx/analisis-del-paquete-economico-2024-pef-2024/>
- IMSS. (2024) Salarios de cotización al IMSS. Recuperado de <https://es.statista.com/estadisticas/582591/promedio-diario-del-salario-base-cotizado-al-imss-por-mes-en-mexico/>

- INEGI. (2022). *Estadísticas a propósito del Día Internacional de las Personas Adultas Mayores*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2022/EAP_ADULMAY2022.pdf
- INEGI. (2023). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). Recuperado el 26 de febrero de 2024, de Subsistema de Información Demográfica y Social website: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- INEGI. (2024). *Indice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) Diciembre 2023*. Recuperado de https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2024/inpc_2q/inpc_2q2024_01.pdf
- Juárez. (2023, mayo 12). ¿Cuáles son los bancos más grandes que operan en México? Recuperado el 27 de febrero de 2024, de El Economista website: <https://www.eleconomista.com.mx/sectorfinanciero/Cuales-son-los-bancos-mas-grandes-que-operan-en-Mexico-20230512-0063.html>
- La Jornada, R. (2023, octubre 2). Con 2 mil 306 sucursales, el Banco del Bienestar es el más grande de México: Lamoyi. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de La Jornada website: <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/10/02/sociedad/con-2-mil-306-sucursales-el-banco-del-bienestar-es-el-mas-grande-de-mexico-lamoyi-8623>
- México cómo vamos. (2024, enero 9). Inflación cierra 2023 en 4.66% anual. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de #PublicaciónMCV website: <https://mexicocomovamos.mx/publicaciones/2024/01/inflacion-cierra-2023-en-4-66-anual/>
- Programas para el Bienestar. (2024, enero 25). Avances Programas para el Bienestar. Recuperado el 26 de febrero de 2024, de <https://programasparaelbienestar.gob.mx/wp-content/uploads/2024/01/25012024-Avances-Programas-Para-El-Bienestar.pdf>

Desarrollo del servicio propio de pago de impuestos en Ecuador

Mauricio Altamirano^{§§§}
OBS Business School

Recibido: 24 de enero de 2024
Aceptado: 29 de febrero de 2024

Resumen

El artículo relata la experiencia del desarrollo del servicio propio de pago de matriculación vehicular en Ecuador como estudio de caso. El servicio operado desde el 2001 por el Servicio de Rentas Internas, es un ejemplo de un servicio efectivo diseñado desde lo público que ha contribuido a la sociedad reduciendo costos de transacción y generando otros beneficios que contribuyen significativamente al cambio en los hábitos financieros y tributarios de sus usuarios.

Palabras clave: pago de impuestos, sistema de cobro, Ecuador

Abstract

The article relates the experience of the development of Ecuador's own vehicle registration payment service as a case study. The service, operated since 2001 by the Internal Revenue Service, is an example of an effective service designed from the public sector that has contributed to society by reducing transaction costs and generating other benefits that contribute significantly to a change in the financial and tax habits of its users.

Keywords: tax payment, collection system, Ecuador

^{§§§} Ingeniero informático por la PUCE. MBA de la UASB-E. Experiencia en el sector financiero y el sector público. Maestrante de Transformación digital en la OBS Business School, España. Contacto: fmaltamir@gmail.com

1. Introducción

La calidad de los servicios públicos es un tema en permanente discusión pues se presume que el sector público no brinda servicios de calidad. Sin embargo, esto varía significativamente, ya que existen organizaciones gubernamentales que proporcionan servicios de calidad y eficientes en el cumplimiento de sus funciones, así como también hay otras instituciones que presentan problemas en su provisión.

Las prestaciones públicas de calidad son importantes debido a que el sector público juega un papel crucial en la provisión de servicios esenciales como educación, salud, seguridad, infraestructura y otros. En todos ellos el cobro de impuestos es necesario para su funcionamiento.

Este breve artículo busca analizar la provisión de servicios de calidad por parte del sector público y para ello, considera un caso de estudio que se refiere al proceso de pagos de impuestos del Ecuador que nació con el cobro del impuesto a los vehículos.

2. Estudio de caso

Algunas instituciones gubernamentales son bien gestionadas y han implementado prácticas eficientes para satisfacer las necesidades de la población y adaptarse a las situaciones. Esto hace que la calidad de los servicios públicos varíe. Por lo que, es importante evaluar cada situación de manera individual en lugar de hacer generalizaciones, ante lo cual este artículo analiza el servicio de matriculación vehicular en Ecuador.

El control sobre los vehículos es fundamental para garantizar la seguridad, la eficiencia y la sostenibilidad del sistema de transporte de cualquier país, así como para recaudar ingresos para financiar bienes y servicios públicos. Por lo general, los estados asumen esta responsabilidad a través de agencias gubernamentales encargadas de temas tributarios y en el Ecuador, se realiza a través del Servicio de Rentas Internas.

Hasta al año 2001 la gestión del proceso de matriculación vehicular fue sostenido por un sistema informático de propiedad de la empresa “BANRED”, empresa cuyo giro del negocio es el siguiente:

BANRED provee soluciones e integra servicios especializados en el procesamiento de transacciones financieras, compensación de cobros y pagos, e intercambio de información soportados por una red de teleproceso de tecnología moderna especializada. (UIDE, 2024)

Durante la gestión del proceso de matriculación por parte de BANRED, el servicio no únicamente se orientó a la recaudación de dicho impuesto vehicular, alejándose de su giro de negocio, BANRED construyó un sistema informático que incluía la “automatización” de algunos subprocesos vinculados con la gestión de los vehículos. Entre ellos, estaba: la categorización vehicular, el registro de vehículos ensamblados localmente e importados, el cambio de propietario, las exoneraciones específicas (como podrían ser las de transporte público, tercera edad, discapacidad, tonelaje, u otros), el traspaso producto de la compra- venta de vehículos usados y la recaudación propiamente dicha.

La etapa de diseño de un sistema informático es fundamental, pues marca el grado de “automatización” del mismo. Mientras que la correcta ejecución de la etapa de diseño

determina cuanto soporte requerirá el sistema. Es decir, mientras el sistema se encuentre mejor diseñado, el mismo requería una baja intervención humana en su operación. Por el contrario, un sistema con un débil diseño requerirá mayores intervenciones manuales a través de actualizaciones directas a la base de datos.

