

El financiamiento de la banca pública en los Planes de Desarrollo de la Nación en el período 2000-2012

The Financing of Public Banks in the Development Plans of the Nation, 2000-2012

*Marianela Acuña Ortigoza**

Resumen

En esta investigación se exponen los elementos de política pública que direccionan la agenda desarrollada por el Estado venezolano durante el período 2000-2012 para transformar el sistema financiero nacional de acuerdo a los objetivos indicados en los Planes de Desarrollo Nacional, sustentándose en autores como Álvarez (2009), Girón *et al.* (2010), Meszaros (2009), Ocando y Pirela (2008) y documentos institucionales de SUDEBAN, Ministerio de Planificación y Desarrollo y Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. Mediante una investigación documental con diseño bibliográfico, se aborda el análisis político y epistémico de la investigación, considerando el método hermenéutico, que permitió reflexionar sobre los mecanismos de financiamiento instrumentados por el Estado venezolano durante el período 2000-2012. Los resultados de la investigación señalan la necesidad de comprender la axiología que determina la toma de decisiones públicas para analizar y explicar las dinámicas económicas. Durante el período analizado se observan cambios significativos en el sistema financiero venezolano asociados al cumplimiento de los objetivos enunciados en

Recibido: Diciembre 2013 • Aceptado: Febrero 2014

* Economista. Egresada de la Universidad del Zulia (1984). Magíster en Gerencia de Empresas. LUZ (1993). Docente e investigadora de la Universidad del Zulia, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FCES), Escuela de Economía, en las áreas de Economía venezolana, Economía y Política Fiscal, Mercados Financieros, Economía Empresarial y Estrategias Gerenciales (1998/2010). Investigadora adscrita al Centro de Estudios de la Empresa. Coordinadora de Relaciones Interinstitucionales de FCES. Miembro del comité editorial de "Información y Cooperación. Cuaderno Institucional" de la Dirección de Relaciones Interinstitucionales de LUZ. Maracaibo, Venezuela. Correo electrónico: macunas7@gmail.com

los Planes de Desarrollo Nacional 2001-2007 y 2007-2013, entre ellos: el aumento de la participación de la banca pública asociándose la función de banca de desarrollo como la función fundamental de los bancos públicos, la orientación del crédito de acuerdo a los propósitos estratégicos de desarrollo, modificación y/o creación del marco jurídico e institucional, aumento en los niveles de bancarización, creación de instituciones de atención a sectores excluidos: Banco de Desarrollo de la Mujer y el Banco del Pueblo, transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), y adquisición por parte del Estado venezolano del Banco de Venezuela, lo que permitió incrementar la participación de la banca pública en el financiamiento de la actividad económica y social del país.

Palabras clave: Política pública, sistema financiero, desarrollo, plan de desarrollo económico y social de la nación, banca pública.

Abstract

This research sets forth elements of the public policy that directed the agenda developed by the Venezuelan government, during the period 2000-2012, to transform the national financial system in accord with objectives outlined in the National Development Plans. The research was supported by the work of authors such as Alvarez (2009), Girón et al. (2010), Meszaros (2009), Ocando and Pirela (2008) and institutional documents from SUDEBAN, the Ministry of Planning and Development and the National Assembly of the Bolivarian Republic of Venezuela. Using documentary research with a bibliographic design, the political and epistemic analyses of the research are addressed, considering the hermeneutic method, which permitted a reflection on the financing mechanisms implemented by the Venezuelan government from 2000 to 2012. Research results point to the need to understand the axiology that determines public decision-making so as to analyze and explain the economic dynamics. During the analyzed period, significant changes were observed in the Venezuelan financial system, associated with fulfillment of the objectives enunciated in National Developments Plans for the 2001-2007 and 2007-2012 periods, including: the increase in public banking participation associating the function of development banking as the essential role of public banks, credit orientation according to strategic development purposes, modification and/or creation of the legal and institutional framework, an increase in banking levels, the creation of institutions to attend excluded sectors, such as the Women's Development Bank and the People's Bank, transforming the Investment Fund of Venezuela into the Economic and Social Development Bank of Venezuela (BANDES, its acronym in Spanish), and acquisition of the Bank of Venezuela by the Venezuelan government, which permitted increasing the public banking share in the financing of economic and social activity in the country.

Keywords: Public policy, financial system, development, economic and social development plan of the nation, public banking.

Introducción

Esta investigación tiene como objetivo el estudio de la política financiera pública venezolana en el período 2000-2012, considerando la importancia del financiamiento para la promoción del desarrollo. Hace parte del proyecto de investigación registrado intitulado “Transformaciones de la banca pública venezolana durante el período 2000-2012”, y pretende dar cuenta de los elementos fundamentales de política pública que direccionan la agenda desarrollada por el Estado venezolano en el período 2000-2012 para transformar el sistema financiero nacional con la finalidad de alcanzar los objetivos indicados en los Planes de Desarrollo Nacional.

