

EL BANCO DEL ESTADO EN LA CONSTRUCCION DE UNA HERRAMIENTA DE GESTIÓN LOCAL

Desde su creación hace 30 años, el Banco del Estado ha realizado una actividad fecunda en beneficio de Ecuador. Los desembolsos acumulados durante este periodo ascienden a 3.4 miles de millones de dólares, habiendo atendido a todas las provincias y cantones del país, por intermedio de sus Gobiernos Autónomos Descentralizados y sus Entidades y Empresas Públicas, importantes gestores del desarrollo local. No podemos ser injustos con la historia: el Banco del Estado ha contribuido significativamente al país durante todos estos años.

En la actualidad, Ecuador se plantea nuevos retos para recoger y concretar los grandes lineamientos plasmados en la Constitución Política de la República del Ecuador de 2008, incorporados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y bajo las directrices del gobierno nacional presidido por el economista Rafael Correa, que impulsa una gestión planificada hacia el crecimiento económico con equidad social y territorial. Ello implica rescatar y potenciar la intervención del Estado en la economía, a través de los bancos públicos, entre los que se destaca el Banco del Estado, contribuyendo a alcanzar el desarrollo mediante el financiamiento de la inversión pública.

Con el propósito de alcanzar un desarrollo equilibrado, el Estado ha emprendido en ardua labor a fin de proveer de los servicios básicos que se requieren para asegurar una vida digna a la población en todo el territorio nacional. En esta línea, el financiamiento de programas y proyectos con recursos del Banco denota la voluntad de un gobierno que cree firmemente que el Estado debe impulsar el desarrollo y no ser un simple espectador pasivo. Es decir, la inversión pública –cuyas expresiones concretas pueden verse a lo largo y ancho de la República– no tiene otro resultado que el de mejorar las condiciones económicas del país e incrementar el bienestar de los ciudadanos.

En particular, el ejercicio de 2009 ha representado para el Banco del Estado un año de grandes retos en su gestión, orientada a intensificar la frontera de financiamiento con un mayor número de proyectos. Durante 2009 se otorgaron créditos por US\$ 346.7 millones. Al término de ese año, los recursos colocados en Municipios y Consejos Provinciales a nivel nacional fueron de US\$ 444 millones, superando los US\$ 391

millones desembolsados en 2008. Ambas, cifras récord en los 30 años de vida institucional.

Las operaciones llevaron a la cartera de crédito a US\$ 739,71 millones, lo que representa un incremento de 64,4% respecto del año previo, evidenciando una expansión del financiamiento de sectores prioritarios para mejorar la calidad de vida de la población, en concordancia con los objetivos del Plan del Buen Vivir y en cumplimiento de la planificación estratégica de nuestra institución. Es importante reconocer en este punto que con las definiciones de política pública y el impulso que ha dado el Gobierno Nacional al Banco del Estado, hemos podido alcanzar niveles de actividad absolutamente inéditos, en beneficio de toda la población ecuatoriana.

En los últimos tres años la participación que el Banco del Estado ha tenido en el financiamiento a los Gobiernos Autónomos Descentralizados ha experimentado un incremento considerable, pasando del 38% al cierre de 2007 al 69% a fines de 2009, es decir un incremento de 31 puntos porcentuales a lo largo del periodo.

En lo que concierne a los Municipios, la participación del Banco del Estado ha crecido de un 32,5% al cierre de 2007 a un 40,9% a finales de 2008 y a un 57,4% a la culminación de 2009.

En el caso de los Gobiernos Provinciales, la participación del Banco pasa de un 65,5% al cierre de 2007 a un 89,8% a fines de 2008 y a un 94,7% al culminar 2009.

La calidad de los procesos del Banco le ha permitido adjudicarse la certificación de la norma ISO 9001:2008. En cuanto a la sostenibilidad y gestión del riesgo institucional, es pertinente mencionar que el Banco ha obtenido un incremento en su calificación de riesgo, fijada en "AA-" por dos reconocidas calificadoras. Es una calificación histórica y la más alta dentro de la banca pública, lo que demuestra que el sector público sí puede alcanzar crecimiento con calidad y eficiencia.

Con acierto, nos hemos constituido en una de las fuentes de financiamiento más importantes de inversión pública subnacional.