El sistema de BANRED para la matriculación vehicular fue facilitado al estado ecuatoriano a través de un contrato de arrendamiento cuyo alcance incluyó: la infraestructura, administración y soporte del mismo. Fue en la administración de la economista Elsa de Mena en el año 2000 en donde se tomó la decisión de realizar la gestión integral de los vehículos a través de una plataforma propia por parte del Servicio de Rentas Internas.

Este proyecto en aquel entonces involucraba la coordinación con diferentes actores e instituciones entre los principales:

- Dirección Nacional de Tránsito (DNT), actualmente Agencia Nacional de Tránsito (ANT)
- Comisión de Tránsito del Guayas (CTG), actualmente Agencia Nacional de Tránsito (ANT)
- Banco Central del Ecuador (BCE)
- Corporación Aduanera Ecuatoriana (CAE), actualmente Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE)
- Instituciones Financieras del Ecuador incluidas las cooperativas
- Comercializadores de vehículos

Es importante señalar que este servicio integral de la gestión gubernamental alrededor de los vehículos, a través de una plataforma propia, conllevó varios desafíos asociados con sus costos iniciales, infraestructura, software de base, procesos, actualizaciones regulares y la garantía de cumplimiento normativo¹, entre otros. Sin embargo, gracias a un equipo técnico de profesionales que conformaban la nómina de la administración tributaria del SRI y una efectiva gestión de proyectos, este servicio inició a operar en el año 2001.

Uno de los principales subprocesos y del cual se basa este artículo es la recaudación de la matriculación vehicular, que hasta la presente fecha está vigente. Esta plataforma propiedad del SRI, entre sus principales componentes cuenta con:

- Una plataforma de pagos (pasarela de pagos / monitor transaccional)
- Infraestructura de comunicaciones, servidores, componentes de seguridad.
- Bases de datos.
- Interconexión con el 100% del sistema financiero del Ecuador

Cabe recalcar que el ahorro en el cobro de tarifas a terceros fue uno de los principales objetivos que produjo esta decisión, pues con el proveedor del servicio hasta ese entonces BANRED, no se llegó a un acuerdo económico que satisfaga a las partes. Sin embargo, en la actualidad, cuando han transcurrido veinte y tres (23) años se pueden mencionar otros beneficios de este proyecto:

- Adaptabilidad a necesidades específicas
- Gestión total de procesos

¹ Es decir la adaptación a la Ley de tránsito, el reglamento del impuesto anual a los vehículos, reglamentos, procedimientos y requisitos para matriculación vehicular.

- Gestión de seguridad interna
- Compatibilidad con sistemas internos
- Desarrollo continuo
- Cumplimiento normativo

En el 2022 a través de esta plataforma se recaudaron 231 millones de dólares:

Tabla 1: Tributos de empresas importadoras y ensambladoras para el 2022 (millones de dólares)

IVA	513
Advalorem	450
ICE	251
Impuesto a los vehículos motorizados	231
Impuesto a la renta	103
ISD	94
FODINFA	12
Impuesto a la contaminación ambiental	9

Fuente: AEADE (2024)

Elaboración: Propia

Mientras que en el año 2023 en la plataforma gestionada y administrada por el SRI se registraron 18,789 vehículos ensamblados en el Ecuador (ver Tabla 2), todo esto a través de una interfaz web, en la cual los ensambladores registran su producción.

Tabla 2: Mercado de vehículos livianos y comerciales de enero a diciembre 2023 (unidades)

Importación (CBU)	121,814
Ventas de ensamblados	18,789
Exportación	40
Ventas totales	132,402

Fuente: AEADE (2024)

Elaboración: Propia

Durante los años 2022 y el 2023 en la plataforma se registraron 267.652 transferencias de dominio de vehículos nuevos como se observa en la Tabla 3:

Tabla 3: Venta de vehículos por segmento de enero a diciembre 2023 (unidades)

	2022	2023
SUV	61,490	60,856
Automóvil	33,269	31,841
Camioneta	24,858	24,048
Camión	10,741	9,665
Van	4,206	4,995
Bus	686	997
Total	135,250	132,402

Fuente: SRI citado en AEADE (2024)

Elaboración: Propia

Durante los años 2020 al 2023, en la plataforma se cuentan 34.362 vehículos importados (Tabla 4) desde diferentes países de origen al Ecuador, todo esto a través de una interfaz web, a través de la cual los importadores registran su vehículo.

Tabla 4: Importaciones históricas de vehículos 2020-2023 a diciembre (unidades)

2020	7,861
2021	8,183
2022	8,391
2023	9,927
2020-2023	34,362

Fuente: SENAE citado en AEADE (2024)

Elaboración: Propia

3. Conclusiones

El proceso antes de desarrollo propio conllevó muchos aprendizajes, sin embargo, el mayor reto fue integrar a las instituciones del sistema financiero del Ecuador a esta plataforma. Este fue un trabajo individual, es decir, una por una se fue integrando al sistema de recaudación, permitiendo así que cualquier ciudadano o empresa que cuente con una cuenta bancaria y acceso al internet pueda realizar el pago de sus obligaciones ante la administración tributaria (SRI, 2024).

La implementación de esta plataforma implicó también un trabajo coordinado de varios actores públicos y privados, algunos de los cuales tenían resistencia al cambio pues preferían el statu quo, sin embargo, con un liderazgo efectivo y un objetivo claro se logró superar una serie de retos que involucraron el nacimiento de esta plataforma que a la actualidad se mantiene vigente y se ha ido ampliando a otras recaudaciones del SRI como Renta, IVA, ICE, etc. Este “pago digital” permite a los usuarios una forma más conveniente de realizar pagos de impuestos sin tener que depender del efectivo y por ende, resulta más segura.

Finalmente, cabe indicar que esta herramienta se puede potenciar a través de la integración de otras recaudaciones que requieren varias entidades del Estado. Por ejemplo, el uso de esta plataforma podría extenderse a la recaudación de tributos, tasas de otras entidades gubernamentales como por ejemplo, municipios, prefecturas y empresas públicas, etc.