En el lapso que se estudia, es observable la construcción de un esquema de financiamiento al desarrollo con base en la banca pública, instrumentado a través del aumento de la participación directa de entidades propiedad del Estado venezolano en el sistema financiero que reconoce en la capacidad financiera del Estado un medio para estimular el crédito, dinamizar la actividad económica y contribuir al desarrollo.

El análisis del sistema financiero venezolano en el período 2000-2012, se realiza sobre la base de consideraciones que permitan una mirada de las transformaciones institucionales desde una perspectiva integral que observe las prácticas económico-financieras determinadas por la racionalidad del mercado, en el marco de un período en el que se propone la transición de una sociedad capitalista hacia el socialismo, considerando el fundamento político de la suprema felicidad social como eje de la humanización de la actividad económica. Ello se fundamenta en la coincidencia temporal durante el lapso estudiado de dos Planes de Desarrollo Nacional, a saber: el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Primer Plan Socialista.

Los resultados de la investigación tienen como propósito contribuir al debate sobre la participación del sector público como agente económico directo (propietario) y el rol de la banca pública en el financiamiento de la actividad productiva con fines de estímulo al desarrollo, estableciendo una posición crítica que permite descubrir opciones alternativas orientadas por el propósito de armonizar la práctica económica con el bienestar del ser humano, en la que el Estado interviene para rescatar la potencialidad de fomento al desarrollo con fines distributivos de equidad y justicia social.

Metódica

La metódica de investigación aplicada al análisis del sistema financiero venezolano en el período 2000-2012 fue documental con diseño bibliográfico, se abordó el análisis político y epistémico de la investigación, considerando el método hermenéutico, lo que permitió construir la reflexión teórica sobre los mecanismos de financiamiento instrumentados por el Estado venezolano durante el período con base en los aportes teóricos de autores como Álvarez (2009), Girón *et*

al. (2010), Meszaros (2009), Ocando *et al.* (2008) y documentos institucionales de SUDEBAN, Ministerio de Planificación y Desarrollo y Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela.

Financiar para estimular el desarrollo

Las instituciones financieras como responsables de la intermediación¹, son agentes promotores del desarrollo de la economía. En este sentido, es estratégico para el desarrollo del país el que se asegure la orientación de los recursos financieros hacia el financiamiento del sector productivo y la inclusión progresiva y creciente de la población tradicionalmente excluida a los servicios del sistema financiero. Durante el período 2000-2012, los lineamientos de política pública venezolana se dirigen a ordenar, supervisar y controlar el sistema financiero nacional con miras a proporcionar fuentes de financiamiento acordes con las necesidades del sector productivo interno y de la población en general².

La redefinición de la política financiera acoge la visión de un modelo económico que persigue reducir las inequidades, fomentar el crecimiento y conjugar la acción de la actividad privada con la intervención pública, visión que a partir de los cambios políticos que se producen en Latinoamérica al iniciarse la primera década del siglo XXI, permite un reposicionamiento de lo público y del interés colectivo en la gestión pública. El acceso al financiamiento por parte de los grupos de menores ingresos tiene efectos importantes en el bienestar y la reducción de la pobreza y ha sido visto como un excelente medio para incrementar la productividad y, con ello, la equidad, al tiempo que se estimula el crecimiento.

Durante el período estudiado, las transformaciones institucionales del sistema financiero venezolano reflejan cambios estructurales tanto en el régimen legal regulatorio del sistema, como en la creación o redefinición de instituciones y subsectores financieros³. Los programas básicos de la política financiera, están dirigi-

- 1 Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley de Instituciones del Sector Bancario*. Gaceta Oficial No. 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010. Venezuela. "Artículo 5. Intermediación financiera: se entiende por intermediación financiera a la actividad que realizan las instituciones bancarias y que consiste en la captación de fondos bajo cualquier modalidad y su colocación en créditos o en inversiones en títulos valores emitidos o avalados por la Nación o empresas del Estado, mediante la realización de las operaciones permitidas por las Leyes de la República".
- 2 Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001). **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007**. Venezuela. p.37. "Se reorganizará el sistema financiero público como factor complementario de la necesaria reactivación de la intermediación bancaria hacia el sector productivo nacional. A tal evento se ha previsto respaldar el financiamiento de los sectores productivos para garantizar el crecimiento económico del país".
- 3 Superintendencia de bancos y otras instituciones financieras SUDEBAN (2009). "Memoria Anual 2009". "La Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario, con-

dos a la democratización del capital y a la organización de un sistema de microfinanzas, orientado a facilitar el acceso a los recursos financieros y la asistencia técnica a los beneficiarios de la economía social, así se señala en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 cuando establece “se fortalecerá una economía social que estimule la democratización del capital y la legitimación del mercado, mediante formas organizativas alternas y autogestionables basadas en la diversificación social de la producción apoyada en un sistema de microfinanzas”. Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001, p. 26).