2. El contexto en el que se desarrolló la EBM

Tras la severa crisis financiera iniciada en el segundo semestre de 2008, el año 2009 se desarrolló en un escenario de recesión mundial. Éste fue momento propicio para que los gobiernos de la región impulsaran a través de la banca pública medidas tendientes a recuperar sus niveles de crecimiento en el largo plazo. En esta línea, el Banco del Estado cumplió un papel preponderante como instrumento de política pública impulsada por el Gobierno Nacional, en el financiamiento de la inversión pública a través de programas orientados a generar empleo, reducir las inequidades territoriales y reactivar la actividad económica, incorporando el diseño de estructuras financieras innovadoras capaces de soportar las inversiones requeridas en el largo plazo.

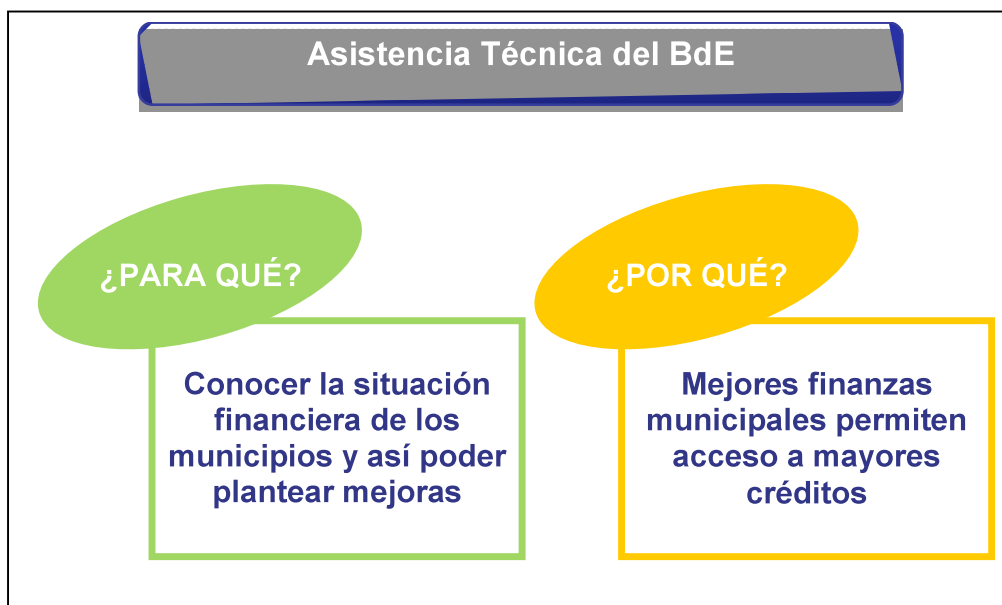
En el contexto interno, el país vivía importantes cambios políticos en 2009. Tras la aprobación de la nueva Constitución de 2008, se realizaron elecciones generales que implicaron cambios de autoridades a nivel nacional y local. Los 221 Municipios del país fueron a elecciones seccionales y el 25% de los alcaldes fueron reelectos. El Banco del Estado identificó entonces un potencial para fortalecer su rol como prestador de asistencia técnica a nuevas autoridades electas que necesitaban una visión objetiva externa sobre el estado en que se encontraban las instituciones que se prestaban a dirigir.

El Banco del Estado desarrolló entonces la metodología de Asistencia Técnica denominada Evaluaciones Básicas Municipales, que permite visualizar el estado en el que se encuentra una institución en un momento dado y priorizar sectores que requieren intervención urgente. El Banco lideró así su servicio de Asistencia Técnica en las municipalidades del país, en trabajo coordinado con sus Sucursales Regionales y con el apoyo de las universidades en el levantamiento de información.

3. Objetivos

Asistencia Técnica es un servicio no financiero brindado por el Banco del Estado, cuyo objetivo es impulsar el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Durante el año 2009 los esfuerzos se concentraron en el diseño e implementación de una metodología para levantamiento de información de línea base sobre la gestión en 217 de las 221 Municipalidades del país.

El objetivo principal de esta metodología es obtener información sobre la gestión municipal en los ámbitos financiero, administrativo, social y prestación de servicios públicos. El objetivo específico de la aplicación de la metodología es identificar las áreas en las que el Municipio puede mejorar y en las que el Banco del Estado puede brindar sus servicios de crédito y Asistencia Técnica.



4. Alineación de la EBM con el mandato social y objetivos del Banco

La acción de Asistencia Técnica y específicamente el desarrollo de la metodología Evaluación Básica Municipal, se encuentran en concordancia con el Plan Nacional del Buen Vivir y con los objetivos estratégicos del Banco del Estado. Con la identificación de las áreas críticas de cada municipalidad, el país cuenta por primera vez con información relevante para la toma de decisiones y la priorización de proyectos de impulso al desarrollo local, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población.