Referencias

- AEADE. (2024). *Boletín Sector Automotor en Cifras. Diciembre 2023. No 89*. Recuperado de <https://www.aeade.net/boletin-sector-automotor-en-cifras/>
- SRI. (2024). Datasets—Intersri—Servicio de Rentas Internas [Institucional]. Recuperado el 29 de febrero de 2024, de <https://www.sri.gob.ec/datasets#Veh%C3%ADculos>
- UIDE. (2024). BANRED S.A. [Infomativa]. Recuperado el 29 de febrero de 2024, de Universidad Internacional del Ecuador—Hiring Room Campus website: https://uide.hiringroomcampus.com/companies/uide_banredsa

América Latina: encrucijadas y caminos paralelos del financiamiento de su desarrollo

Verónica Serafini Geoghegan ^{****}

Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción - Paraguay

Recibido: 15 de febrero de 2024

Aceptado: 28 de febrero de 2024

Resumen

Este artículo presenta algunos de los desafíos más importantes para América Latina en el financiamiento para el desarrollo. Estos enmarcados en el debate actual tanto a nivel global como regional en el proceso preparatorio a la futura Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo a llevarse a cabo en 2025. El texto se centra en cuatro ámbitos: el sistema tributario, la deuda pública, la participación del sector privado en las políticas públicas y la gobernanza global. Todos ellos están incluidos en los instrumentos previos acordados en el Consenso de Monterrey y la Agenda para la Acción de Addis Abeba.

Palabras clave: financiamiento para el desarrollo, impuestos, deuda

Abstract

This article presents some of the most important challenges for Latin America in financing for development. These are framed in the current debate at both the global and regional levels in the preparatory process for the future Financing for Development Conference to be held in 2025. The text focuses on four areas: the tax system, public debt, private sector participation in public policies and global governance. All of them are included in the previous instruments agreed in the Monterrey Consensus and the Addis Ababa Action Agenda.

Keywords: financing for development, tax, debt

^{****} Economista feminista, con Maestría en Ciencias Sociales por FLACSO - México, Doctorado en Economía por la UNAM. Contacto: veronica_serafini@yahoo.com

1. Introducción¹

Durante las últimas dos décadas del siglo XX se sucedieron en América Latina una serie de fenómenos, algunos originados en la región y otros como efecto de la transmisión de crisis en otras regiones.

La crisis de la deuda de los años 80s y parte de los 90s derivó en la implementación del Consenso de Washington, probablemente una de las respuestas más emblemáticas por su cobertura en la mayoría de los países y su impacto negativo en el rol del Estado como garante y promotor de los derechos de la ciudadanía. El resultado fue la llamada “década perdida” caracterizada por recesiones económicas, crisis bancarias, inflación y retrocesos en la calidad de vida de la población.

A finales de los 90s, nuevas crisis derivadas del proceso de globalización profundizaron el debate sobre los retos del desarrollo y la necesidad de impulsar medidas conjuntas y globales. En el año 2000 se aprobó en el seno de las Naciones Unidas la Declaración del Milenio que incluyó 8 objetivos de desarrollo del milenio (ODM) a ser cumplidos para el año 2015, lo que puso en perspectiva la necesidad del financiamiento de las políticas necesarias para enfrentar ese desafío.

Así, en 2002, en Monterrey, México se realizó la primera conferencia internacional sobre Financiación para el Desarrollo (FpD), dando origen al documento que incluyó medidas en 6 ámbitos:

- Recursos financieros nacionales para el desarrollo
- Recursos internacionales para el desarrollo: la inversión extranjera directa y otras corrientes de capitales privados
- El comercio internacional como promotor del desarrollo
- La cooperación financiera y técnica internacional para el desarrollo
- La deuda externa
- Tratamiento de cuestiones sistémicas: fomento de la coherencia y cohesión de los sistemas monetarios, financieros y comerciales internacionales en apoyo del desarrollo

Luego del Consenso de Monterrey se realizaron otras dos conferencias internacionales: la Conferencia internacional de seguimiento de 2008 sobre la financiación para el desarrollo destinada a revisar la aplicación del Consenso de Monterrey, realizada en Doha, Qatar y la tercera conferencia internacional en Addis Ababa, Etiopía en 2015 que dio como resultado la Agenda de Acción de Addis Abeba (AAAA).

En 2025, a 10 años de este último documento, se espera volver a convocar a los representantes de países, organismos internacionales y sociedad civil con el objetivo de aprobar un nuevo marco de financiamiento para el desarrollo dada la brecha de financiamiento actual no solo para garantizar los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS) aprobados en 2015 como continuidad de los ODM sino también las políticas para enfrentar los múltiples riesgos vigentes alrededor del mundo: endeudamiento, crisis climáticas y de reproducción social, nuevas epidemias y grandes migraciones.

¹ La autora agradece los comentarios de Rodolfo Bejarano.

El financiamiento para el desarrollo hace referencia a los flujos financieros existentes y que son necesarios para el desarrollo de los países. Dada la interconexión y globalización de la economía, no se pueden pensar en arreglos centrados solo en las condiciones internas de los países, por lo que se requiere establecer pautas y normas comunes a todos los países pero considerando sus diferencias y las persistentes desigualdades.

Pensar y aspirar el desarrollo de los países latinoamericanos exige importantes cambios y reformas estructurales, entre ellas las relacionadas con los mecanismos de financiamiento de las políticas públicas.

Este documento presenta algunos de los desafíos más importantes para América Latina en el financiamiento para el desarrollo, enmarcado en el debate que se está dando tanto a nivel global como regional. El artículo se focaliza en cuatro ámbitos: el sistema tributario, la deuda pública, la participación del sector privado en las políticas públicas y la gobernanza global.

2. El desafío latinoamericano de la movilización de recursos internos

La movilización de recursos domésticos, que tiene como principal instrumento al sistema tributario, es uno de los principales instrumentos para el financiamiento del desarrollo en América Latina, pero dada la evolución de las últimas décadas y su histórica condición de inequidad requiere transformaciones estructurales.

Desde inicios del siglo XXI, los ingresos tributarios se han mantenido casi sin variación pasando del 17.1% al 21.7% del producto interno bruto (PIB) regional (OCDE, 2024). El aumento de los ingresos fue impulsado por todas las fuentes de recursos -impuestos a las rentas y ganancias, impuestos a los bienes y servicios, contribuciones sociales-. En el promedio tampoco se observan cambios relevantes en la estructura tributaria, dominada por los impuestos a los bienes y servicios, lo cual revela el peso de los impuestos indirectos dando lugar a una importante fuente de inequidad.

Los datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2024) señalan que en 2021 la carga fiscal de los países de América Latina y el Caribe (21.7%) fue muy inferior a la media de los países de la OCDE, que se mantuvo en el 34.2%. Entre los tipos de impuestos, la mayor parte correspondió a los impuestos sobre bienes y servicios, que sumaron un 10.8% del PIB, mientras que sobre la renta y las utilidades el porcentaje se mantuvo solo en un 5.7% y las contribuciones sociales en un 3.7%. Otros impuestos tienen un peso mínimo en la presión tributaria.