El financiamiento público en los Planes de Desarrollo Nacional

Se analizó el comportamiento del sistema financiero venezolano, con el propósito de identificar la política pública, los cambios institucionales, y los resultados derivados del funcionamiento del sector en relación a los objetivos de la política económica, considerando el uso de la capacidad de apalancamiento del sistema financiero como elemento dinamizador del desarrollo económico.

Siguiendo la definición de Meszaros (2009: 83) de “la hibridación del capital”, conceptualizada como una forma de participación del Estado cada vez mayor en el proceso de reproducción socioeconómica del capitalismo, se consideró pertinente establecer un análisis comparativo entre esta forma de concebir la intervención pública y la desarrollada en Venezuela fundamentada en los objetivos del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y el Plan Nacional Simón Bolívar (Primer Plan Socialista) 2007-2013. Fueron estudiadas las dinámicas del fenómeno financiero venezolano considerando el contexto sociopolítico nacional, los lineamientos de política pública en materia de desarrollo, las características del fenómeno financiero en el sistema capitalista, las condiciones de inserción del sistema financiero venezolano en el contexto financiero global, y las tendencias globales que explican la relación entre los sistemas financieros y el desarrollo (Girón *et al.* 2010).

Se observa que finalizando el siglo XX se producen en Venezuela cambios institucionales fundados en el diagnóstico de restricciones estructurales al desarrollo entre las que se cuenta las limitaciones de financiamiento a la actividad productiva, y se identifican debilidades en el sector financiero nacional referidas a su tamaño, composición, cobertura, contribución estratégica a los objetivos de crecimiento, democratización del capital e incorporación de actores no tradicionales al sistema financiero.

secuente con la necesidad de contribuir con los fines superiores del Estado, se planteó el desarrollo de un objetivo estratégico que propicie, a través del ejercicio de la supervisión bancaria, que el Sistema Bancario Nacional encamine sus esfuerzos hacia el otorgamiento de créditos a los sectores productivos de la economía. A su vez, con este objetivo se pretende establecer mecanismos de cooperación con los organismos vinculados a los sectores estratégicos, a fin de desarrollar políticas que propicien la generación de incentivos hacia el desarrollo de la economía nacional de manera integral”.

Al inicio del siglo XXI, se redefinió el concepto de desarrollo, redimensionándolo en varios momentos del período escogido como lapso de análisis (2000-2012), transitando desde una definición del desarrollo enmarcada en una economía de mercado de carácter mixto hacia una economía socialista. El nuevo contrato social derivado de la aprobación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y de los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y 2007-2013 respectivamente, suponen la transformación política, institucional y administrativa del Estado, por lo que es característico del período que se inicia con el cambio constitucional, la desaparición, adecuación o nacimiento de instituciones y mecanismos de intervención pública que permitan construir la sociedad deseada.

En ocasión de elaborarse el primer Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación del siglo XXI para el período 2001-2007 (Ministerio de Planificación y Desarrollo, 2008), se establece la necesidad de reestructurar el sistema financiero con fines de promover la diversificación productiva y el crecimiento económico, facilitar el acceso al financiamiento suficiente y oportuno a los diversos actores de la vida nacional, incrementar la bancarización y contribuir a la reducción de la pobreza y a la equidad social. A la consecución de estos objetivos deberá contribuir el fortalecimiento del sector financiero público, considerado como estratégico para la democratización del financiamiento. Antes de finalizar la primera década de este siglo, un segundo Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (2007-2013) continuará con los propósitos de su inmediato anterior, adicionando el objetivo de la construcción del nuevo modelo productivo socialista, el cual tendrá en la financiación del sistema financiero público uno de sus anclajes más importantes.

Fortalecimiento del financiamiento público: un proceso en transición

De acuerdo al análisis realizado sobre las transformaciones del sistema financiero venezolano en el período 2000-2012, se identifican dos etapas perfectamente diferenciadas en cuanto a la direccionalidad de la política pública. Una etapa inicial, delimitada entre los años 1999-2007, cuyo sustrato político se expresa en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela aprobada en 1999, y en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (Ministerio de Planificación y Desarrollo (2001, 7-8) sobre el que el Presidente de la República, Hugo Chávez Frías señala:

Este es el primer Plan de la era bolivariana. En él se consolidan las bases principistas y políticas para la interacción dinámica del crecimiento económico sostenido, las efectivas oportunidades y equidades sociales, la dinámica territorial y ambiental sustentables, la ampliación de las oportunidades ciudadanas y la diversificación multipolar de las relaciones internacionales. Para superar la *crisis estructural* tenemos que lograr un profundo *cambio estructu-*

El financiamiento de la banca pública en los Planes de Desarrollo de la Nación en el período 2000-2012

ral, y estas líneas generales dirigen la construcción de la nueva república. Aun cuando la norma constitucional limita la propuesta del Plan a una formulación de un período de seis años, la visión de desarrollo contempla un mayor plazo. Esta visión de largo plazo busca establecer la dirección y la profundidad de los cambios requeridos y deseados en la adquisición y desarrollo del conocimiento y la información, el sistema que estructura la producción, las finanzas, el trabajo y el consumo, los procesos de justicia, legitimación y participación ciudadanas, y otros tantos que deben implantarse.