Con las EBM se compila y analiza información relevante para la priorización de políticas de desarrollo local; se identifican áreas en donde los municipios pueden mejorar; y se contribuye a generar una mayor capacidad de gestión institucional, una eficiente gestión de los servicios y facilitar la organización y aceptación responsable de los proyectos por parte de la ciudadanía.

Adicionalmente el Banco obtiene información para el financiamiento de proyectos tendientes a universalizar el acceso a servicios básicos, tanto en áreas urbanas como rurales, y en infraestructura pública para la generación de territorios competitivos.

VISIÓN DEL BANCO

Consolidarse como el Banco de Desarrollo referente de excelencia en el financiamiento de inversión pública.

MISIÓN DEL BANCO

Impulsar, acorde a las políticas de Estado, el desarrollo sostenible con equidad social y regional, promoviendo la competitividad territorial, mediante la oferta de soluciones financieras y servicios de asistencia técnica, para mejorar la calidad de vida de la población.



5. Una propuesta innovadora

El proyecto es innovador en el contexto interno porque nunca antes el país había podido contar con información sistematizada de gestión de tal número de municipalidades. Además las EBM analizan integralmente las entidades locales, lo cual permite tener un acercamiento en un momento dado de la situación en la que se encuentran los municipios.

La herramienta no solo hace un aporte técnico importante, sino que presenta los resultados de manera sencilla, pues está diseñado para el uso de gestores locales que requieren interpretar y analizar rápidamente la información técnica. Este es un elemento innovador para el propio Banco, que se ha caracterizado por el manejo de información dura que no siempre ha sido procesada para facilitar el uso de tomadores de decisiones políticas.

6. Cómo surgió, en qué consiste, características y operatividad de la EBM

Durante el año 2009 el Banco del Estado, a través de la Gerencia de Asistencia Técnica, emprendió la tarea de levantar una línea base sobre la gestión municipal en todo el país.

Para alcanzar este objetivo fue necesario implementar una metodología que permitiera obtener información relevante para la toma de decisiones y además conocer el estado de la situación de las municipalidades y los servicios que prestan a la ciudadanía.

Fue así como la Gerencia de Asistencia Técnica desarrolló una metodología denominada Evaluación Básica Municipal (EBM), basada en una experiencia iniciada como un pilotaje con la Cooperación Técnica Alemana.

La Evaluación Básica Municipal no se realizó aisladamente sino que se ha constituido en el inicio de un proceso integral de Fortalecimiento Institucional que contempla los siguientes pasos:



La herramienta permite obtener una información de línea base, para mediante un diagnóstico institucional y de servicios, determinar los problemas que se presentan en las áreas financiera, administrativa, operativa y social; lo que permite al Banco del Estado conjuntamente con las municipalidades priorizar los esfuerzos para fortalecer aquellos factores que tienen mayor peso en la gestión institucional.

En este contexto la EBM que se presenta constituye un aporte para las municipalidades para mejorar su gestión, así como también una fuente de información

para entidades públicas y privadas que realizan programas y proyectos destinados a estas localidades. Para el Banco es sin duda un mecanismo muy útil de identificar posibles sectores de intervención a través de sus programas de financiamiento.

Los resultados de las EBM fueron entregados a los Alcaldes del país y técnicos municipales durante talleres de trabajo en donde se les transfirió el conocimiento sobre el uso de la herramienta. La información fue presentada en un momento político muy importante pues el 75% de los alcaldes eran nuevos en sus cargos y encontraron en las EBM un insumo para conocer la realidad de la entidad que estaban por dirigir.

6.1 El producto

A través de las EBM se analizan cuatro componentes de la gestión Municipal y para cada uno de ellos se establecen factores e indicadores que miden el desempeño municipal. Los componentes analizados son: gestión financiera, gestión operativa (servicios públicos), gestión administrativa y gestión social (participación ciudadana). Las áreas administrativa y financiera son relevantes para el funcionamiento al interior de la entidad, mientras que las áreas de gestión social y gestión operativa, son relevantes para el ejercicio “hacia fuera”, o externo de la entidad.

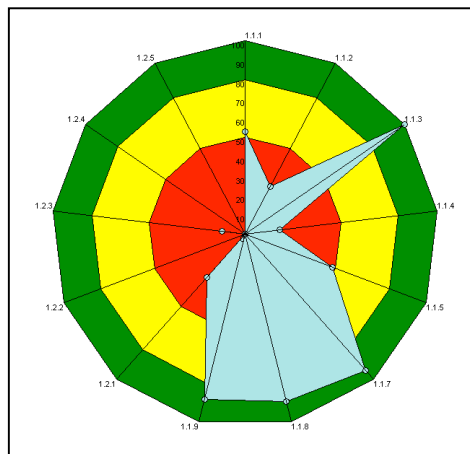
Analizar estas cuatro áreas es determinante para el desempeño institucional, pues su inadecuado manejo refleja una deficiente provisión de servicios a la ciudadanía.