Si bien las contribuciones sociales presentan una evolución positiva, permanecen bajas dando cuenta de la persistencia de sistemas de seguridad social contributivos de escasa cobertura derivados de mercado laborales precarios. Durante todo el periodo considerado, a pesar de los relativamente altos niveles de crecimiento, el nivel de informalidad laboral en la región se mantuvo en alrededor del 50% de la población ocupada (OIT, 2023, p. 12).

Esta situación fiscal limita el espacio disponible para financiar las políticas que garantizan los derechos, la reducción de las persistentes desigualdades y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo.

La capacidad de recaudación no depende solo de la voluntad y de las normas internas de los países, sino también de mecanismos internacionales que permiten o facilitan una

carrera a la baja de impuestos por parte de los países latinoamericanos, así como la evasión y elusión transfronteriza.

La competencia por captar inversión extranjera directa (IED) ha impulsado una competencia entre los países, cuya principal estrategia ha sido la reducción de impuestos para atraer recursos. Esta competencia termina reduciendo recaudaciones que los países necesitan para mejorar la calidad de la infraestructura y de los servicios públicos, condiciones más importantes que la reducción de impuestos para atraer IED (Bejarano, 2017).

Los incentivos se basan generalmente en exoneraciones de impuestos y reducción de tasas, así como flexibilización laboral y ambiental; sin embargo, no existe evidencia empírica suficiente para asegurar que los beneficios justifiquen la pérdida de recursos por parte del Estado.

Un estudio de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013) señala que en América Latina la mayor proporción de IED en el periodo 2003-2013 se dirigió hacia proyectos en actividades primarias y en las primeras etapas de transformación industrial intensivos en el uso de capital. Por cada millón de dólares invertidos se creó solamente un puesto de trabajo en el caso de las actividades extractivas y dos puestos si la inversión se orienta a manufacturas intensivas en recursos naturales (CEPAL, 2013, p. 14).

La situación empeora si se considera que la entrada de capitales a América Latina está más relacionada con el aumento de los precios internacionales de los *commodities* que con los incentivos, tal como lo señalan la CEPAL (2016) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 2017), con lo cual es innecesario el gasto tributario en el que se incurre. Bejarano (2017) profundiza en el análisis de los determinantes de la IED señalando una multiplicidad de factores como la infraestructura física, una débil institucionalidad, la baja calidad educativa, la dependencia de sectores primarios, mercados nacionales poco desarrollados, crecimiento económico de países desarrollados, entre otros.

Ante la erosión de las bases tributarias corporativas con la medida anterior, la necesidad de financiamiento de las políticas públicas termina presionando la tributación interna, afectando generalmente a las poblaciones de ingresos medios o bajos por la vía de los impuestos indirectos.

El segundo mecanismo involucrado en las bajas recaudaciones corporativas es la persistencia de flujos financieros ilícitos -dinero que es adquirido, transferido o utilizado ilícitamente y proviene de negocios corruptos, actividades delictivas o del fraude fiscal comercial (Waris, 2017).

Las corrientes financieras ilícitas proceden de múltiples actividades del crimen organizado internacional como el narcotráfico, el contrabando, el tráfico de drogas y armas o la trata de personas. Además incluyen los sobornos a funcionarios del gobierno, el desvío del dinero público y la evasión y elusión de impuestos de empresas e individuos, entre otros. Los costos sociales de los flujos financieros ilícitos acentúan la importancia de este tema. A través del abuso fiscal transfronterizo global, la Red de Justicia Fiscal y Latindad (2021, p. 14) estima que las naciones latinoamericanas pierden anualmente US\$ 43.000 millones, lo que representa el 20.4% de los presupuestos nacionales de salud pública en la región.

La facturación fraudulenta o falsa facturación en el comercio exterior también es fuente de flujos ilícitos de entrada y salida, puesto que implica alterar intencionalmente en las declaraciones aduaneras el precio, cantidad o calidad del producto exportado (o importado) y se utiliza generalmente para trasladar ganancias fuera de los países y evadir impuestos.

Estos procesos requieren de complejos entramados financieros para ocultar el dinero y sus beneficiarios finales, gracias a la existencia de “jurisdicciones del secreto” y guardidas fiscales que les permiten ocultar o canalizar las ganancias mal habidas (Grondona, Bidegain y Rodríguez, 2016), por lo que América Latina debe hacer el esfuerzo por fortalecer el control y fiscalización y sus instituciones económicas para reducir al máximo estos flujos de dinero.

El sistema tributario latinoamericano puede ser una fuente para el financiamiento de las políticas que requiere su desarrollo y que además contribuya a la reducción de las desigualdades; sin embargo exige importantes reformas cuyo impulso depende más de relaciones de poder internas a cada uno de los países, pero también a nivel global.

3. El financiamiento privado en las políticas públicas

Ante la insuficiencia de los sistemas tributarios para crear el espacio fiscal que requiere el financiamiento de las políticas públicas, las instituciones financieras internacionales (IFIs) como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la OCDE proponen incorporar al sector privado para supuestamente cerrar las brechas de financiamiento.

El llamado financiamiento combinado o “*blended finance*”, definido como el uso estratégico de recursos públicos para movilizar capital privado en mercados emergentes o la combinación de capital público y capital privado se sustenta en la reducción de los riesgos privados gracias al apalancamiento realizado por el sector público.

Por otro lado, las alianzas público-privadas (APP) constituyen una de las modalidades más impulsadas por las IFIs. Si bien los argumentos a favor señalan que las APP son eficientes, eficaces y crean espacio fiscal, no existe evidencia suficiente al respecto ni análisis holísticos e integrados sobre sus resultados en términos de impacto y costo-efectividad.

Según un informe promovido por el Banco Mundial (Chao y Saha, 2015) sobre el financiamiento de los proyectos de APP, y realizado a partir del análisis de 163 proyectos alrededor del mundo para los cuales estaba disponible la información, los bancos multilaterales de desarrollo y los recursos públicos terminaron financiando una gran proporción de los proyectos en los países de ingreso medio y bajo.