La segunda etapa se ubica entre los años 2007-2013, a partir de la que se enuncia la transición al socialismo como formación social. Los lineamientos de ese proceso de transición se hacen explícitos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013 (Proyecto Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista) que establece “en esta nueva fase de gobierno para profundizar los logros alcanzados por los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 se orienta Venezuela hacia la construcción del Socialismo del Siglo XXI”. Ministerio de Planificación y Desarrollo. (2001,7-8). Es preciso acotar que el período referido se caracteriza por la continuidad en el gobierno -por período consecutivo- de la misma tendencia política⁴. Esta continuidad política viabiliza la conexión entre los dos planes de desarrollo señalados, observándose que en el Plan de la Nación 2007-2013 en el que aparece por primera vez como propuesta institucional la transición al socialismo, se expresa el propósito de tener como punto de partida los logros y avances alcanzados en la primera etapa (2001-2007).

El recorrido por las dos etapas mencionadas muestra una ruptura conceptual en el modelo de organización de la sociedad, y en particular del modelo económico. Cuando se inicia la era bolivariana se avizoran constructos propios de una sociedad capitalista, de carácter mixto con participación conjunta de la iniciativa privada y pública. Los enunciados presentes en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en sus artículos 112 y 299 respectivamente, relativos a los derechos económicos, el sistema socioeconómico y la función del Estado en la economía señalan:

Artículo 112. Todas las personas pueden dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones

4 La propuesta bolivariana liderada por el Presidente Hugo Chávez Frías, es electa por primera vez en el año 1998, sometida a validación en el año 2000, después de la aprobación de la constitución de 1999, ratificada en referéndum presidencial en 2004 y reelecta en el año 2006, para un segundo período presidencial comprendido entre los años 2007-2013.

que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social. El Estado promoverá la iniciativa privada, garantizando la creación y justa distribución de la riqueza, así como la producción de bienes y servicios que satisfagan las necesidades de la población, la libertad de trabajo, empresa, comercio, industria, sin perjuicio de su facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2000, 29).

Artículo 299. El régimen socioeconómico de la República Bolivariana de Venezuela se fundamenta en los principios de justicia social, democracia, eficiencia, libre competencia, protección del ambiente, productividad y solidaridad, a los fines de asegurar el desarrollo humano integral y una existencia digna y provechosa para la colectividad. El Estado conjuntamente con la iniciativa privada promoverá el desarrollo armónico de la economía nacional con el fin de generar fuentes de trabajo, alto valor agregado nacional, elevar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía económica del país, garantizando la seguridad jurídica, solidez, dinamismo, sustentabilidad, permanencia y equidad del crecimiento de la economía, para lograr una justa distribución de la riqueza mediante una planificación estratégica democrática participativa y de consulta abierta. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2000, 85).

Lo que se define como primera etapa –la dirigida por los lineamientos del Plan de Desarrollo Económico y Social de Nación 2001-2007– permite el funcionamiento del sistema financiero venezolano en similares condiciones a las reflejadas por el sistema en las dos últimas décadas del siglo XX, a saber: con preeminencia del sector financiero privado sobre el sector financiero público, concentrado en pocas instituciones de gran tamaño, con crédito dirigido a las corporaciones, de corto plazo y fundamentalmente comercial.

Señalan Ocando y Pirela (2008) que en esta etapa la propuesta de introducir cambios sustanciales de política económica tiene su fundamento en un proyecto socio-político cuyo objetivo es el logro de un modelo de economía humanista, competitiva y autogestionaria. El componente humanista guarda relación con el mejoramiento del nivel de vida de la población el cual se expresara en un aumento del ingreso real de las familias. La esfera competitiva hace referencia a la capacidad de ganar participación tanto en el mercado internacional como en el mercado interno y a la diversificación de la economía. En lo relativo a lo autogestionario, se trata de modificar el esquema de propiedad vigente y de abrir espacios a nuevas formas de asociación para la producción.

El financiamiento de la banca pública en los Planes de Desarrollo de la Nación en el período 2000-2012

Durante el período referido y en consideración a la direccionalidad de la política pública, se inicia la construcción de la nueva institucionalidad del sector financiero con la aprobación o modificación de leyes, y la aparición de instituciones financieras de propósitos específicos para la atención de sectores hasta la fecha no incorporados al sector financiero.