La metodología establece ponderaciones para cada uno de los cuatro componentes de gestión; así para la gestión financiera se ha asignado un peso relativo del 50%, para gestión operativa un peso del 30%, y la gestión administrativa y social tienen un peso del 10% cada una.

La EBM considera un sistema de valoración del desempeño municipal, para lo cual establece tres parámetros que establecen una calificación de “Alto”, “Medio” y “Bajo” a cada indicador. Para cada parámetro de calificación se asigna uno de los tres colores del semáforo que representan los niveles de logro que pueden alcanzar las municipalidades.

La información se muestra gráficamente en un radar que permite visualizar rápidamente el estado en el que se encuentra el área analizada.

El gráfico muestra la representación de los 13 indicadores financieros de un Municipio. Los indicadores que se encuentran en el área verde son aquellos que tienen más desarrollo, mientras los que se encuentran en el área roja, están por debajo del promedio.



El radar es un importante mecanismo visual que permite al tomar de decisiones enfocarse en las áreas consideradas críticas (rojas) para diseñar políticas que permitan mejorar la situación analizada.

Las EBM incluyen además matrices de caracterización con una descripción de la situación actual, las causas y las recomendaciones que permitirán solucionar los problemas identificados.

7. Características y rol de los socios estratégicos en el desarrollo y operación de las EBM

En el desarrollo e implementación de la Evaluación Básica Municipal participaron varios actores:

- Cooperación Técnica Alemana (GTZ): el aporte de este organismo internacional consistió en proponer al Banco del Estado la base conceptual, que luego fue adaptada a los lineamientos de la Gerencia de Asistencia Técnica. La GTZ realizó la transferencia del conocimiento de esta metodología a funcionarios del Banco y acompañó durante la implementación de un proyecto piloto en tres municipios del país.
- Universidades: éstas cumplieron dos roles diferentes en dos momentos distintos de este proceso. Al inicio durante el pilotaje, el rol de las universidades fue de acompañamiento, a través de pasantes que ayudaron a los técnicos municipales a autoevaluarse. En un segundo momento, cuando el Banco del Estado adaptó la metodología a sus necesidades, las universidades fueron contratadas para realizar el levantamiento de información en los municipios.

- Municipios: éstos han demandado al Banco del Estado conocimientos, experiencias e instrumentos de fortalecimiento institucional para optimizar su gestión. A partir de sus requerimientos el Banco desarrolló los indicadores que forman parte de las Evaluaciones Básicas Municipales.
- Banco del Estado: asumió la metodología mediante un proceso de transferencia realizado por la GTZ y se convirtió en replicador a nivel nacional. Sin el liderazgo ni la credibilidad de la que goza el Banco a nivel de gobiernos subnacionales, hubiera sido muy difícil conseguir la información.

Además el rol del Banco fue de entrenar a funcionarios de universidades de la región que contrató para el proceso de obtención de información en las municipalidades.

8. Beneficiarios directos e indirectos: tamaño del segmento objetivo

Contar con información organizada sobre la gestión municipal beneficia principalmente a los administradores municipales, pues les permite identificar áreas críticas, priorizar intervenciones y seguir las recomendaciones para mejorar la eficiencia.

La información también es relevante para el Banco del Estado, así como para otros organismos del sector público que diseñan o implementan políticas de desarrollo territorial. Para el Banco, por ejemplo, el diagnóstico de la situación integral de 217 de las 221 municipalidades del país ha servido para priorizar la intervención con asistencia técnica y con financiamiento de proyectos. De igual manera, el análisis transversal de la información es materia prima para el diseño de nuevos programas de financiamiento del Banco.

La publicación de la información sistematizada en una página web es un referente importante para la sociedad civil, pues pueden ejercer espacios de veeduría y control social. De su lado, para las autoridades municipales, transparentar su situación financiera, administrativa, de servicios públicos y de participación ciudadana, representa un importante esfuerzo por mostrarse dispuesto a rendir cuentas a sus mandantes.

9. Resultados, impacto y beneficios esperados

Las EBM han generado impactos dentro del Banco del Estado tanto en sus servicios financieros como en los no financieros (asistencia técnica).