Las APP implican un nuevo paradigma construido sobre un pilar fundamental que es el uso de dinero público (es decir, impuestos y garantías) para apalancar o catalizar inversión privada. Del lado fiscal, Gerardo Reyes (2018) sostiene que las APP:

no reducen materialmente las restricciones fiscales para los gobiernos. Si parecen hacerlo a corto plazo, es probable que se deba a normas contables diferentes o estructuras financieras novedosas que ocultan la carga explícita o implícita creada por una APP. Como resultado, las APP pueden crear mayores cargas fiscales a largo plazo. Las APP deben tratarse de la misma manera que la contratación tradicional o la provisión pública desde una perspectiva de pasivos. (2018, p. vii).

La función de financiamiento de las inversiones iniciales no debe equipararse al financiamiento de los servicios que se prestarán a lo largo del contrato. Estos servicios deben pagarse con fondos públicos o con el cobro a los/as usuarios de aranceles o tarifas. En ambos casos se requerirán fondos públicos, ya que aunque en el segundo caso la ciudadanía pague por los servicios, si el sector público no quiere que se den exclusiones por razones económicas deberá coparticipar. Adicionalmente al fondeo de los servicios se agregan los fondos que serán necesarios proveer en el caso de, por ejemplo, la subutilización de los servicios si el contrato incluye cláusulas de uso o ingreso mínimo para mitigar el riesgo. Estos compromisos, o también llamados pasivos contingentes, terminan generando endeudamiento público que no es contabilizado como tal.

Con respecto a los resultados, la evidencia, sobre todo en el área social, señala que hay importantes riesgos que considerar. Alonso y otros (2015) señalan que:

a pesar de existir abundante literatura que analiza y evalúa el modelo de APP, los estudios que han buscado establecer recomendaciones globales sobre las APP no han sido exitosos, ya que les ha sido imposible establecer de manera cierta que las APP generan mayor valor por dinero que el método tradicional. (2015, p. 4)

Para ello utilizan dos estudios realizados por la Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office -NAO) del Reino Unido (2009) y la Comisión Europea (2014).

4. El retorno de la deuda pública

La deuda pública se ha constituido en una fuente de financiamiento creciente en la región. Originalmente, la deuda provenía de organismos multilaterales, sin embargo, en las últimas décadas ha adquirido relevancia el endeudamiento a través de bonos soberanos con acreedores privados, lo cual genera riesgos adicionales.

El endeudamiento no es un fenómeno nuevo en América Latina, así como las crisis derivadas de la misma. La crisis de la deuda de las décadas de los 80s y 90s dio lugar a fuertes reformas económicas en el marco del Consenso de Washington con el objetivo de controlar la inflación, los desequilibrios externos, el déficit fiscal y reestructurar la deuda externa para garantizar su sostenibilidad. Los retrocesos sociales y económicos derivados de la reforma hicieron que la década se llamase “década perdida”.

Durante la última década, el endeudamiento ha ido creciendo. Esta situación se agravó con la pandemia, ubicando a los países de América Latina en una situación de alto riesgo, ya que los principales indicadores están llegando a sus niveles máximos como, por ejemplo, la deuda con respecto al PIB, a las exportaciones o a los ingresos (Latindadd, 2023). Los últimos datos disponibles para América Latina señalan que los servicios de la deuda ya representan el 7.3% del PIB, el 31.4% de los ingresos y el 26.5% del total de gastos. El servicio de la deuda representa el 64% del gasto social, superando ampliamente los gastos en salud, educación o protección social (Debt Service Watch, 2023).

A medida que aumenta la deuda, mayores niveles de ingresos del Estado deben destinarse al pago de los servicios de ésta, disminuyendo los recursos disponibles para las prestaciones públicas. Los servicios de la deuda están aumentando dado el incremento de las tasas de interés así como de la inflación y de la cotización del dólar, lo cual además genera una mayor presión por la extracción de recursos naturales, agravando aún más la crisis climática.

La reducción del espacio fiscal limita el buen funcionamiento de los servicios públicos, lo cual empuja a los hogares a endeudarse para dar cobertura a lo necesario para su subsistencia: agua, electricidad, educación, salud y cuidados, generándose un círculo perverso que obstaculiza la reducción de la pobreza y la desigualdad.

Dada la injusta estructura tributaria de América Latina basada en impuestos indirectos, el pago de la deuda también trae aparejado el riesgo de profundizar las desigualdades por el peso relativo de estos impuestos en los hogares de menores recursos.

La priorización de la sostenibilidad de la deuda deriva entonces en la falta de garantía de servicios públicos de calidad a precio justo por lo que el Estado deposita en cada individuo la responsabilidad de solventar estos servicios que deberían cubrir las políticas públicas.

Los debates actuales se están centrando en la necesidad de transformar el análisis de sostenibilidad de la deuda y los mecanismos de negociación. En el análisis de sostenibilidad ortodoxo se ponen en el centro de las prioridades a los intereses del capital, a costa de los derechos humanos e incluso de la sostenibilidad del crecimiento. Los indicadores utilizados son parciales e incompletos, por lo que se necesitan medidas que reflejen la multiplicidad de riesgos y consecuencias. Por otro lado, se verifican fuertes desigualdades en el poder económico y de negociar, en el acceso a la información y las capacidades técnicas entre los países deudores y los acreedores, por lo tanto se requieren cambios en la arquitectura financiera.

5. Gobernanza

La gobernanza global relacionada con todos los factores anteriores está centralizada en instituciones internacionales, incluyendo privadas que no representan los intereses y las necesidades de todos los países afectados y de su ciudadanía.

Las instituciones financieras internacionales como el FMI y el BM, las organizaciones como la OCDE y la Organización Mundial del Comercio y los grupos de países como el G20 crean y establecen normas, reglamentaciones, reglas, iniciativas y mecanismos que conforman una arquitectura económica y financiera internacional representando los intereses de los estados más ricos y de quienes concentran el capital, en su mayoría provenientes de estos mismos países.

A estos organismos integrados por representantes públicos, se agregan empresas privadas que definen la “confiabilidad” de los países a través de la elaboración de listas y categorizaciones económicas. Las agencias certificadoras/agencias de calificación crediticia tienen como objetivo proveer información para garantizar la protección de la rentabilidad del capital, lo que termina afectando el acceso a financiamiento de las economías que son calificadas. En ese camino no solo han fallado en proteger a la ciudadanía de los efectos de las crisis financieras, sino que han propiciado estas crisis debido a que su gestión contiene conflictos de intereses.

Con la globalización financiera, los estados nacionales tienen límites estructurales para gestionar e implementar sus políticas fiscales, por lo que se hace fundamental una arquitectura financiera internacional que incluya la participación de todos los países.