En la segunda etapa –a partir del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Plan Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista– con la intensificación de la participación del Estado en la actividad económica, se fortalece al sector financiero público, apoyado en la consolidación del marco jurídico e institucional que permitió hacer coincidir el funcionamiento del sector financiero con los objetivos de la política pública, destacándose como líneas fundamentales de acción: contribuir con los objetivos de desarrollo del país, dirigir el financiamiento hacia la economía productiva, aumentar la participación del sector financiero público, democratizar el financiamiento y bancarizar a la población excluida del servicio financiero. Al efecto deben destacarse como lineamientos fundamentales de este segundo Plan Nacional, el propósito de expandir la Economía Social cambiando el modelo de apropiación y distribución de excedentes, basados en formas de propiedad social, que comprenden la propiedad autogestionaria, asociativa y comunitaria; permaneciendo formas de propiedad individual y pública⁵. Las estrategias en materia financiera de esta etapa serán:

- Delimitar del alcance del financiamiento del Estado.
- Establecer acuerdos con el sistema financiero privado.
- Mantener carteras sectoriales en la banca privada.
- Mejorar y ampliar el sistema de garantías.
- Aumentar las disponibilidades para financiamiento del sistema financiero público.
- Fortalecer la red pública de microfinanzas.
- Ampliar la red de microfinanzas de la Economía Social.
- Financiar en condiciones preferenciales la inversión y la producción.

5 Álvarez, Víctor (2009). **Venezuela: ¿Hacia dónde va el modelo productivo?**. Centro Internacional Miranda. Venezuela. p. 77. “Antes de lanzar el Primer Plan Socialista de la Nación, el Gobierno planteaba una visión del desarrollo endógeno como orientación del nuevo modelo productivo, pero sin proponerse la sustitución de la economía capitalista por un modelo socialista. Este planteamiento es muy reciente y se hace con más nitidez en la campaña para la elección presidencial del año 2006, se desarrolla en la propuesta de Reforma Constitucional del año 2007 y se plasma en el contenido del decreto de septiembre de 2007 a través del cual se transforma la Misión Vuelvan Caracas en la Misión Ché Guevara y también se plasma en el Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista de la Nación, con un claro mandato de transformar la economía capitalista en un nuevo modelo productivo socialista”.

- Mejorar la eficiencia del financiamiento estatal para la agricultura.
- Promover el ahorro interno con equidad.
- Estimular el mercado de valores para pequeños inversionistas.
- Mejorar el rendimiento financiero de ahorros y depósitos a plazos.
- Promover mayor acceso al crédito habitacional.

Sin embargo, cabe señalar que en materia económica las transformaciones enunciadas en los Planes de Desarrollo Nacional, deben ejecutarse en el marco de un proceso de transición que pretenda la construcción del modelo productivo socialista, pero que enfrenta la reproducción permanente de las relaciones de producción que articularon la economía venezolana durante todo el siglo XX; que son propias de una economía capitalista. Al respecto aclara Álvarez (2012:189-190):

Hasta ahora se distinguen dos fases de la Revolución Bolivariana: una de carácter popular presocialista que va de 1999 al 2007 y otra de carácter anticapitalista y claramente socialista que comienza en el año 2007, cuando se aprueba el Primer Plan Socialista de la Nación. En efecto, desde la aprobación de la Constitución de 1999, no se había planteado formalmente la transformación del capitalismo en un nuevo modelo productivo socialista. Por el contrario, la mayoría de los incentivos de la política económica se dirigieron a reactivar el aparato productivo existente con el fin de reducir las altas tasas de desempleo y aliviar los estragos de la pobreza, la miseria y la exclusión social. Hasta entonces, la política económica se basa en la transferencia de una parte importante de la renta petrolera al sector empresarial privado a través de los incentivos arancelarios, fiscales, financieros, monetarios, cambiarios, compras gubernamentales, suministro de materias primas, asistencia técnica, capacitación técnica de la fuerza de trabajo, etc. Estas ayudas públicas a la actividad productiva fueron aprovechadas fundamentalmente por empresas de naturaleza mercantil, portadoras y reproductoras de las relaciones capitalistas de producción.

A pesar de que finalizando la primera década del siglo XXI –a partir del año 2007– el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación pretende entre sus objetivos la construcción del nuevo modelo productivo socialista, sobreviven aún a la fecha las estructuras históricas del orden social fundacional de la república. Venezuela nace como república soberana en el siglo XIX fundada en principios liberales, los que consolida y afianza durante todo el siglo XX. En lo económico, se estructura como una economía de mercado que se articula al mercado internacional mediante la producción y exportación de materias primas, y en la que el sistema financiero se conforma para atender las demandas de financiamiento de la economía doméstica, siendo sus instituciones históricamente de propiedad privada.

La explotación del petróleo y la creación de una industria en torno a ello, posibilitan una creciente intervención del Estado en la economía, que igualmente

El financiamiento de la banca pública en los Planes de Desarrollo de la Nación en el período 2000-2012

obedeció a lineamientos liberales, con diversos grados de intervención pero garantizando la coexistencia de los dos sectores: público y privado. Son estas las características de la economía venezolana que abre el siglo XXI, y sobre la cual se inicia el proceso de transformación del sistema financiero.

De acuerdo a Girón *et al.* (2010) el paradigma global dominante en materia financiera para la década 2000-2010 es el de la desregulación y reducción de la presencia del Estado en el sistema financiero. Una de las rupturas significativas que se observan en Venezuela durante el período, es fortalecer el sector financiero público como objetivo para promover el desarrollo. Leyes e instituciones son reformadas o creadas para cumplir el objetivo, lográndose el fortalecimiento de la banca pública que se inscribe en una concepción de desarrollo que pretende superar la rentabilidad económica como fin único, y considera al financiamiento como proceso de educación, inversión, acumulación y reproducción de la vida en la sociedad venezolana.