Uno de los mayores impactos en el área de financiamiento se produjo una vez analizados los resultados de los servicios municipales a nivel nacional. A través de los resultados arrojados por las Evaluaciones Básicas Municipales, se identificó que en promedio el 70% de los servicios prestados a nivel de mercados, camales, terminales terrestres y cementerios es regular o malo, lo que casi siempre representa una carga económica para las finanzas municipales. A partir de esta información el Banco decidió abrir una línea de financiamiento específica para equipamiento urbano, ejecución de obras y equipamiento de camales, terminales terrestres, cementerios y estacionamientos públicos, de acuerdo con las necesidades específicas de cada cantón e incorporando la estructuración de un plan de negocio que garantice la sostenibilidad financiera de los proyectos sin afectar las finanzas municipales. El monto del programa, a ser desarrollado en dos años, asciende a 50 millones de dólares.

Para servicios no financieros brindados por el Banco, como asistencia técnica o capacitación, los resultados de las EBM también fueron relevantes. Primero se implementó un proceso de transferencia de conocimiento técnico para lo cual se organizaron talleres en 5 ciudades, a los que asistieron cerca de 180 Alcaldes y más de 550 funcionarios municipales de todo el país, que fueron capacitados en el uso de las EBM.

Adicionalmente se realizaron capacitaciones en las siguientes temáticas:

- Taller de “Finanzas Públicas y Relaciones Intergubernamentales” con la participación de 278 funcionarios municipales.
- Taller de “Contratación Pública”, atendido por 67 funcionarios de 15 Municipios.
- Taller de “Determinación de Tarifas, Contribución Especial de Mejoras y Elaboración de Ordenanzas”, al que asistieron 67 funcionarios de 23 municipios.
- Taller de “Lineamientos para Formulación y Evaluación de Proyectos”, al que asistieron 34 funcionarios municipales.
- En coordinación con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y el Ministerio del Ambiente, se realizó la capacitación en “Gestión Ambiental” a 16 funcionarios del Banco del Estado.

La información sistematizada de los 217 municipios del país está siendo presentada en esta página web que está a disposición de la ciudadanía en general, como una forma de promover el conocimiento, la transparencia, rendición de cuentas y el control social.

11. Conclusiones

En nuestro país, bajo un entorno particularmente complejo, el Banco del Estado logró intensificar su labor con el objeto de suplir, en parte, la desaceleración de la inversión durante 2009. Los resultados de nuestro trabajo fueron favorables. Logramos constituirnos en un banco más fuerte, sólido, confiable y eficiente.

Ampliamos nuestra cobertura a través de la prestación de servicios no financieros como asistencia técnica y capacitación. Somos la única institución financiera pública que brinda servicios no financieros a Gobiernos Autónomos Descentralizados y pese a esta ventaja natural, el Banco no se detiene en su esfuerzo por ofrecer servicios innovadores a sus clientes.

El conocimiento a profundidad de la realidad local, lo cual ha sido posible a través la implementación de herramientas como las EBM, significó para el Banco del Estado potencializar aún más las ventajas competitivas que ha desarrollado y que le han permitido posicionarse como una institución confiable entre las entidades subnacionales de desarrollo.

12. Recomendaciones y sugerencias si es factible de replicarla en otras instituciones

En nuestro propósito de llegar a territorios alejados, tradicionalmente excluidos de la inversión pública, para la administración del Banco todos los Gobiernos Autónomos Descentralizados son importantes. Nuestro compromiso institucional es mejorar, con transparencia y eficiencia, la calidad de vida de la gente. De allí que desarrollamos herramientas de fácil aplicación y con potencial de ser replicadas en otras localidades, para alcanzar mayor impacto en nuestra intervención.

La EBM es una metodología de evaluación que puede ser adaptada a la realidad local, considerando para esto nuevos indicadores que sean relevantes para los tomadores de decisiones locales. Los organismos de desarrollo a nivel nacional también pueden

utilizar la EBM y adaptarla para medir aquello que consideren más conveniente para el diseño de sus políticas y programas públicos.

Con este tipo de metodologías se generará un impacto favorable en la inversión pública y el empleo, demandando el emprendimiento de nuevos programas y productos, el robustecimiento financiero del Banco, el fortalecimiento de nuestros clientes, la búsqueda de fuentes de financiamiento alternativas y el diseño de nuevos productos financieros y no financieros que permitan superar los aspectos más críticos identificados con las EBM.

El esfuerzo del Banco ha valido la pena y el reto ahora es compartir el conocimiento y la información con otras entidades para que cada vez sea más fácil identificar los aspectos donde es posible mejorar para seguir contribuyendo a la consecución del Buen Vivir.