La gestión de las finanzas internacionales debe superar su carácter neocolonial y antidemocrático y avanzar hacia cambios estructurales tanto en el ámbito de la deuda

como de la tributación, con una visión integrada de ambos componentes de la política fiscal y de los riesgos sistémicos que enfrenta el mundo.

Tanto en el caso de los sistemas tributarios como de la gestión de la deuda, las principales instancias de decisión sobre las reglas globales de amplio impacto en políticas y reglas nacionales solo cuentan con la participación de los países ricos, mientras que el resto debe asumir principios y normativas aprobados sin su participación.

En este sentido, una de las propuestas más importantes es ubicar a la Organización de las Naciones Unidas como el espacio central de estas decisiones, ya que por su integración tiene la potencialidad de representar los intereses de todos los países y los derechos humanos de sus habitantes. En el marco de esta organización deben debatirse las normas económicas que necesitan los países del mundo, independientemente de su nivel de riqueza o posición geopolítica para regular los flujos de capital, gestionar la deuda y recaudar impuestos en el marco de una justicia fiscal internacional.

6. Conclusiones

El contexto del financiamiento para el desarrollo desde una perspectiva del sur global y en particular de América Latina pone en cuestionamiento principios, políticas, reglas, indicadores, roles de los actores y gobernanza tanto del sistema tributario global como del tratamiento de la deuda pública.

La profundización de las múltiples crisis que se retroalimentan está poniendo en riesgo no solo los avances en los ODS, la garantía de los derechos y la reducción de las desigualdades sino también los logros de la región en las últimas tres décadas.

El camino hacia un nuevo acuerdo sobre el financiamiento del desarrollo que se llevará a cabo en 2025 debe poner en el centro a los derechos de la ciudadanía y la puesta en vigencia de los múltiples instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes, recuperando el espíritu del Consenso de Monterrey perdido en los siguientes acuerdos y en la evolución actual del financiamiento de las políticas públicas.

Referencias

- Alonso, P., Pinto, D., Astorga, I. y Freddi, J. (2015). Menos cuentos, más evidencia: asociaciones público-privadas en la literatura científica. Nota técnica del BID 882. <https://blogs.iadb.org/salud/es/asociaciones-publico-privadas-en-salud/>
- Bejarano, Rodolfo (2017). Privilegios a cambio de nada. Incentivos fiscales de las transnacionales en nuestra América. Latindadd. https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2018/06/latindadd_privilegios-a-cambio-de-nada.pdf
- CEPAL (2016). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2016. Santiago de Chile.
- CEPAL (2013). La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2013. Santiago de Chile.
- Chao J. y Saha D. (2015). Sources of Financing for Public-Private Partnership Investments in 2015. Banco Mundial, Public-Private Partnership (PPP) Group y Private Participation in Infrastructure Database (PPI Database).

https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/resources/ppi_resources/topic/2015-PPP-Investments-Sources.pdf

Debt Service Watch (2023). La peor crisis de deuda mundial de la historia. https://www.development-finance.org/files/Debt_Service_Watch_Briefing_SP_12.10.23.pdf

Grondona, V., Bidegain, N., y Rodríguez, C. (2016). Flujos financieros ilícitos que socavan la justicia de género. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2022). Panorama Laboral 2022.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2024). Ingresos globales Estadísticas. Base de datos: <https://www.compareyourcountry.org/tax-revenues-global/en/0/655+656+657+658/default/all/419+OECD>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2022). Blended finance for gender equality and the empowerment of women and girls”, <https://www.oecd.org/dac/2022-blended-finance-gender-equality.pdf>

Red de Justicia Fiscal y Latindadd (2021). Vulnerabilidad y Exposición al Riesgo de los Flujos Financieros Ilícitos en América Latina. <https://taxjustice.net/wp-content/uploads/2021/01/Vulnerability-and-exposure-to-illicit-financial-flows-risk-in-Latin-America-Tax-Justice-Network-Jan-2021-SPANISH.pdf>

Reyes, G. (2018). Bringing PPPs into the sunlight: synergies now, pitfalls later?. Washington: BID. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Bringing-PPPs-into-the-Sunlight-Synergies-Now-and-Pitfalls-Later.pdf>

Latindadd (2023). Nuevas alarmas ante la crisis de deuda y el desarrollo. Una mirada desde América Latina y el Caribe. <https://www.latindadd.org/wp-content/uploads/2023/08/nuevas-alarmas-ante-la-crisis-de-deuda-y-el-desarrollo.pdf>

Waris, A. (2017). Flujos financieros ilícitos: Por qué deberíamos reclamar estos recursos para la justicia de género, económica y social. Asociación para los Derechos de las Mujeres y el Desarrollo (AWID).

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2017). World Investment Report Investment and the Digital Economy 2017. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2017_en.pdf

El circuito bimonetario argentino

Andrés Asiain^{§§§§}
Universidad Nacional de Avellaneda - UNDAV

Recibido: 25 de febrero de 2024
Aceptado: 29 de febrero de 2024

Resumen

El artículo presenta el circuito monetario en el período 2010 al 2023 para la Argentina desde una perspectiva cuantitativa. Se presentan los principales canales de expansión monetaria, a través de los factores de expansión monetaria. El stock de activos producto del financiamiento al gobierno pasa a representar casi la totalidad de los activos del Central en 2023. Mientras que las entidades bancarias realizan una colocación de sus excedentes en títulos del Central y los particulares compran dólares como una forma de inversión de sus excedentes financieros.

Palabras clave: circuito monetario, gasto público, dólares, Argentina

Abstract

The article presents the monetary circuit in the period 2010 to 2023 for Argentina from a quantitative perspective. The main channels of monetary expansion are presented, through the monetary expansion factors. The stock of assets resulting from government financing will represent almost the totality of the Central Bank's assets in 2023. Meanwhile, banks place their surpluses in Central Bank securities and individuals buy dollars as a way of investing their financial surpluses.

Keywords: monetary circuit, public spending, dollars, Argentina

^{§§§§} Economista y Doctor en Ciencias Sociales por la UBA. Profesor de Macroeconomía en la UNDAV. Director [CESO](#). Contacto: andresasiain@gmail.com

Introducción

El nuevo presidente de la Argentina Javier Milei ha instrumentado su programa económico en base a dos pilares: la motosierra y la licuadora. Con la motosierra se refiere al recorte del gasto público con el objeto de alcanzar el superávit presupuestario. Con la licuadora se refiere a la licuación de ingresos y ahorros reales por la vía de un salto inflacionario. Con ese último objetivo impulsó una fuerte devaluación, desregulación de precios y subas de tarifas de los servicios públicos que aceleraron bruscamente la inflación. La tasa de incremento de los precios que se ubicaba en el 12.8% mensual en noviembre de 2023, se incrementó al 25.5% en diciembre al asumir el nuevo presidente y devaluar, descendiendo luego al 20.6% en enero del presente año.