Resultados

Al terminar la primera década del siglo XXI, pueden observarse transformaciones del sistema financiero venezolano derivadas de la intencionalidad de la política pública, la más importante relativa al aumento de la participación de la banca pública (BCV. Informe Económico, 2000 y 2012) (Cuadro 1). Los cambios en la estructura y funcionamiento del sistema financiero venezolano inciden con mayor fuerza en el sector bancario, en virtud de ser el sector del sistema financiero que financia la actividad económica. La viabilidad de las transformaciones realizadas se garantizó a través de la modificación y/o creación del marco jurídico e institucional necesario para su ejecución (Cuadro 2).

Cuadro 1
Banca Pública y Privada. Participación Sector Bancario
(2000-2012)

Año	Número de instituciones / Participación porcentual				
	Privadas		Públicas		Total
2000	77	95%	4	5%	81
2012	25	71%	10	29%	35

Fuente: BCV. Informe Económico. Años 2000 y 2012.

La política pública en materia financiera durante el período en consideración tiene dos orientaciones bien diferenciadas: la primera (2001-2007) de carácter mixto (público-privado), con propósitos de reestructuración del sistema y fortalecimiento de los mecanismos de financiamiento públicos. La segunda (2007-2013) con fuerte intervención del Estado en la economía, progresiva participación del financiamiento público, fortalecimiento de la regulación financiera y creciente orientación del crédito hacia los propósitos de la política pública. Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2008).

Cuadro 2
Modificaciones del marco jurídico del sistema financiero
venezolano (2000-2012)

Ley	Fecha	Objetivo
Ley Orgánica del Sistema Financiero Nacional	2010	Regular, supervisar, controlar y coordinar el Sistema Financiero Nacional, a fin de garantizar el uso e inversión de sus recursos hacia el interés público y el desarrollo económico y social. Deroga la Ley Marco que regula el Sistema Financiero Público del Estado Venezolano de 1999.
Ley de Instituciones del Sector Bancario	2010	Establecer el marco legal para la constitución, funcionamiento, supervisión, inspección, control, regulación, vigilancia y sanción de las instituciones que operan en el sector bancario venezolano, sean éstas públicas o privadas. Sustituye la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras.
Reforma de Ley del Banco Central de Venezuela	2010	Ampliar la capacidad reguladora del instituto emisor sobre el sistema de pagos, fortalecer las competencias en materia de política monetaria y crear las condiciones que facilitan las operaciones de asistencia crediticia a las instituciones bancarias.
Ley del Mercado de Valores	2010	Regular el mercado de valores, y los procesos de emisión, custodia, inversión, intermediación de títulos valores así como sus actividades conexas o relacionadas, y establecer sus principios de organización y funcionamiento. Sustituye la Ley del Mercado de Capitales.
Ley de la actividad aseguradora	2010	Resguardar los derechos y garantías de los tomadores, asegurados y beneficiarios de los contratos de seguros y reaseguros, los contratantes de servicios de medicina prepagada, y los asociados de las cooperativas que realicen cualquier actividad aseguradora.

Fuente: Banco Central de Venezuela (2010). Informe económico 2010.

Es notorio el logro del objetivo de fortalecer al sector financiero público, ello queda de manifiesto en el incremento de la participación de los bancos públicos en el financiamiento de la actividad económica medido por el crecimiento de las operaciones activas (crediticias) y la captación de recursos (operaciones pasivas). (SUDEBAN. Informe Mensual 2012) (Cuadro 3).

El Estado promueve el fortalecimiento del sector financiero público en atención a los objetivos declarados en los Planes de Desarrollo Económico y Social de la Nación, apuntando a la necesidad de financiar superando la limitación de la “rentabilidad económica de lo financiado” y privilegiando la rentabilidad social. En este sentido se persigue estimular la incorporación productiva de actores tradicionalmente marginados del sistema financiero, y contribuir mediante su inserción a la actividad económica a mejorar la calidad de vida de la población, en concordancia con lo señalado se evidencia un aumento en los niveles de bancari-

Cuadro 3
Banca Pública y Privada. Cuotas de mercado.
Participación porcentual. Período 2000-2012

Indicador	Pública /Total (%)		Privada/Total (%)	
	2000	2012	2000	2012
Activos	6.5	34.30	93.5	65.70
Cartera de créditos	3.5	25.78	96.5	74.22
Pasivo	6.6	34.95	93.4	65.05
Depósitos totales	6.4	33.63	93.6	66.37
Patrimonio	5.5	26.79	94.5	73.21

Fuente: SUDEBAN. Informe Mensual 2012.

zación expresado como el porcentaje que relaciona la cantidad de personas con al menos un instrumento de captación con la totalidad de la población facultada para realizar operaciones bancarias (Cuadro 4).