A contramano de los habituales programas ortodoxos, el presidente decidió bajar bruscamente las tasas de interés en ese contexto de creciente inflación. La tasa de política monetaria establecida por el Banco Central, que se ubicaba en el 133% anual al asumir Milei, fue reducida al 100% en sus primeros días de gestión y luego al 80% anual en los primeros días de marzo. El objetivo explícito de esa particular política monetaria era licuar los pasivos del Banco Central que, en la terminología del presidente, denominaba como la “bomba de las LELIQs” (nombre del principal título del Banco Central: letras de liquidez). Al momento de asumir el nuevo presidente estos títulos equivalían al 12.9% del producto bruto interno (PBI) y estaban mayormente en manos de los bancos.

Sistema bimonetario

Para comprender como se llega a esa situación, vale la pena desarrollar el funcionamiento del sistema bimonetario argentino de los últimos años. Como se observa en el Cuadro 1, la expansión de la base monetaria se explica a partir del financiamiento del déficit presupuestario del gobierno, mientras que la acumulación de reservas tiene un comportamiento expansivo o contractivo en diversos momentos. Por su parte, el canal financiero tiene centralmente el rol de absorber el exceso de expansión monetaria por sobre la demanda de dinero. La excepción central es en 2018, cuando el canal financiero tuvo un rol fuertemente expansivo debido a que, en el marco de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el organismo obligó a reducir fuertemente los pasivos del Banco Central generando un incremento de liquidez que alimentó una corrida cambiaria contra el peso.

Cuadro 1: Principales canales de expansión de la Base Monetaria (% del PBI)

	Divisas (1)	Gobierno (2)	Financiero (3)	Base Monetaria
2010	2.7%	1.1%	-1.5%	2.3%
2011	0.4%	1.6%	0.9%	2.9%
2012	1.0%	2.3%	-0.1%	3.2%
2013	-0.5%	2.4%	0.2%	2.1%
2014	1.8%	2.7%	-2.7%	1.9%
2015	-1.2%	3.9%	0.0%	2.7%

2016	2.5%	2.0%	-2.1%	2.4%
2017	2.5%	1.3%	-2.1%	1.7%
2018	-2.9%	0.3%	5.4%	2.8%
2019	-1.3%	2.4%	1.1%	2.3%
2020	-1.7%	7.1%	-3.3%	2.1%
2021	1.2%	2.6%	-1.2%	2.6%
2022	1.5%	2.3%	-1.9%	1.9%
2023	0.2%	1.8%	0.2%	2.3%

Nota 1: Comprende la compra-venta de divisas al sector privado y público.

Nota 2: Comprende adelantos transitorios, utilidades y otras operaciones.

Nota 3: Incluye Pases. Leliq. Notaliq. Lebac. Nobac y redescuentos.

Fuente: Elaboración propia en base a BCRA (2024)

A partir de la pandemia, el peso del financiamiento al Estado por el Banco Central como factor de expansión monetaria, se vuelve medular. En ese mismo período, se consolida el rol de absorción del canal financiero -vía colocaciones de títulos y pases del central a los bancos para absorber el exceso de liquidez-.

Este hecho se refleja en la evolución de la hoja de balance del Banco Central cuyos principales componentes se presentan en el cuadro 2.

Cuadro 2: Balance del Banco Central (promedio anual en % PBI)

	Activos			Absorción	Base monetaria
	Total	Reservas (1)	Gobierno (2)	Títulos BC	
2010	12.6%	8.6%	4.0%	4.6%	7.9%
2011	12.7%	7.3%	5.4%	4.4%	8.3%
2012	13.4%	5.9%	7.6%	4.1%	9.3%
2013	13.1%	4.1%	9.0%	3.7%	9.4%
2014	13.1%	3.4%	9.7%	4.8%	8.3%
2015	14.5%	2.1%	12.4%	6.1%	8.4%
2016	15.5%	1.8%	13.7%	7.6%	7.8%
2017	17.3%	3.7%	13.6%	9.4%	7.9%
2018	14.9%	6.0%	8.9%	7.4%	7.5%
2019	11.4%	5.5%	6.0%	4.8%	6.6%
2020	16.2%	2.7%	13.5%	8.3%	7.9%
2021	14.7%	1.3%	13.3%	8.7%	6.0%

2022	13.5%	0.5%	13.0%	8.6%	4.9%
2023	12.8%	-1.0%	13.7%	9.4%	3.3%

Nota 1: Activos Externos netos de depósitos en dólares de los bancos en el Central.

Nota 2: Incluye cierto financiamiento negativo a entidades financieras debido a que su contabilización por el Central en cuentas varias no se discrimina respecto a cambios contables en letras intransferibles en dólares del gobierno.

Fuente: Elaboración propia en base a BCRA (2024a).

El stock de activos que resulta del financiamiento al gobierno pasa a representar casi la totalidad de los activos del Central hacia 2023, ya que las reservas internacionales prácticamente cubren los depósitos en dólares que los bancos mantienen en el Central como cobertura de los depósitos en moneda extranjera de los particulares. Por su parte, los títulos del Central representan casi 3 veces el peso de la base monetaria dentro de los pasivos.

Esta particular dinámica de las fuentes de creación monetaria se refleja también en los balances de los bancos, cuyos principales componentes se presentan en el cuadro 3.

Cuadro 3: Balance de entidades financieras (% de PBI)

	PASIVOS (1)			ACTIVOS (1)					Cred Priv / Dep Priv
	Total	Dep. Privados	Dep. Gobierno	Total	Cred. Gobierno (2)	Títulos BC	Cred. Privados	Disponibilidad (3)	
2010	21.7%	13.4%	7.1%	24.8%	8.7%	3.8%	10.7%	4.9%	80%
2011	22.0%	13.5%	7.3%	24.9%	8.3%	3.8%	11.8%	4.3%	88%
2012	22.7%	14.0%	7.3%	25.8%	8.0%	3.6%	13.1%	4.2%	93%
2013	22.6%	14.3%	7.2%	25.7%	7.5%	3.1%	13.6%	4.3%	95%
2014	21.1%	13.7%	6.0%	24.4%	7.5%	3.8%	12.5%	4.1%	91%
2015	21.6%	14.6%	5.7%	24.9%	8.4%	4.3%	12.2%	3.9%	84%
2016	21.6%	14.9%	5.2%	24.8%	7.9%	4.0%	11.7%	4.9%	79%
2017	23.2%	15.6%	5.5%	26.4%	7.8%	3.7%	12.9%	5.4%	82%
2018	26.0%	16.7%	6.6%	29.5%	8.6%	3.8%	14.3%	6.2%	85%
2019	24.5%	17.1%	4.6%	27.9%	8.9%	4.7%	12.0%	6.7%	70%
2020	26.9%	19.9%	5.2%	32.0%	12.8%	8.2%	11.9%	6.8%	60%
2021	23.7%	17.5%	5.0%	28.5%	13.3%	8.5%	9.5%	5.1%	55%
2022	21.7%	16.6%	4.4%	26.6%	13.6%	8.5%	8.6%	4.0%	52%
2023	20.1%	15.6%	3.7%	25.8%	14.1%	8.5%	7.7%	3.6%	49%

Nota 1: Los activos y pasivos correspondientes a operaciones vinculadas con el dólar futuro se contabilizan netas en el pasivo.

Nota 2: Excluye la tenencia de títulos del Banco Central.

Nota 3: Incluye las tenencias de billetes y depósitos disponibles de los bancos en el Central, tanto en moneda nacional como extranjera.

Fuente: Elaboración propia en base a (BCRA, 2024a).

Los depósitos del gobierno fueron perdiendo peso dentro de los activos bancarios desde la crisis cambiaria de 2018 durante la gestión del presidente Macri, mientras que el crédito al Gobierno fue aumentando dentro de los activos especialmente desde la pandemia. Mientras tanto, el crédito al sector privado fue disminuyendo desde la crisis de 2018 cuando equivalía al 85% de los depósitos del sector privado, hasta representar sólo un 49% en 2023. En ese mismo período, los títulos del Banco Central fueron ganando una predominancia dentro de los activos de los bancos.

Para terminar de comprender el circuito bimonetario argentino de los últimos años, hay que tener en cuenta que, junto a la colocación de los excedentes bancarios en títulos del Central, el otro mecanismo de absorción de los excedentes monetarios es su dolarización. La compra de divisas por particulares es una de las formas de inversión de los excedentes financieros de los argentinos y explica gran parte del deterioro del frente externo de los últimos años. Su relevancia puede analizarse a partir de la información de activos externos que mantienen los argentinos en el exterior, resumida en el cuadro 4.

Cuadro 4: Balance del Banco Central (promedio anual en % PBI)

	Stock	Flujo
2010	26.5%	1.8%
2011	25.1%	3.8%
2012	24.6%	1.7%
2013	23.9%	0.7%
2014	26.2%	0.3%
2015	35.6%	1.9%
2016	28.4%	0.4%
2017	25.3%	0.7%
2018	36.7%	4.4%
2019	47.4%	5.7%
2020	60.1%	9.1%
2021	48.5%	2.3%
2022	39.2%	2.3%
2023	40.3%	1.8%

Nota: Estimado a partir PII, Otros Sectores, Otra inversión. Stock valuado al dólar oficial y flujos valuadas al dólar contado con liqui desde 2013.

Fuente: Elaboración propia en base a (INDEC, 2024).

A partir de 2018, la dolarización de los activos del sector privado se acelera bruscamente, alcanzando niveles pico durante la pandemia. En términos nominales, la fuga alcanzó niveles de USD 23.000 millones en 2018 y 2019, USD 20,000 millones en 2020, para luego descender a niveles que promediaron los USD 6.500 millones los últimos tres años analizados.

Conclusiones

En resumidas cuentas, el circuito bimonetario argentino de los últimos años se caracterizó por una expansión de la liquidez basada centralmente en el financiamiento del Estado (agudizada a partir de la pandemia). Esa liquidez ya en manos de los privados fue alimentando depósitos bancarios y acumulación de divisas fuera del sistema.

Justamente, para evitar una excesiva dolarización del excedente, el Banco Central intervino ofreciendo títulos a los bancos, que actuaron como un subsidio estatal para financiar las tasas de los ahorristas. Esa dinámica se agrava a partir de la crisis de sobreendeudamiento de 2018, donde el volumen de crédito bancario al sector privado se reduce sistemáticamente con relación a los depósitos. La fuerte incertidumbre cambiaria de los años posteriores lleva a las autoridades a intervenir para evitar que los bancos reduzcan la tasa que ofrecen a los ahorristas, por miedo a que ello agrave la salida de capitales. De esa manera, expanden la oferta de títulos del Banco Central que pasan a ocupar un lugar central dentro de los activos de los bancos.

Referencias

- BCRA. (2024a, febrero). Balances de las Entidades Financieras. Recuperado el 14 de marzo de 2024, de Balances de las Entidades Financieras website: https://www.bcra.gob.ar/SistemasFinancierosYdePagos/Entidades_financieras_estados_contables.asp?bco=AAA00&tipo=1
- BCRA. (2024b, febrero). Balances semanales. Recuperado el 14 de marzo de 2024, de Publicaciones Balances Semanales website: https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/balances_semanales.asp
- BCRA. (2024c, febrero). Principales Variables. Recuperado el 14 de marzo de 2024, de Publicaciones y Estadísticas Estadísticas Principales Variables website: [https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables_datos.asp?serie=7930&detalle=Base%20Monetaria%20-%20Promedio%20acumulado%20del%20mes%20%20\(MM%20de%20\\$\)](https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Principales_variables_datos.asp?serie=7930&detalle=Base%20Monetaria%20-%20Promedio%20acumulado%20del%20mes%20%20(MM%20de%20$))
- INDEC. (2024, febrero). Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina. Recuperado el 14 de marzo de 2024, de Cuentas internacionales website: <https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel3-Tema-3-35>

**Observatorio de Financiamiento para el Desarrollo.
Nota Técnica N° 6**

**marzo - agosto 2024
ISSN en línea: 2806-5603
Editada por Katuska King
Universidad Central del Ecuador
Ciudadela Universitaria Av. América
Quito - Ecuador**



Financiamiento
para el **Desarrollo**
en **Ecuador**

Observatorio