Cuadro 4
Índice de bancarización (2000-2012)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
38	29	26	26	29	32	39	43	51	45	52	59	66

Fuente: SUDEBAN. Informe Mensual 2012.

Adicional a los indicadores de bancarización cabe mencionar cómo ha evolucionado el índice de profundización (cartera de crédito sobre el producto interno bruto a precios corrientes). Este, índice se ubicó en diciembre de 1999 en 2,36% incrementándose 19,01 puntos porcentuales hasta alcanzar 21,37% en junio de 2012.

Otro factor a considerar fue la creación de bancos públicos con funciones específicas para la atención de programas de financiamiento y capacitación en materia de género y pobreza, a saber el Banco de Desarrollo de la Mujer y el Banco del Pueblo. Con la finalidad de rescatar la potencialidad de estímulo al crecimiento económico del sector financiero, se transformó el Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES)⁶ y se considera la banca de desarrollo como la función fundamental de los

6 Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2001) **Ley de creación del BANDES**. El Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES) es un banco de desarrollo que tiene por objeto promover el desarrollo económico-social y financiar actividades, a través del apoyo técnico y financiero a las inversiones sociales y productivas nacionales e internacionales de acuerdo con las Líneas Generales del Plan

bancos públicos, además fue adquirido por parte del Estado venezolano el Banco de Venezuela –segundo banco privado más grande del país– con el fin de que dicho ente se convierta en el dinamizador de la Corporación de la Banca Pública.

Para consolidar el marco jurídico del sistema, se aprobó la Ley de Instituciones del Sector Bancario⁷, como respuesta a la necesidad de crear el marco legal de adecuación del sector bancario al Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013, y para canalizar los fondos que capta el sector hacia la economía real y productiva. Sustituye a la Ley General de Bancos y otras Instituciones Financieras vigente hasta diciembre de 2010, incluyendo en su articulado las regulaciones prudenciales derivadas de la evaluación de las prácticas financieras del sector bancario, que dieron lugar a situaciones de crisis parciales o sistémicas que afectaron en los últimos años al sistema financiero venezolano. Con la aprobación de la Ley de Instituciones del Sector Bancario de 2010, se termina el régimen de banca especializada, obligando a la reestructuración de las instituciones financieras para simplificar la estructura del sistema financiero venezolano, reduciéndola a solo dos tipos de instituciones: bancos universales y bancos microfinancieros (BCV. Informe económico 2010).

Otro de los mecanismos rescatados por la política financiera para estimular la actividad productiva, fue el crédito dirigido, mediante el establecimiento de carteras mínimas obligatorias para sectores considerados estratégicos (Cuadro 5). La canalización de recursos a sectores prioritarios como el agrícola, la microempresa, turismo e industria ejercieron un estímulo determinante en la cartera de préstamos; al estar obligada la banca a orientar un mayor porcentaje de recursos al financiamiento de estas actividades.

Al finalizar el período en estudio, un tercio del sistema financiero nacional es público, superando el 5% de participación que mostraba al iniciar el siglo XXI (Banco Central de Venezuela, 2010). La mayor participación de la banca pública está asociada al fortalecimiento del Estado en los procesos de planificación del desarrollo y como agente económico directo, en el contexto de un proceso de transición hacia el modelo productivo socialista.

de Desarrollo Económico y Social de la Nación. Tiene como finalidad realizar operaciones financieras y técnicas en el ámbito nacional e internacional a corto, mediano y largo plazo; administrar recursos y fomentar políticas, planes, proyectos y acciones que conduzcan a la expansión, diversificación y desconcentración de la infraestructura social y productiva para el desarrollo integral de la Nación; de conformidad con los lineamientos de la planificación centralizada.

7 Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). *Ley de Instituciones del Sector Bancario*. El objeto de esta Ley es garantizar el funcionamiento del sector bancario para contribuir al desarrollo económico-social nacional, y proteger el derecho de la población venezolana a disfrutar de los servicios bancarios de acuerdo a los procesos de transformación socioeconómicos que promueve la República Bolivariana de Venezuela.

Cuadro 5
Sector Bancario. Carteras administradas (2012)

Carteras administradas	Porcentaje de cartera exigido (%)	Porcentaje de cartera colocado (%)
Agrícola	24	33,1
Manufacturera	10	14,5
Hipotecaria	15	17,5
Microcrédito	3	5,4
Turismo	3	3,3

Fuente: BCV. Informe Económico 2012.

Conclusiones

Comprender la axiología que determina la toma de decisiones públicas es determinante para analizar y explicar las dinámicas económicas. El sistema financiero es una herramienta más de la política pública para alcanzar objetivos de creación de riqueza material o promoción del desarrollo económico y social. Para explicar las transformaciones del sistema financiero público venezolano como agente de desarrollo se requiere situarse en el escenario sociopolítico de la nación, hacer lectura de la propuesta política que define el proyecto de sociedad manifiesto en sus documentos fundacionales y administrativos: Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 y Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Primer Plan Socialista, y a partir de su conocimiento interpretar las motivaciones, objetivos y logros alcanzados.

Visto que el proceso político del país transita por una propuesta política que convoca a la superación del capitalismo y la construcción del socialismo como organización social, y que durante el período estudiado (2000-2012) sobreviven en la economía venezolana las estructuras de organización y funcionamiento de una economía de mercado, es pertinente explicar, que a ello obedece aún en esta etapa de transición; el funcionamiento del sistema financiero nacional. Es observable en su estructura y prácticas la coexistencia de un sector financiero público con un sector financiero privado, este último concentra la mayor proporción de activos y pasivos del sistema, y opera en la economía nacional en atención al objetivo de la tasa de ganancia. Al tiempo crece un sector financiero público con objetivos de promoción del desarrollo, entendido este como el propósito de lograr mediante el financiamiento; la dinamización de la actividad económica y la mejora de la calidad de vida de la población.

Considerando las características mencionadas deben señalarse cambios significativos en el sistema financiero venezolano asociados al cumplimiento de los objetivos enunciados en los Planes de Desarrollo Nacional 2001-2007 y 2007-2013, respectivamente, entre ellos: el aumento de la participación de la banca pú-

blica asociándose la función de banca de desarrollo como la función fundamental de los bancos públicos, la orientación del crédito de acuerdo a los propósitos estratégicos de desarrollo, modificación y/o creación del marco jurídico e institucional, aumento en los niveles de bancarización, creación de instituciones de atención a sectores excluidos: Banco de Desarrollo de la Mujer y el Banco del Pueblo, transformación del Fondo de Inversiones de Venezuela en el Banco de Desarrollo Económico y Social de Venezuela (BANDES), y adquisición por parte del Estado venezolano del Banco de Venezuela, lo que permitió incrementar la participación de la banca pública en el financiamiento de la actividad económica y social del país.

Referencias bibliográficas

- Acuña, Marianela (2013). Transformaciones de la banca pública venezolana durante el período 2000-2012. Resultados no publicados. Proyecto de Investigación registrado en el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico de la Universidad del Zulia (CONDES). Venezuela.
- Álvarez, Víctor (2009). **Venezuela: ¿Hacia dónde va el modelo productivo?** Centro Internacional Miranda. Venezuela.
- Álvarez, Víctor (2012). La transición al socialismo de la Revolución Bolivariana en Valero, Jorge (comp.) **Democracias nuevas o restauradas. El caso Venezuela.** Editorial El perro y la rana. Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2000). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial No. 5.453 Extraordinario del 24 de marzo de 2000. Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2001) Ley de creación del BANDES. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. No. 37.194. Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela. (2008). **La Nueva Arquitectura Financiera del Socialismo del Siglo XXI. Aproximación a la base teórica para la construcción del Socialismo del siglo XXI.** Dirección General de Investigación y Desarrollo Legislativo. Venezuela.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). Ley de Instituciones del Sector Bancario. Gaceta Oficial No. 6.015 Extraordinario del 28 de diciembre de 2010. Venezuela.
- Banco Central de Venezuela (2000). **Informe económico 2000.** Ediciones BCV. Venezuela.
- Banco Central de Venezuela (2010). **Informe económico 2010.** Ediciones BCV. Venezuela.
- Banco Central de Venezuela (2012). **Informe económico 2012.** Ediciones BCV. Venezuela.

El financiamiento de la banca pública en los Planes de Desarrollo de la Nación en el período 2000-2012

- Giron, Alicia, Correa, Eugenia y Rodríguez, Patricia. (2010). **Banca pública, crisis financiera y desarrollo**. Universidad Nacional Autónoma de México. México, D.F.
- Meszaros, István (2009). **El desafío y la carga del tiempo histórico: el socialismo del siglo XXI**. Fundación Editorial El perro y la Rana. Venezuela.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. (2001). **Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007**. Venezuela.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo. (2008). **Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013. Plan Nacional Simón Bolívar. Primer Plan Socialista**. Venezuela.
- Ocando, Humberto y Pirela, Thais (2008). El Estado social de derecho y de justicia nuevo paradigma del Estado venezolano. **Fronesis**. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política. Instituto de Filosofía del Derecho Dr. J.M. Delgado Ocando. Vol. 15, No. 2. Venezuela (Pp. 191-204)
- Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SUDEBAN) (2009). **Memoria anual 2009**. Extraído de: www.SUDEBAN.gob.ve, consulta: 22/07/11.
- Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SUDEBAN) (2010). **Memoria anual 2010**. Extraído de: www.SUDEBAN.gob.ve, consulta: 18/11/11.
- Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SUDEBAN) (2011). **Memoria anual 2011**. Extraído de: www.SUDEBAN.gob.ve, consulta: 03/08/12.
- Superintendencia de Bancos y otras Instituciones Financieras (SUDEBAN) (2012). **Informe Mensual 2012**. Extraído de: www.SUDEBAN.gob.ve, consulta: 03/08/13